

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 81/2008, promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2008.

PROMOVENTES:

**DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGESIMA
PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.**

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

SECRETARIO: DAVID RODRIGUEZ MATHA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **tres de junio de dos mil diez.**

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el treinta de mayo de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, (1) Víctor Alejandro Vázquez Cuevas, (2) Fredy Ayala González, (3) Eusebio Alfredo Tress Jiménez, (4) Margarita Guillaumin Romero, (5) José Sergio Rodolfo Vaca Betancourt Bretón, (6) Celestino Rivera Hernández, (7) Manuel Bernal Rivera, (8) Marco Antonio Núñez López, (9) Joel Alejandro Cebada Bernal, (10) María de los Angeles Sahagún Morales, (11) Antonio de Jesús Remes Ojeda, (12) Joaquín Rosendo Guzmán Avilés, (13) Alba Leonila Méndez Herrera, (14) Tito Delfín Cano, (15) Cirilo Vázquez Parissi, (16) Federico Salomón Molina, (17) José de Jesús Mancha Alarcón y (18) Julio Chávez Hernández, quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

"ORGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LA NORMA GENERAL IMPUGNADA: 1) Autoridad Legislativa emisora: La LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz. --- 2) Autoridad promulgadora: C. Lic. Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz. --- NORMA GENERAL CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE FUE PUBLICADA: 1) Decreto no. 237 que reforma el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial no. Extraordinario 140, pág. 4, folio 551 de 30 de abril de 2008, Organo del Gobierno del Estado de Veracruz, que entró en vigor al día siguiente de su publicación."

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hacen valer los promoventes, son los siguientes:

"1) POR INCUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL: Este precepto en su segundo párrafo dispone que: --- 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.' --- Consagra, entre otras, las garantías de audiencia y legalidad. --- La garantía de audiencia, contenida en el segundo párrafo, prohíbe que se prive a alguien de sus posesiones, propiedades o derechos. --- a) Sin que se le haya oído y vencido dentro de un juicio seguido en su contra. --- b) Que dicho juicio se tramite ante las autoridades judiciales previamente establecidas. --- c) Que en ese juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y, --- d) Que la sentencia se dicte conforme a las leyes existentes antes del hecho o circunstancias que dio motivo al juicio. --- Como de acuerdo con el segundo párrafo reformado del artículo 80 del Código Penal del Estado de Veracruz, los

Agentes del Ministerio Público que son autoridad Ejecutiva, no Judicial; sin tomar en cuenta a quienes tengan derecho sobre los bienes muebles asegurados que estén a su disposición; sin que haya juicio; sin oírlos ni vencerlos; y omitiendo cumplir las formalidades esenciales de un procedimiento, ya que no tendrán oportunidad de defenderse, podrán privarlos de sus propiedades, posesiones o derechos, es indudable que viola las garantías de audiencia y legalidad consagradas por el artículo 14 constitucional. --- 2) POR INOBSERVANCIA DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL: Esta norma en su primer párrafo establece que: --- 'Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.' --- Se refiere también a la garantía de legalidad aunque desde otros aspectos que la amplían, siendo uno de ellos (el que para este asunto nos interesa) exigir la 'competencia constitucional' de la autoridad para que pueda válidamente molestar a alguien en sus posesiones. --- Interpretada esa disposición a contrario sensu, necesariamente se concluye que cuando una autoridad molesta a alguien privándolo de sus derechos de propiedad o posesión sobre un bien mueble sin tener facultades para hacerlo, actúa fuera de su competencia. --- En consecuencia, toda vez que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz en su artículo 2o., que especifica las atribuciones de los Agentes del Ministerio Público, no los faculta para adjudicar al Fisco del Estado bienes asegurados en las averiguaciones previas; tampoco para admitir impugnaciones de los afectados y resolverlas; y mucho menos para revocar sus propios acuerdos (el que ordena la adjudicación), que es lo que permite el segundo párrafo reformado del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz obligándolos a actuar fuera de su competencia, esta norma no cumple la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de treinta de mayo de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número **81/2008** y, por razón de turno, designó al Ministro Mariano Azuela Güitrón, para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de dos de junio del año en cita, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad relativa y ordenó dar vista al Organismo Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara su pedimento.

QUINTO. Mediante oficio número SG-DGJG-3267/2008, recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de junio de dos mil ocho, el Gobernador del Estado de Veracruz representante del Poder Ejecutivo de dicho Estado rindió su respectivo informe, en el que dijo:

"RAZONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS QUE SOSTIENEN LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO QUE SE IMPUTA A ESTE PODER LOCAL ASI COMO DEL DECRETO IMPUGNADO: --- I. El Decreto Número 237 que impugnan diversos Diputados integrantes del H. Congreso del Estado de Veracruz, derivó de una iniciativa presentada por el C. Diputado José Ricardo Ruiz Carmona, quien de acuerdo con los artículos 34, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y 48, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, está facultado para presentar iniciativas de leyes o decretos. Dicha iniciativa se presentó en fecha veintidós de enero del año en curso, en la Vigésima Tercera Sesión correspondiente de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año del Ejercicio Constitucional, habiéndose turnado para su estudio y dictamen, a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales. --- II. Dictaminada que fue la iniciativa del C. Diputado José Ricardo Ruiz Carmona, en Sesión Extraordinaria de fecha veintiuno de febrero de la anualidad que cursa, fue sometida para su discusión al Pleno del H. Congreso del Estado, la cual una vez discutida fue aprobada por mayoría de veintinueve votos, ocho en contra y siete en abstención, por lo que se ordenó remitirla al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial, Organismo del Gobierno del Estado,

como lo dispone el artículo 35, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. --- III. De acuerdo con lo anterior, el suscrito Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la facultad que me confiere el artículo 49, fracción II de la Constitución Política del Estado, promulgó y ordenó la publicación del Decreto Número 237 que reforma al segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Ignacio de la Llave, esto mediante la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 140 de fecha treinta de abril del año en curso, del cual se acompaña un ejemplar como anexo 3. --- IV. Por lo que se refiere a los conceptos de invalidez formulados por los Diputados promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad, en el que manifiestan que el Decreto que impugnan, viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente las garantías de audiencia y legalidad, pues aducen que el Agente del Ministerio Público no es una autoridad judicial, por lo tanto, no tomaría en cuenta a quienes tengan derecho sobre los bienes muebles asegurados que estén a su disposición, esto es, sin ser oídos ni vencidos en juicio, por lo que podrían ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos; al respecto debe decirse que de la lectura al segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz, los bienes muebles a que hace mención, se refieren a aquéllos que prácticamente se encuentran abandonados por sus propietarios o poseedores, es decir, que no han mostrado ningún interés en recuperarlos, esto es, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa, como del dictamen formulado por la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del H. Congreso del Estado, son aquellos bienes que se encuentran en corralones y depósitos, esto es, vehículos automotores que han participado en algún incidente vial, o bien, aquéllos que se han visto involucrados en algún ilícito y que por su abandono, pueden ser foco de enfermedades como el paludismo, dengue y otras más que son transmitidas precisamente por moscos que se reproducen en cacharros (sic), llantas, depósitos de agua, etcétera, siendo la entidad veracruzana, que por contar con ríos y depósitos de agua, muy propicia para ese tipo de enfermedades cada año, lo que impacta en baja asistencia escolar, como de productividad en el ámbito laboral, al afectar a la población que se encuentra en contacto con los lugares en los que se reproducen dichos insectos transmisores y estando dentro de dichos lugares los corralones y depósitos de los vehículos que se encuentran abandonados. --- En consecuencia, para atender ese problema de salud pública y, por lo consiguiente, la protección de la salud del pueblo veracruzano, garantía individual que tienen consagrada en el artículo 4o., párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador veracruzano, al estudiar la iniciativa presentada, acortó el tiempo de un año a seis meses para aquellos bienes muebles (vehículos automotores), cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados por quien tenga derecho a ellos, además de que si bien es cierto, que la disposición de dichos bienes no se realizan por medio de una autoridad judicial, ello es precisamente para acortar el tiempo para limpiar los corralones y depósitos de bienes muebles abandonados que se han convertido en chatarra, pero además, no se viola la garantía de audiencia del posible afectado, pues en la propia reforma efectuada se otorga a éste el derecho de ser oído por la autoridad que adjudicará al Fisco del Estado el bien mueble respectivo mediante el procedimiento ahí establecido. --- Asimismo y por lo que se refiere a la representación social que emitirá el acuerdo de adjudicación del bien mueble al Fisco del Estado, que según la parte actora el Agente del Ministerio Público no está facultado legalmente para ello, de acuerdo a las atribuciones que tiene conferidas en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, debe decirse que esto no es así, pues atendiendo al contenido de dicho numeral, se advierte que las atribuciones en él contenidas, no son taxativas, sino enunciativas, pues en su fracción XI, se establece que además de las atribuciones ahí mencionadas, tendrá otras que se encuentren previstas en otras disposiciones legales, como es la que ahora se le confiere en el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal del Estado de Veracruz, por lo que no estaría actuando fuera de su competencia, de ahí que se estime que la garantía de legalidad como la plantea la parte actora, no se encuentre vulnerada con la reforma impugnada.”

SEXTO. Por su parte, mediante oficio recibido en este Alto Tribunal el treinta de junio de dos mil ocho, la Presidenta de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura del Congreso de Veracruz, en representación del Poder Legislativo de dicho Estado, compareció a rendir el siguiente informe:

“EN RELACION A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ: --- Los actores de la presente acción de inconstitucionalidad arguyendo la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitan la invalidez del: - -- ‘Decreto No. 237 que reforma el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial No. Extraordinario 140, pág. 4, folio 551 del 30 de abril de 2008, Organo del Gobierno del Estado de Veracruz ...’ --- I) Para abordar el análisis de la inconstitucionalidad de un acto legislativo, que reforma o modifica un texto legal que se convierte en uno nuevo, es menester que en los conceptos de invalidez, los actores precisen los derechos fundamentales que se estimen violados, y que se demuestre que la norma reformada mediante el proceso legislativo, es la que viola el orden constitucional; es decir, el estudio constitucional precisa de razonamientos jurídicos con los que se ataque que el proceso de reforma que produjo efectos en menoscabo de la esfera jurídica del gobernado; de ahí que en la acción ejercida por los legisladores, este requisito no fue expuesto en los términos exigidos, ya que la exposición vaga e imprecisa de argumentos, no explican el por qué de lo inconstitucional de los actos concretos de aplicación, en tal virtud, los conceptos de invalidez expuestos en este sentido resultan inoperantes, pues impiden establecer la vinculación necesaria entre los actos legislativos o textos legales, con la violación al derecho público subjetivo del que es titular el gobernado, por las razones siguientes: --- Como puede apreciarse del cuadro que a continuación se transcribe, donde se menciona como texto vigente el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal, que fue reformado y que ahora es objeto de impugnación por medio de esta acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, el texto reformado no transgrede la garantía de audiencia que reclaman los actores, pues se encuentra protegida la esfera jurídica del gobernado. ---

Texto anterior	Texto vigente
<p>Artículo 80. (...)</p> <p>‘Cuando los bienes asegurados estén a disposición de la autoridad investigadora y no hayan sido solicitados en el lapso de un año por quien tenga derecho, previo trámite judicial se destinará al Estado.’</p>	<p>Artículo 80. (...)</p> <p>‘Los bienes muebles asegurados que estén a disposición de la autoridad investigadora, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho, por acuerdo del Agente del Ministerio Público, se adjudicarán al Fisco del Estado, por conducto de la Secretaría que corresponda, para su enajenación, remate, donación o destrucción. El acuerdo de referencia se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado, para que dentro del improrrogable término de cinco días, quien tenga algún derecho, lo haga valer ante la Representación Social; transcurrido el plazo sin reclamación alguna, el acuerdo surtirá sus efectos legales.’</p>

Conforme a la redacción del texto de la reforma, como podemos colegir, para que actúe el Agente del Ministerio Público, respecto a los bienes muebles asegurados que estén a su disposición, es necesario que la retención no sea necesaria legalmente, lo que indica que los objetos no estén sujetos en forma determinante con la consecución de una conducta delictiva, pues las reglas que ya establece el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz, se encuentra perfectamente definido al aseguramiento de los instrumentos y objetos del delito. En apoyo a lo anterior, me permito transcribir del Capítulo II del Título Quinto, del

citado ordenamiento adjetivo, las Disposiciones Comunes a la Investigación Ministerial y a la Instrucción, que a la letra dice: --- 'CAPITULO II. --- HUELLAS, ASEGURAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y OBJETOS DEL DELITO: --- ARTICULO 189. (No es necesaria su transcripción). --- ARTICULO 190. (No es necesaria su transcripción). --- ARTICULO 191. (No es necesaria su transcripción). --- ARTICULO 192. (No es necesaria su transcripción)'. --- De la anterior transcripción se observa que los bienes muebles asegurados a que se refiere la reforma, son aquéllos que no están definidos dentro del artículo citado, por lo que su retención no es necesaria legalmente y, en consecuencia, no se pondrán a disposición de la autoridad judicial, por lo que no puede seguirse un procedimiento ante un Juez del conocimiento de estos hechos; es por ello que el legislador al reformar, establece una regla diferente para realizar el acto privativo, pero cumpliendo con los particulares del 14 constitucional, ya que le está dando oportunidad al gobernado de ser oído, al otorgarle el derecho a defenderse previamente, para que haga valer sus razones o manifieste los hechos o argumentos de derecho que correspondan. --- Se insiste, no existe violación al artículo 14 constitucional, pues dicho dispositivo menciona como elemento, la garantía de previa audiencia, es decir, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que son las que resultan necesarias para garantizar el derecho de defensa del ciudadano, antes de ese acto de privación, traduciéndose, entre otras, en que se debe dar la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, entendiéndose por tal concepto la oportunidad que se otorgue a las partes para hacer valer sus razones, ya sea verbalmente o por escrito, la manifestación de hechos o argumentos que una parte hace como razón o fundamento de su derecho. --- Se da el caso que en leyes que no establecen términos para escuchar al gobernado, los propios Tribunales Federales han señalado que queda al arbitrio de la autoridad el plazo para ser escuchados y, en la especie, el precepto reformado sí establece un plazo, es decir, va más allá de lo que exigen los propios Tribunales Federales, por ello, no existe la violación al artículo 14 constitucional, como lo pretenden en sus conceptos de invalidez los actores. Transcribo la presente tesis como apoyo a mi argumento: --- 'AUDIENCIA. CUANDO LA LEGISLACION APLICABLE NO PREVE EL PLAZO QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBA CONCEDER A LOS PARTICULARES PARA ESCUCHARLOS EN DEFENSA, QUEDA AL ARBITRIO DE ESTA DETERMINARLO'. (es innecesaria su transcripción).--- En la especie, el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz, sí establece en forma precisa la garantía de audiencia, porque el acuerdo del Ministerio Público, se publicará en la Gaceta Oficial del Estado, con el fin de darle conocimiento a los interesados para hacer valer sus derechos ante la misma autoridad, cumpliendo con el mandato imperativo del artículo 14 constitucional; es por ello que como sustento a lo expresado, me permito transcribir la siguiente jurisprudencia: --- 'AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO'. (es innecesaria su transcripción). --- II) Para efectuar las reformas al Código Penal que nos ocupa, se cumplió debidamente con el proceso legislativo que establecen los artículos 34, fracción III y 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz. --- En cumplimiento al artículo 35 de la Constitución Política Local, al recibirse la Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 80 del Código Penal para el Estado de fecha 17 de enero de 2008, presentada por el Diputado José Ricardo Ruiz Carmona, en la sesión plenaria de fecha 22 de enero de 2008, se turnó a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, para que previo estudio y análisis de la Iniciativa se emitiera el dictamen correspondiente. --- Las comisiones en su estudio y dictamen al adentrarse al estudio de la citada iniciativa, en el dictamen correspondiente, menciona en la consideración II, se pondera el objetivo de evitar situaciones de riesgo para los habitantes del Estado, para lo cual entre otras opciones, para combatir la contaminación ambiental y el riesgo de epidemias y en forma particular evitar la reproducción del mosquito transmisor del dengue, que en esta Entidad Federativa por su situación climática ha originado diversos problemas de salud pública. Por esta situación se dice en dicho considerando, que es necesario realizar acciones tendientes a limpiar los encierros oficiales y depósitos ubicados

en la Entidad, de los bienes incautados por la comisión de delitos, que por el transcurso del tiempo y su abandono quedan considerados como chatarra, lo que evita precisamente problemas de salud pública. --- De lo anterior se desprende que el Congreso en uso de la facultad residual que le concede el artículo 124 constitucional, impone modalidades a la propiedad privada de muebles, precisamente por el interés público que funda esta regulación; por tal motivo, no existe violación al artículo 16 constitucional, pues no existe el acto de molestia que refieren los actores en su acción de inconstitucionalidad; pues además, el mandamiento escrito que funda y motiva la causa legal del procedimiento y que se describe en el texto de la reforma, sí le da la competencia a la autoridad que representa el Ministerio Público en su carácter de representante social, y su asidero jurídico se encuentra en lo que establece la fracción XI del artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en donde menciona que corresponde al Ministerio Público 'Las demás atribuciones que señalen otras disposiciones legales.' --- Sirve de apoyo lo siguiente: --- 'PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. EL CONGRESO DE LA UNION NO ES EL UNICO FACULTADO PARA IMPONERLAS, EN TERMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.' (es innecesaria su transcripción). --- En la sesión celebrada con fecha 21 de febrero de 2008, la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales presentaron al Pleno de este H. Congreso su dictamen con proyecto de decreto, el cual se discutió ampliamente y se aprobó por 29 votos a favor, 8 en contra y 7 en abstención. --- En conclusión, no existe la contravención a los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo pretenden los actores de la acción de inconstitucionalidad, porque la reforma no se contrapone a ninguna disposición constitucional, por lo que no puede ser objeto de un concepto de invalidez. --- Tiene aplicación la jurisprudencia que ha sostenido dicho criterio y que a continuación se transcribe: --- 'LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS'. (es innecesaria su transcripción)."

SEPTIMO. El Procurador General de la República formuló pedimento, en el que, en síntesis, manifestó:

- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para substanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, la que está presentada en tiempo y por la parte que acredita su legitimación procesal activa para hacerlo.

- La norma controvertida transgrede la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; porque no prevé la posibilidad de que los legítimos propietarios de los bienes muebles asegurados que están a disposición del Ministerio Público, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses, acudan ante la misma autoridad a hacer valer lo que a sus derechos corresponda previamente al acto de privación consistente en adjudicar al Fisco del Estado los indicados bienes para su enajenación, remate, donación o destrucción.

- La norma controvertida es violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, porque se le otorgan atribuciones al Ministerio Público para que actúe fuera de su esfera competencial, ya que a través de un acuerdo podrá adjudicar a favor del Fisco del Estado aquellos bienes cuya retención no sea necesaria legalmente, cuando teniéndolos bajo su custodia no le pertenecen y no existe declaración judicial a su favor que le otorgue la propiedad de los mismos.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO. Con fecha veintitrés de febrero de dos mil diez se presentó el asunto para su discusión en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinando que se presentaría un nuevo proyecto retomando parte de las ideas expresadas en la sesión.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 80, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción II, segundo párrafo, establece que las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Por su parte, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...]”

Conforme a los artículos transcritos, el cómputo del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se demande sea publicado en el correspondiente medio oficial, considerando los días naturales y, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el Decreto 237, mediante el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó en la Gaceta Oficial de la citada Entidad Federativa, el miércoles treinta de abril de dos mil ocho.

Tomando en cuenta esa fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el jueves uno de mayo, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el viernes treinta de mayo de la indicada anualidad.

En este sentido, si el escrito por el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente el viernes treinta de mayo de dos mil ocho, según se desprende del sello que obra a fojas diez vuelta del expediente en que se actúa; debe considerarse oportuna su presentación.

TERCERO. Legitimación activa. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, en lo conducente disponen:

“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

[...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.”

“ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos [...]”

De los anteriores numerales se advierten los siguientes presupuestos:

- 1)** Los promoventes deberán ser integrantes del órgano legislativo estatal de que se trate.
- 2)** Deberán representar, cuando menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes de ese cuerpo legislativo; y,
- 3)** La acción de inconstitucionalidad deberá plantearse contra leyes expedidas por el mismo órgano legislativo al que pertenezcan los promoventes.

En el caso, el escrito mediante el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad está signado por (1) Víctor Alejandro Vázquez Cuevas, (2) Fredy Ayala González, (3) Eusebio Alfredo Tress Jiménez, (4) Margarita Guillaumin Romero, (5) José Sergio Rodolfo Vaca Betancourt Bretón, (6) Celestino Rivera Hernández, (7) Manuel Bernal Rivera, (8) Marco Antonio Núñez López, (9) Joel Alejandro Cebada Bernal, (10) María de los Angeles Sahagún Morales, (11) Antonio de Jesús Remes Ojeda, (12) Joaquín Rosendo Guzmán Avilés, (13) Alba Leonila Méndez Herrera, (14) Tito Delfín Cano, (15) Cirilo Vázquez Parissi, (16) Federico Salomón Molina, (17) José de Jesús Mancha Alarcón y (18) Julio Chávez Hernández, quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con el Poder Legislativo de la citada Entidad Federativa, la Constitución Local establece:

“ARTICULO 20. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado.”

“ARTICULO 21. El Congreso del Estado se compondrá de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado; en un porcentaje de sesenta y cuarenta, respectivamente; de acuerdo a la fórmula establecida en la ley.

La ley establecerá la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Para la modificación del número de distritos electorales uninominales, se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.

El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre inmediato posterior a las elecciones. Los diputados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato siguiente, ni aún con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrá asignársele más de 5 diputados por este principio. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales.”

De los numerales de referencia, se advierte que el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado, integrado por Diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, renovable en su totalidad cada tres años, quedando instalado el cinco de noviembre inmediato posterior a las elecciones respectivas, y se integrará cuando menos por cincuenta Diputados y en ningún caso quedará integrado por más de sesenta.

En el caso, de folios 39 a 42 de autos obra copia certificada del Acta de Sesión Solemne de Instalación de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al primer periodo de Sesiones Ordinarias del primer año de ejercicio constitucional, celebrada el cinco de noviembre de dos mil siete, de cuya lectura se advierte que la indicada Legislatura quedó integrada por cincuenta Diputados.

En este tenor, se precisa que si el Congreso Local de referencia, correspondiente a su Sexagésima Primera Legislatura, quedó integrado por un total de cincuenta Diputados, de los cuales dieciocho son los que promueven la presente acción de inconstitucionalidad, luego, éstos representan el treinta y seis por ciento de la totalidad de sus integrantes, con lo cual queda colmado el segundo de los supuesto antes referidos, en razón de que los promoventes de la acción representan un porcentaje mayor al treinta y tres por ciento de los integrantes de la referida Legislatura.

Finalmente, se cumple con el tercer requisito anteriormente anotado, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se plantee contra leyes expedidas por el propio Organismo Legislativo al que pertenecen los promoventes, porque el Decreto 237, mediante el cual se reforma el párrafo segundo del artículo 80 del Código Penal Estatal, fue emitido precisamente por la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Veracruz (a la que corresponden los Diputados promoventes), como se advierte de la publicación de dicho Decreto en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado y del Acta del Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz visible de folios 182 a 197 de autos.

CUARTO. Causales de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

QUINTO. Estudio de fondo. En el primer concepto de invalidez, se plantea la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por estimar que contraviene la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, toda vez que faculta al Ministerio Público para que adjudique al Fisco del Estado los bienes muebles que se encuentren a su disposición, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quienes tengan derecho, sin que previamente a tal acto se otorgue a los gobernados la posibilidad de ser oídos y vencidos.

En el segundo concepto de invalidez, se indica que el numeral impugnado contraviene la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque se le otorgan al Ministerio Público facultades que no corresponden a su naturaleza jurídica de ente investigador de los delitos, como las consistentes en emitir acuerdos de adjudicación a favor del Fisco del Estado (cuando sólo están bajo su resguardo los bienes asegurados), y admitir impugnaciones en contra de los indicados acuerdos de adjudicación (lo que incluye la posibilidad de revocar sus propias determinaciones), motivo por el cual, se afirma, con la reforma impugnada se permite que los Ministerios Públicos actúen fuera de su competencia.

Ante todo, debe desestimarse el argumento planteado por la representante del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, acerca de que los conceptos de invalidez son inoperantes por no contener razonamientos jurídicos mediante los cuales se controvierta el proceso de reforma de la norma controvertida, y porque son vagos e imprecisos al no explicar la razón por la cual son inconstitucionales los actos concretos de aplicación.

Los motivos que llevan a desestimar el indicado argumento consisten en que, por un lado, para analizar la constitucionalidad de una norma general no es indispensable que se controvierta su proceso de creación, sino que basta con que se estime que en sí misma, como acto culminatorio del proceso legislativo, es contraria al orden constitucional, para que este Alto Tribunal confronte dicha disposición con la Constitución Federal y decida sobre su apego o no al marco normativo fundamental.

Por otro lado, conviene señalar que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la constitucionalidad de las normas generales, en el cual no son susceptibles de estudio los actos concretos de aplicación, por tanto, para el análisis constitucional de la norma general controvertida en esta instancia, no es necesario que se planteen argumentos en relación con sus posibles actos de aplicación.

Este Tribunal Pleno considera que atendiendo a la técnica jurídica y para solucionar la cuestión efectivamente planteada, resulta más provechoso comenzar el análisis constitucional de este asunto a partir del segundo concepto de invalidez propuesto, en el que se afirma que el numeral impugnado contraviene la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque se le otorgan al Ministerio Público facultades que no corresponden a su naturaleza jurídica de ente investigador de los delitos, como las consistentes en emitir acuerdos de adjudicación a favor del Fisco del Estado (sólo cuando están bajo su resguardo los bienes asegurados), y admitir impugnaciones en contra de los indicados acuerdos de adjudicación (lo que incluye la posibilidad de revocar sus propias determinaciones), motivo por el cual, se afirma, con la reforma impugnada se permite que los Ministerios Públicos de Veracruz actúen fuera de su competencia y, de resultar necesario, posteriormente se procederá a analizar si en términos del artículo 14 de la Ley Fundamental, se cumple o no con la garantía de previa audiencia que ahí se prevé.

En ese orden de ideas es conveniente precisar que el análisis relativo se tendrá que construir conforme a los conceptos de invalidez apuntados, mediante la interpretación conforme de los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, ello de forma sistemática y teleológica.

Ahora bien, los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

***(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.***

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Conforme al texto del primer numeral inserto se prohíbe que se prive a alguien de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos para ese efecto y que se cumplan las formalidades esenciales de todo procedimiento. Por su parte, el segundo de los preceptos dispone que los actos de molestia únicamente se pueden realizar por virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, el que desde luego funde y motive la causa legal de ese acto, conviene destacar que en este aspecto la competencia sobre relevancia dado que aquí se cuestiona la atribución del Ministerio Público para dictar la resolución de abandono.

En ese sentido, para determinar el alcance de las atribuciones otorgadas al Ministerio Público Estatal por el Código Penal respectivo, es conveniente analizar la evolución histórica del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, tratándose de bienes asegurados.

En ese sentido, el artículo 22 constitucional vigente antes del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve carecía de alguna disposición específica respecto de los bienes asegurados que fueran abandonados, en virtud de que su regulación fue incorporada mediante el proceso legislativo que dio lugar a la reforma publicada en la fecha indicada.

En efecto, su inclusión se debió a la propuesta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores, actuando como cámara de origen, que en el dictamen a la iniciativa presentada por el Titular del Poder Ejecutivo expresaron:

“Son muchos y muy trascendentales los temas que se abordan en la iniciativa que ahora se dictamina; todos y cada uno han merecido un estudio y análisis especial por parte de las comisiones dictaminadoras. En este apartado se quiere dejar constancia de las diversas consideraciones que sobre estos temas hicieron las comisiones y que llevaron a las mismas a proponer los cambios a los textos de la iniciativa, a la consideración del pleno de esta Cámara.

[...]

4. Artículo 22 de la Constitución.

Como se decía en un apartado anterior de este dictamen, la batalla contra la delincuencia se está perdiendo. Una de las razones de ello es precisamente la desproporción de los recursos que utilizan, por un lado, las bandas y organizaciones delictivas y por otro, las fuerzas del orden encargadas de combatirlas.

La delincuencia organizada y la común, llamémosla así, se caracterizan en la actualidad por la cantidad de recursos económicos que utilizan para sus actividades criminales recursos que constituyen una fuerza corruptora inigualable, de la que no se han podido librar las instituciones de seguridad pública.

Además, estas organizaciones criminales cuentan con sofisticados equipos de comunicación y transporte, con el mejor armamento disponible en el mercado y con una red de complicidades que impiden detectar sus ilegales actividades.

Es por ello que estas Comisiones Unidas consideran de vital importancia que los mismos recursos que ilegítimamente se obtuvieron y además se usaron para dañar a la sociedad, los tome el Estado y los utilice en la defensa del interés de aquélla.

Ha sido una petición reiterada del Senado de la República que en el uso y aprovechamiento de estos bienes impere el apego a la ley y no la discrecionalidad como venía sucediendo hasta ahora. Es por ello que compartimos la idea y propósitos de la iniciativa en la materia.

Sin embargo, del análisis detenido de la propuesta legislativa objeto de este dictamen, se desprenden algunas observaciones que a continuación se detallan:

a) [...]

b) Se establece con toda precisión que la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, de ninguna manera puede considerarse una confiscación de bienes, en virtud de que esta es una sanción que se deriva de un proceso en el que se ha comprobado la culpabilidad en la comisión de un delito, cosa que no ha sucedido en este caso.

También es necesario aclarar que la precisión hecha sólo se aplicará en los procedimientos de índole penal, dejando a salvo los que se llevan a cabo en otras materias, como la fiscal o la administrativa.

c) Dado que se establecen claramente los requisitos previstos para emitir la resolución judicial de aplicación de bienes a favor del Estado, se ha considerado que en el caso de que se cumplan estos requisitos, decretar esta aplicación no es una facultad potestativa del juez, sino es su obligación decretar esta aplicación.

Por ello, se ha considerado conveniente proponer que en lugar de decir que el juez 'podrá resolver', se diga que el juez 'resolverá' la aplicación, siempre y cuando – insistimos – se acrediten los requisitos que en este artículo se establecen.

d) Se sustituye la referencia a bienes 'que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos como de delincuencia organizada', por el concepto de bienes "que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada.'

Lo anterior, en virtud de que hablar de bienes instrumento, objeto o producto de delito, requiere que previamente se haya acreditado la existencia plena del delito. Sin embargo, la iniciativa de reformas propone la figura de aplicación de bienes en favor del Estado, en los casos en que no hubiere habido una sentencia ejecutoria.

Por otra parte, el concepto de bienes asegurados corresponde precisamente a aquellos que por ser instrumento, objeto o producto del delito, deben ser asegurados desde los primeros momentos de la investigación, ya sea porque constituyen huellas del delito o por ser bienes que deban ser objeto de decomiso en la sentencia definitiva.

e) Se sustituye la referencia a la 'acreditación de los elementos objetivos del tipo penal' como requisito para el inicio del procedimiento de aplicación de bienes en favor del Estado, por la siguiente: 'por el que se acredite plenamente el cuerpo del delito', a fin de incorporar el concepto de 'cuerpo del delito', al igual como se hizo en relación a los artículos 16 y 19 constitucionales.

f) Se precisa que la resolución puede poner fin no sólo al proceso, sino a la investigación, ya que, por ejemplo, la muerte de un presunto miembro de una organización delictiva se puede dar no sólo dentro del proceso penal, sino en el curso de una investigación o en la integración de una averiguación previa.

De esta manera se atiende al sentido original de la iniciativa de evitar que, por ejemplo, con la muerte de la persona, los bienes de que ésta disponía en sus actividades de delincuencia organizada, puedan ser utilizados, por otra persona, para los mismos fines.

g) Congruentes con la precisión anterior y dado que una investigación puede concluir sin una resolución formal, se propone una nueva redacción que englobe los dos supuestos y que elimine la necesidad de una resolución formal como prerequisite para iniciar el procedimiento previsto, ya que, se repite, una investigación puede terminar sin que necesariamente se emita una resolución.

h) Por congruencia con la realidad y gramatical, se sustituye la conjugación 'fuere poseedor, propietario o se haya conducido como tales', por la más propia de 'haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales.'

i) Otro de los cambios introducidos por estas Comisiones Unidas es el de proponer que se establezca claramente que, antes de afectar los bienes, es necesario agotar un procedimiento previo en el que se concederá el derecho de audiencia a terceros, salvando así los derechos que de buena fe posean éstos y para que los puedan hacer valer y así no verse afectados por esta decisión."

A su vez las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su calidad de cámara revisora, expresaron lo siguiente:

“Artículo 22

La Colegisladora introdujo las siguientes modificaciones a la propuesta correspondiente de la iniciativa presidencial:

Reubicó el párrafo materia de la adición, para dejarlo como párrafo tercero del artículo 22 constitucional, en lugar de párrafo cuarto, a fin de que la figura de aplicación de bienes en favor del Estado aparezca después del párrafo referente a la confiscación de bienes.

Precisó que la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, de ninguna manera puede considerarse una confiscación de bienes. Asimismo, señaló que dicha figura es aplicable sólo en los procedimientos de índole penal -investigación o proceso-, para dejar a salvo los que correspondan a otras materias, como la fiscal o la administrativa.

Sustituyó la expresión ‘podrá resolver’ por ‘resolverá’, toda vez que considera que la resolución judicial de aplicación de bienes a favor del Estado, una vez cumplidos los requisitos previstos para emitirla, no es una facultad potestativa del juez sino que es su obligación decretarla. Sobre el particular, esta Cámara Revisora estima pertinente hacer evidente que los requisitos necesarios para la emisión de dicha resolución judicial, deben ser siempre acreditados ante el juzgador obligado a resolver sobre el destino de tales bienes asegurados.

Sustituyó la referencia a bienes ‘que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos como de delincuencia organizada’, por la expresión relativa a bienes ‘que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada’, toda vez que la figura introducida puede ser aplicada aún cuando no hubiese habido una sentencia ejecutoria, como lo hacía suponer la redacción de la iniciativa. A mayor abundamiento, el concepto de bienes asegurados se refiere a aquellos que por ser instrumento, objeto o producto del delito, deben ser asegurados durante la investigación, sea porque se trate de huellas del delito o porque deban ser decomisados como resultado de la sentencia definitiva.

Introdujo igualmente en este numeral el concepto de ‘cuerpo del delito’, al igual que en los artículos 16 y 19 constitucionales.

Precisó que la resolución correspondiente puede poner fin no sólo al proceso sino también a la investigación, puesto que se trata de evitar situaciones de legitimación de bienes, por ejemplo, cuando la muerte del presunto miembro de una organización delictiva ocurre en el curso de una investigación o en la integración de la averiguación previa, con lo que en el marco jurídico vigente los bienes que dicha persona disponía en sus actividades de delincuencia organizada, pueden ser aprovechados por otra persona para otros fines.

En congruencia con el supuesto mencionado de que la investigación pueda concluir sin una resolución formal, la Colegisladora introdujo una nueva redacción que engloba los dos supuestos, y elimina la necesidad de una resolución formal para iniciar el procedimiento previsto con esta reforma.

Sustituyó la conjugación ‘fuere poseedor, propietario o se haya conducido como tales’, por la expresión ‘haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales’, a fin de mantener la congruencia gramatical y con los sucesos de la realidad.

Precisó la necesidad de agotar un procedimiento previo, a fin de conceder el derecho de audiencia a terceros poseedores o adquirentes de buena fe.

[...]

Conclusiones

[...]

En virtud de los cambios introducidos por nuestra Colegisladora, han sido modificados algunos aspectos de la iniciativa presidencial que nos preocupaban, sea en temas de gran importancia como la posibilidad de restablecer los juicios en ausencia, como en precisiones que permiten garantizar la seguridad jurídica de las personas en los diversos aspectos ya comentados de las diferentes fases del procedimiento y del proceso penal.

Este es el caso de las precisiones con respecto al contenido de la orden de aprehensión, contemplado en el artículo 16; del auto de formal prisión, introducidas por nuestra Colegisladora en el primer párrafo del artículo 19 constitucional; de la supresión de las modificaciones propuestas al artículo 20 constitucional prácticamente para juzgar en ausencia; de las precisiones introducidas a la actual propuesta de párrafo tercero del artículo 22 constitucional, con respecto a la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados, así como de las modificaciones introducidas a la propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por otro lado, esta Cámara Revisora estima pertinente dejar claro que el requisito consistente en la acreditación plena del cuerpo del delito, necesaria para la emisión de la resolución judicial a que se refiere el nuevo párrafo tercero del artículo 22, puede ser satisfecho por el juez encargado de la elaboración de tal resolución, o bien, haber sido cumplido previamente en la sentencia que pone fin al proceso penal.

[...].”

Del proceso legislativo descrito surgió la reforma al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, para quedar con el siguiente texto:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

(ADICIONADO, D.O.F. 8 DE MARZO DE 1999)

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.”

Posteriormente, en diciembre de dos mil siete las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados, actuando como cámara de origen, al analizar diversas iniciativas en materia de seguridad dictaminaron lo siguiente:

“Artículo 22

[...]

Por otra parte, se estima indispensable reestructurar el resto del artículo en comento, a fin de clarificar y ordenar las figuras que nuestra Constitución prevé como una excepción a la confiscación de bienes, tales como la aplicación de bienes para el pago de multas e impuestos; el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito; el decomiso en caso de enriquecimiento ilícito; la aplicación de bienes asegurados que causen abandono, y la extinción de dominio.

Con la extinción de dominio se buscó crear una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación, que permita al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.

[...].”

Por su parte, en la Cámara de Senadores como revisora del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la diversa Comisión de la Defensa Nacional, concluyeron en la parte conducente:

“Artículo 22

[...]

Por otra parte, se comparte el criterio de la legisladora en el sentido de reestructurar el resto del artículo en comento, a fin de clarificar y ordenar las figuras que nuestra Constitución prevé como una excepción a la confiscación de bienes, tales como la aplicación de bienes para el pago de multas e impuestos, el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, el decomiso en caso de enriquecimiento ilícito, la aplicación de bienes asegurados que causen abandono, así como la extinción de dominio.

[...].”

De los dictámenes insertos se advierte que existe desde mil novecientos noventa y nueve una clara intención del Constituyente Permanente para que los bienes que han sido asegurados y en donde no sea posible decretar en un proceso penal su confiscación, sí puedan pasar a propiedad del Estado.

A efecto de identificar la funcionalidad de la figura inserta constitucionalmente del abandono, se considera que existe coincidencia en que el grado de organización de la delincuencia es elevado, que existen agrupaciones delictivas que cuentan con grandes capitales obtenidos de sus actividades ilícitas y, por ende, un enorme poder corruptor, tecnologías avanzadas y un sofisticado armamento a su servicio, por lo cual el Estado Mexicano requiere de mejores herramientas jurídicas para actuar y enfrentarla, ya que nada agravia tanto a la sociedad como la impunidad y nada demerita tanto a la autoridad como señalársele de ineficiente; sin embargo, tratándose de bienes, se advierte que en la realidad muchos de éstos son utilizados como instrumento, objeto o producto del delito, pero en virtud de las circunstancias en las cuales son asegurados, no es posible identificar a su titular, o bien, éste no se presenta a reclamar la titularidad, ya reconocería que al hacerlo será inmediatamente investigado o, incluso, privado de su libertad para someterlo a un proceso penal, de ahí que el Constituyente Permanente determinó urgente generar las condiciones legales idóneas para facilitar el aseguramiento de los bienes de la naturaleza indicada, cabe destacar que ello no se refiere exclusivamente al ámbito de la delincuencia organizada, por el contrario aplica para todo acto previsto en las leyes penales como delito.

En la reforma de mil novecientos noventa y ocho, se hizo patente que el Constituyente Permanente no pretendía mezclar instrumentos jurídicos iguales en diversas materias, por lo cual distinguió que el aseguramiento y su posterior adjudicación procederían sólo en los procedimientos de índole penal dejando de lado la materia administrativa y la fiscal.

En la reforma de dos mil ocho, al advertir que la problemática que había dado lugar a la anterior reforma subsistía, dado que el decomiso y el aseguramiento en los términos regulados habían sido insuficientes y, en ese momento, buscaban un medio más eficaz para la lucha contra el crimen, es decir, facilitar al Estado la desarticulación económica mediante la reducción a los delincuentes de sus recursos materiales y económicos, observando siempre el principio de legalidad y respeto de los derechos de todas las personas, a fin de privilegiar el imperio del derecho en las acciones de justicia, pero ejerciendo a través de la extinción de dominio la pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado, lo cual provocó en el numeral en comento una modificación en la estructura de las figuras jurídicas ahí previstas.

En ese sentido se modificó el texto constitucional, si bien expresamente no se refirió en la reforma que el Ministerio Público pudiera actuar para retener en calidad de bienes asegurados a los que son utilizados como instrumento, objeto o producto del delito y una vez que éstos no han sido reclamados por sus titulares, emitir la resolución de bienes que han causado abandono y así determinar su adjudicación en favor del Estado, lo cierto es que los bienes asegurados se ubican en una situación jurídica en donde no se trata de un acto privativo de la propiedad y, por ende, no es contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, bajo esos antecedentes legislativos llegamos al actual texto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone:

“ARTICULO 22

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.”

Conforme al numeral invocado se establece, en la parte conducente, que no se considerará confiscación de bienes los siguientes supuestos:

- 1) La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos;
- 2) La aplicación de bienes de una persona cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;
- 3) El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 constitucional;
- 4) La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables; y,
- 5) La aplicación a favor del Estado de bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia, seguido un procedimiento jurisdiccional acorde a las reglas mínimas previstas en el texto constitucional.

En el caso de que se trata únicamente nos corresponde delimitar el supuesto relativo a los bienes asegurados que causen abandono, respecto de los cuales conforme al texto constitucional existe libertad a los órganos legislativos para que determinen las formas y mecanismos a través de los cuales los bienes asegurados, que causen abandono, pasen a la propiedad del Estado; ahora bien, en el caso el motivo de impugnación se hace consistir en que el Agente del Ministerio Público estatal carece de atribuciones para realizar estos actos.

Conforme a lo reseñado, resulta que es constitucionalmente válido sustraer del patrimonio de las personas bienes que en algún momento estuvieron involucrados con la comisión de un delito, incluso tratándose de bienes que a pesar de estar integrados en una averiguación previa, finalmente no fueron necesarios o bien, no hay disposición legal que permita al Ministerio Público darles un fin distinto.

De ahí que tratándose de los bienes asegurados, éstos tienen un tratamiento jurídico diverso, en relación con aquellos respecto de los cuales existe un dueño conocido y que detenta la posesión material del bien y, desde luego, la jurídica.

El abandono de bienes, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual cita: *"I. El abandono es la renuncia sin beneficio determinado con pérdida del dominio o posesión sobre cosas que recobran su condición de bienes nullius o adquieren la de mostrencos. - - - La definición del abandono de bienes presenta serias dificultades en la literatura jurídica civil, fundamentalmente por lo que respecta a ciertas hipótesis [...]. - - - Varias son las definiciones que se han intentado respecto del abandono de bienes. Así, podemos decir que abandono es la pérdida del derecho de propiedad sobre una cosa, mediante la desposesión de la misma, que ha de realizarse con la intención de dejar de ser propietario; o bien como un acto de ejercicio de la facultad dispositiva de la cosa. [...]. II. El abandono se entiende como un acto unilateral recepticio, cuyo efecto principal no es el de transmitir la propiedad, sino el de extinguirla, es decir, hacer del bien, una res nullius. [...]."*

El abandono de bienes se produce cuando el poseedor o titular de un bien mueble, se materializa o concreta con la omisión de ejercer la titularidad del derecho que se tiene sobre la cosa por el sólo transcurso del tiempo. En el entendido que con el transcurso del tiempo sin que se presente alguna persona a reclamar su legítima propiedad da lugar a la pérdida de ésta y, por consecuencia, luego se resuelve aplicar en beneficio del Estado los bienes que hubieren causado abandono, de ahí que no se identifique la declaración de abandono con una privación de propiedad, dado que se carece del *animus* de ejercer dicho derecho.

Así tratándose de los bienes asegurados la posesión física se encuentra en el Ministerio Público, pero por virtud de la falta manifiesta del dueño en reclamar dentro del plazo señalado su derecho de propiedad, trae como consecuencia, el abandono y, por ende, el acuerdo del Agente del Ministerio Público no contraviene el contenido de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución, pues al no tratarse de un acto privativo, permite la posibilidad de que el Ministerio Público mediante un acuerdo realice tal transferencia de los bienes.

En efecto, el artículo 80, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 80.

[...]

Los bienes muebles asegurados que estén a disposición de la autoridad investigadora, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho, por acuerdo del Agente del Ministerio Público, se adjudicarán al Fisco del Estado, por conducto de

la Secretaría que corresponda, para su enajenación, remate, donación o destrucción. El acuerdo de referencia se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado, para que dentro del improrrogable término de cinco días, quien tenga algún derecho, lo haga valer ante la Representación Social; transcurrido el plazo sin reclamación alguna, el acuerdo surtirá sus efectos legales.”

Esta norma general prevé que los bienes muebles asegurados que estén a disposición del Ministerio Público en su calidad de autoridad investigadora, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho, se adjudicarán al Fisco del Estado por conducto de la Secretaría que corresponda, mediante acuerdo del Agente del Ministerio Público que se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado.

Los gobernados que tengan algún derecho sobre aquellos bienes podrán, dentro del improrrogable plazo de cinco días, interponer reclamación ante el propio Ministerio Público, bajo apercibimiento de que en caso de transcurrir el plazo sin reclamación alguna, el acuerdo de adjudicación respectivo surtirá plenos efectos legales.

La finalidad de la norma controvertida consiste en adjudicar a favor del Fisco del Estado los bienes que tenga asegurados el Ministerio Público, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho.

Conviene delimitar el ámbito de la disposición cuestionada, en relación con los preceptos constitucionales que se involucran en la acción de inconstitucionalidad, dado que únicamente se considera el abandono de bienes muebles que previamente fueron asegurados por el Ministerio Público y no otro tipo de bienes o en situación jurídica diversa.

Bajo esa consideración, este Alto Tribunal ya precisó en qué consiste el aseguramiento y, que éste no constituye un decomiso, tal como se advierte de las siguientes tesis aisladas:

“ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES CONFISCACION. La confiscación es una pena que priva de todos los bienes a las personas, pena que, conjuntamente con otros castigos como la mutilación, el destierro, las penas infamantes, etcétera, está prohibida por el artículo 22 de la Constitución. En este sentido, las medidas de aseguramiento previstas en los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales no constituyen un caso de confiscación, puesto que tales medidas no tienen por finalidad la privación de bienes, sino que establecen una indisponibilidad patrimonial limitada a los bienes producto del delito, de orden provisional, con el propósito de garantizar, entre otras cosas, la eventual aplicación de la pena de decomiso.”

(No. Registro: 205,592. Tesis aislada. Materia(s): Penal. Octava Epoca. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 61, enero de mil novecientos noventa y tres. Tesis: P. XIII/93. Página: 63).

“ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. SU OBJETO, ENTRE OTROS, CONSISTE EN GARANTIZAR LA EVENTUAL APLICACION DE LA PENA DE DECOMISO. El artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, al establecer la figura del aseguramiento de bienes producto del delito, cuya naturaleza se asemeja genéricamente a las medidas precautorias, previstas en otros ámbitos del derecho, confieren a esta institución un carácter específico, en atención a su finalidad, consistente en la preservación de los bienes en cuanto productos del ilícito penal, con el propósito de garantizar, entre otros, la eventual aplicación de la pena de decomiso que, si fuera el caso, pudiera dictar el juez competente.”

(No. Registro: 205,591. Tesis aislada. Materia(s): Penal. Octava Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 61, enero de mil novecientos noventa y tres. Tesis: P. XI/93. Página: 62).

Conforme a los criterios señalados, si bien se refieren al ordenamiento federal, lo cierto es que por identidad de razón resultan aplicables en el ámbito estatal, dado que la figura jurídica del aseguramiento es la misma, de ahí que el decomiso es la privación coactiva, definitiva y sin indemnización de una parte de los bienes de una persona, por razones de interés, seguridad, moralidad o salud públicos y se erige como una pena establecida en la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto o producto de éste y que se imponen por conducto de un órgano jurisdiccional.

Por su parte, las medidas que dicta el Ministerio Público para el aseguramiento de los bienes muebles producto del delito, no constituyen un decomiso dado que éste constituye una pena cuya aplicación compete sólo al órgano jurisdiccional que corresponda y que evidentemente en el caso del aseguramiento no facultan a la autoridad investigadora a aplicar penas, en tanto que el aseguramiento es transitorio, semejante a las medidas precautorias, previstas en otros ámbitos del derecho, pero dado que evidentemente por virtud del aseguramiento no se priva al quejoso de sus bienes o derechos sino que los mismos quedan sujetos a un estado jurídico de indisponibilidad, en la medida que subsisten con la finalidad de preservar los bienes en cuanto son productos del ilícito penal y, entre otras razones, para garantizar la eventual aplicación de la pena del decomiso o reparaciones del daño según corresponda, si fuere el caso, pudiera dictar el juez competente.

Así de una interpretación sistemática y funcional conforme al texto de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero 22 constitucional la declaración de abandono al no tratarse de un acto privativo, en razón de que los bienes fueron asegurados legalmente y, una vez transcurrido un cierto tiempo sin reclamo alguno, en el caso de Veracruz, seis meses siguientes, trae como consecuencia, el abandono y, por ende, el acuerdo del Agente del Ministerio Público no contraviene el texto constitucional, pues al no tratarse de un acto privativo, permite la posibilidad de que el Ministerio Público mediante un acuerdo realice tal transferencia de los bienes.

Conviene destacar las atribuciones que, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponden al Ministerio Público:

TEXTO ANTERIOR A LA MODIFICACION DEL 18 DE JUNIO DE 2008	TEXTO CON LA MODIFICACION DEL 18 DE JUNIO DE 2008
<p>(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)</p> <p>Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)</p> <p>Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)</p> <p>Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE JUNIO DE 2005)</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>	<p>(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)</p> <p>Art. 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PARRAFO, VER ARTICULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EN EL D.O.F. DE 18 DE JUNIO DE 2008, QUE MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p>

<p>(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.</p>	<p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p>
<p>(ADICIONADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)</p> <p>La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.</p>	<p>N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PARRAFO, VER ARTICULOS SEGUNDO Y TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO PUBLICADO EN EL D.O.F. DE 18 DE JUNIO DE 2008, QUE MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</p>
	<p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p>
	<p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p>
	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p>
	<p>Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>
	<p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p>
	<p>b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.</p>
	<p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p>
	<p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p>
	<p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>

El artículo 21 constitucional citado, contiene regulaciones para distintas acciones del Estado y derechos para las personas; sin embargo, sólo se considera la normativa que rige al Ministerio Público al cual, esencialmente, le atribuye la investigación y persecución de los delitos, así como ejercer la acción penal de presuntos actos delictivos, de igual forma le atribuye al Ministerio Público y a las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno la obligación de coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Conviene destacar que las atribuciones constitucionales del Ministerio Público de la Federación no se constriñen exclusiva y necesariamente a la investigación y persecución del delito; también tiene otras facultades que le otorga, a manera de ejemplo el artículo 102, apartado A constitucional, para intervenir en los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, y en el numeral 107, fracción XV de la propia Carta Magna, como parte en todos los juicios de amparo.

De ahí que si tratándose del Ministerio Público Federal constitucionalmente cuenta con diversas competencias no exclusivamente constreñidas a la investigación de conductas delictivas, es que no se advierte razón por la cual en el ámbito estatal pueda tener algún impedimento para ejercer atribuciones legalmente conferidas, y distintas a la estrictamente persecución de los delitos y su intervención en los procesos jurisdiccionales respectivos, consecuentemente es claro que no hay una norma excluyente que le impida al Ministerio Público actuar en los procedimientos específicos de bienes abandonados.

El artículo 80 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece con precisión que la declaración de abandono y su posterior destino de los bienes muebles se realizará mediante la figura jurídica de la adjudicación, en su más amplio concepto, consistente en declarar que una cosa le corresponde a una persona o que se le confiere en satisfacción de algún derecho, en fin, que determinada persona se apropia de alguna cosa.

Ciertamente, el numeral cuya invalidez se solicita prevé que los bienes muebles asegurados que estén a disposición del Ministerio Público en su calidad de autoridad investigadora, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho a ellos, se adjudicarán al Fisco del Estado por conducto de la Secretaría que corresponda, mediante acuerdo del Agente del Ministerio Público que se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado.

La figura del aseguramiento es una medida atribuida al Ministerio Público para el debido cumplimiento de su cometido constitucional, consiste esencialmente en resguardar los bienes respectivos para que no se alteren, destruyan o desaparezcan.

Por su parte, el abandono radica en que el Ministerio Público realizó un aseguramiento legal y, posteriormente, por el transcurso del tiempo el legítimo propietario omite hacer el reclamo conducente de su derecho, y la adjudicación se refiere al acto por medio del cual una autoridad competente, en este caso, el propio Ministerio Público atribuye o reconoce a otra persona el derecho de gozar de un bien mueble. Es una forma de adquirir la propiedad, es el acto traslativo de dominio por medio del cual se declara que la propiedad de un bien o un conjunto de bienes pasa al patrimonio de una persona, destacando que no se trata de una privación en perjuicio de otra, dado que la otra persona, no expresó su *animus* de ejercer su derecho.

En el caso, por virtud de la norma impugnada se faculta al Ministerio Público para emitir un acuerdo de adjudicación en perjuicio del titular de los bienes muebles que estén bajo el resguardo de aquél (cuya retención no sea necesaria legalmente y no haya sido solicitado su reintegro por parte de su titular en el lapso de seis meses), es decir, el Legislador Ordinario permite que esta autoridad administrativa pueda emitir un acto de igual naturaleza, mediante el cual adjudique la propiedad de los bienes muebles que tenga asegurados en favor del Fisco del Estado, circunstancia que se estima constitucionalmente válida, en razón de que no existe un acto material de privación, sólo se determina la legítima propiedad de un bien mueble que ha caído en abandono.

Así, el acto por medio del cual el Ministerio Público dispone que ciertos bienes han causado abandono, no se contrapone con las facultades constitucionales que tiene respecto de los objetos asegurados como bienes relacionados con una investigación ministerial y su obligación de ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional cuando decida ejercitar la acción penal respectiva, en términos de los artículos 2o., fracciones I, IV, XI y párrafo último y 3o., fracciones VI, VII y XVIII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que disponen:

“ARTICULO 2o. Corresponde al Ministerio Público:

I. Investigar los delitos del fuero común que sean cometidos dentro de su territorio y aquellos que, habiendo sido perpetrados o ejecutados fuera de él, causen efectos dentro del mismo;

[...]

IV. Intervenir en asuntos del orden civil, mercantil y concursal conforme a las disposiciones legales aplicables;

[...]

XI. Las demás atribuciones que señalen otras disposiciones legales.

Todas las diligencias practicadas por los servidores del Ministerio Público, dentro de sus facultades legales, tendrán el carácter de auténticas, y para su validez, no necesitan ser ratificadas ante las autoridades judiciales o administrativas.”

“ARTICULO 3o. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior (investigar delitos del fuero común que sean cometidos dentro de su territorio), en el periodo de investigación ministerial, son:

[...]

VI. Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en términos de ley;

VII. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido o víctima del delito en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecten los que correspondan a terceras personas y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate.

Cuando estime necesario, el bien se mantendrá a disposición del Ministerio Público durante el periodo de investigación ministerial, exigiendo el otorgamiento de las garantías procedentes. Al ejercitarse la acción penal, lo asegurado se pondrá a disposición del órgano jurisdiccional;

[...]

XVIII. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

[...]”

Tal como puede advertirse la normatividad que regula la actuación del Ministerio Público se refiere tanto a actuaciones propias de la persecución de los delitos y fuera de ese ámbito, de igual forma en el artículo 3o. en las dos primeras fracciones citadas, únicamente alude a los bienes muebles que bajo su resguardo se encuentran con motivo de una indagatoria y que ésta finalmente concluye con la consignación ante un órgano jurisdiccional de los bienes asegurados, por lo que será el juzgador quien determinará lo conducente.

En efecto, el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece atribuciones que propiamente se refieren a cuestiones diversas a la investigación de los delitos y su intervención en los procesos jurisdiccionales respectivos; tal como se advierte de la fracción IV, con base en la cual puede intervenir en asuntos del orden civil, mercantil y concursal conforme a las disposiciones legales aplicables, siendo claro que el Ministerio Público puede actuar en otras materias que no son las propiamente vinculadas con la investigación de delitos.

En ese orden de ideas, la reforma cuestionada al artículo 80 del Código Penal se inscribe dentro de las atribuciones que alguna disposición legal le otorgue al Ministerio Público, prevista tanto en la fracción XI del numeral 2o. como en la fracción XVIII del artículo 3o. antes citados, es decir, de bienes muebles no reclamados por sus titulares, el realizar la declaratoria de abandono y su posterior adjudicación al Estado.

Bajo las consideraciones establecidas, se arriba a la conclusión de que el segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, no transgrede lo previsto en los artículos 14, párrafo primero, 16, párrafo segundo y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Estudio de fondo. En el primer concepto de invalidez, se planteó la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por estimar que contraviene la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que faculta al Ministerio Público para que adjudique al Fisco del Estado

los bienes muebles que se encuentren a su disposición, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quienes tengan derecho, sin que previamente a tal acto se otorgue a los gobernados la posibilidad de ser oídos y vencidos.

En principio es necesario determinar la naturaleza de la norma que se cuestiona y su regularidad constitucional, a fin de establecer cómo debe regir la garantía de audiencia en el caso particular.

Para ese efecto, se considera que los actos privativos son los que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, y su constitucionalidad depende del cumplimiento de las garantías previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal, como son la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

Por su parte, los actos de molestia son los que sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, y su constitucionalidad depende del cumplimiento de las garantías previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, que deben ser emitidos mediante mandamiento escrito, girando por una autoridad competente, en el cual se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ilustra la anterior disociación la siguiente jurisprudencia:

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, julio de 1996, Tesis: P./J. 40/96, página: 5).

Por su parte, el numeral impugnado establece que los bienes muebles asegurados que estén a disposición del Ministerio Público en su calidad de autoridad investigadora, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados en el lapso de seis meses por quien tenga derecho a ellos, se adjudicarán al Fisco del Estado por conducto de la Secretaría que corresponda, mediante acuerdo del Agente del Ministerio Público que se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial del Estado.

En contra del indicado acuerdo de adjudicación, el numeral controvertido prevé a favor de los gobernados la posibilidad de hacer valer sus derechos mediante escrito de reclamación, el cual deberá interponerse dentro del improrrogable plazo de cinco días a partir de la única publicación que del indicado acuerdo se realice en la Gaceta Oficial del Estado, bajo apercibimiento de que en caso de transcurrir el plazo sin reclamación alguna, el acuerdo de adjudicación surtirá plenos efectos legales.

Es conveniente reconocer que el antecedente del caso nos permite advertir que los bienes muebles, en principio, son asegurados como una providencia cautelar relacionados con alguna indagatoria integrada por el Ministerio Público, en el momento del aseguramiento no hay un acto de privación de derechos, sólo hay una afectación provisional que concluye cuando el Ministerio Público determina la situación jurídica del bien.

Posteriormente, cuando el Ministerio Público estima que el bien mueble ya no sea necesario legalmente mantenerlo bajo aseguramiento y que éste no ha sido solicitado en el lapso de seis meses por quien tenga derecho, se adjudicarán al Fisco del Estado por conducto de la Secretaría que corresponda, es el momento en que se hace la disposición final del bien, pero como se analizó en el considerando anterior la afectación no es privativa, en virtud de que el legítimo propietario carece del *animus* de ejercer dicho derecho y, en ese orden de ideas, es que la declaración de abandono se rige por la garantía de seguridad jurídica y no propiamente de audiencia, dado que no hay acto de privación.

En ese sentido, en virtud de lo expuesto el análisis del numeral controvertido se realiza bajo la garantía de seguridad jurídica en suplencia de queja, dado que el accionante no invocó violación a ésta última. Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 96/2006 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página: 1157, que dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS. Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.”

Este Alto Tribunal sostiene que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, y por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de tal suerte que se le impida actuar de manera arbitraria o

caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad, siendo pertinente destacar que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal, todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por los motivos que la informan, la tesis P. LXX/96¹ sustentada por este Tribunal Pleno, que a la letra se lee:

“PROTECCION AL CONSUMIDOR. EL ARTICULO 131 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA OBSERVA LAS GARANTIAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. El artículo 131 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, respeta las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, pues en el mismo se establecen los diversos medios que permiten a la autoridad pronunciarse de manera objetiva sobre la imposición de sanciones por infracciones a la propia Ley; además, la resolución sancionadora sobrevendrá como culminación del procedimiento previsto en los artículos 123 de la Ley en cita y 16 de su Reglamento, que señala ante qué autoridad ha de substanciarse, y se da oportunidad al afectado de hacerse oír y aportar las pruebas que a su interés convenga, mismas que, desde luego, deberá tomar en consideración la autoridad para emitir su resolución. Por tanto, se concluye que el referido dispositivo legal contiene las condiciones de legalidad y seguridad jurídica que permiten al gobernado una eficaz defensa dentro de una situación jurídica cierta y definida.”

Asimismo, se ha establecido que la seguridad jurídica no implica que el legislador deba establecer un procedimiento detallado para regular todas y cada una de las relaciones que se entablen entre los particulares y las autoridades, pues basta con señalar los elementos mínimos para que el gobernado pueda hacer valer sus derechos, y sobre ese aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, la jurisprudencia de la Segunda Sala 2ª/J 144/2006², cuyo criterio comparte este Tribunal Pleno, que es del siguiente tenor:

“GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

De lo antes expuesto se colige que, tratándose de disposiciones legales que otorgan un derecho a los particulares, en respeto a la garantía de seguridad jurídica, el legislador está obligado a establecer el mecanismo a través del cual se va a ejercer ese derecho y las correlativas facultades y obligaciones de la autoridad, en la inteligencia de que dicho mecanismo puede, válidamente, desarrollarse en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

Ahora bien, en párrafos precedentes quedó establecido que del análisis de lo previsto en el artículo 80 del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de donde se advierte con evidente claridad que la ley no prevé que la publicidad que se le tiene que otorgar a la declaración de abandono sea el necesario o suficientemente eficaz para que si el propietario o el que tiene un título legal para poseer el bien mueble pueda legalmente reclamarlo.

¹ No. Registro: 200,130. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Mayo de 1996. Tesis: P. LXX/96. Página: 116.

² No. Registro: 174,094. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Octubre de 2006. Tesis: 2a./J. 144/2006. Página: 351.

Así, este Tribunal Constitucional considera que de forma genérica en una sola publicación en el Gaceta Oficial del Estado, para que quien tenga algún derecho lo haga valer ante la Representación Social, no constituye un medio para garantizar la seguridad jurídica del posible titular del derecho, en razón de que se trata de un plazo breve realizado a todo el público, cuando es un hecho notorio que la generalidad de la población no consulta de forma ordinaria las gacetas o periódicos oficiales de los Estados, luego es que dicha publicación se estima que no satisface la seguridad jurídica que todo acto de autoridad debe guardar.

No pasa inadvertido a este Alto Tribunal que, en la gran mayoría de los casos, los bienes que han sido asegurados y que posteriormente causan abandono, se debe a que los titulares de los bienes se encuentran relacionados con actividades ilícitas y que evidentemente no tienen interés en acudir a recuperarlos, porque podrían ser detenidos y perder su libertad; sin embargo, ello no debe ser un obstáculo para que en el cuerpo normativo se prevea con eficacia la seguridad jurídica del legítimo propietario para que tenga la posibilidad de acceder a reclamar su derecho mediante el conocimiento cierto de la declaración realizada por la autoridad y como consecuencia de esa publicidad tenga la oportunidad necesaria para oponerse.

En ese sentido, si bien no se exigen formalidades especiales, sí es necesario para garantizar la seguridad jurídica que se establezca un mecanismo por el cual la publicidad de la resolución de abandono sea eficaz y no únicamente en el Periódico Oficial del Estado, con lo que de esta forma el particular tendrá la oportunidad de conocer y, en su caso, oponerse a la resolución respectiva.

Tomando en cuenta lo anterior, se infiere que el Legislador Local no consignó debidamente un mecanismo a través del cual se realice la publicidad eficaz de la declaración de abandono y, con ello, se les dé oportunidad a los afectados de defenderse antes de que el Ministerio Público emita un acuerdo de adjudicación a favor del Fisco del Estado respecto de los bienes muebles que aquél tenga asegurados, cuya retención no sea necesaria legalmente y que no hayan sido solicitados por quien tenga derecho a ellos en el lapso de seis meses, lo cual conduce a determinar que con ello se transgrede la garantía de seguridad jurídica que consagra el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, tampoco es impedimento para llegar a la conclusión alcanzada, que el Congreso Local y el Ejecutivo del Estado aduzcan que se llegó a la determinación prevista en el numeral impugnado por cuestiones de salubridad y con el fin de acortar el tiempo para limpiar los encierros y depósitos oficiales de la Entidad, que se trata de bienes abandonados por sus propietarios o poseedores respecto de los cuales no se muestra ningún interés, y que de todas formas la autoridad administrativa debe otorgar a favor de los gobernados la oportunidad de defenderse previamente a la emisión del acuerdo de adjudicación aun cuando esa obligación no derive de alguna norma general; porque tales circunstancias no justifican que la determinación de propiedad de esos bienes muebles pueda realizarse por una autoridad que se atribuye facultades de otra diversa, ni eximen al Legislador de la obligación de consignar en la ley el procedimiento adecuado en el que se de publicidad a la declaración de abandono.

Bajo las consideraciones establecidas, como se ha señalado en líneas precedentes, se arriba a la conclusión de que el párrafo segundo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 237, publicado en la Gaceta Oficial de la indicada Entidad Federativa el treinta de abril de dos mil ocho, es contrario a la seguridad jurídica prevista en el numeral 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede declarar su invalidez.

Finalmente, dado que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, en ese sentido se establece que la declaratoria de invalidez decretada, consiste en la expulsión del orden jurídico del segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual surtirá sus efectos una vez que se notifiquen al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la parte promovente, resultando aplicable la tesis número P./J.37/2004, cuyos rubro, texto y datos de identificación, son los siguientes:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, junio de 2004, Tesis: P./J. 37/2004, página: 863.)

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 80, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 237, publicado en la Gaceta Oficial de esa Entidad Federativa el treinta de abril de dos mil ocho, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, y Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Sánchez Cordero de García Villegas manifestaron que formularían un voto minoritario. Los señores Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza manifestaron que formularían voto particular y reservaron su derecho para formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales solo reservaron su derecho para formular voto concurrente.

Las siguientes votaciones no se reflejan en los puntos resolutivos:

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls, Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no exige intervención judicial para que opere la figura del abandono; los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales y Silva Meza votaron en contra.

Por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz; Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Silva Meza, en cuanto a que el efecto de la declaratoria de invalidez es la expulsión del orden jurídico del segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el presente asunto se resolvió en los términos antes señalados.

Firman los Señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del tres de junio de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2008, promovida por los Diputados Integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil diez.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2008.

Estoy de acuerdo con la declaración de invalidez del precepto combatido; sin embargo, no concuerdo con todas las consideraciones en las que se sustenta dicha declaratoria.

Difiero de lo sostenido en la presente ejecutoria, en el sentido de que es constitucionalmente válido que en la norma impugnada se faculte al Ministerio Público para emitir un acuerdo mediante el cual adjudique la propiedad de los bienes muebles que tenga asegurados en favor del Fisco del Estado, cuya retención no sea necesaria legalmente y no haya sido solicitado su reintegro por parte de su titular en el lapso de seis meses.

Ante todo, si bien el artículo 22, párrafo segundo, de la Constitución Federal, no establece que tratándose de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, deba ser un juez quien decrete el abandono y la adjudicación correspondiente a favor del Estado, esto se debe, a mi juicio, a que dicha disposición no tiene por objeto principal determinar la autoridad competente para tal efecto, sino definir lo que debe o no considerarse como confiscación de bienes, prohibida por el propio artículo 22.

Ahora bien, dicha norma constitucional no puede verse de forma aislada, sino dentro del contexto de protección de garantías en que se enmarca el sistema constitucional en materia penal, en el que se privilegia la necesaria intervención de la autoridad judicial.

El sistema construido por el artículo 22 de la Constitución Federal es un sistema que se enmarca dentro del nuevo marco constitucional de garantías en materia penal, que tiene entre sus principios fundamentales, el que los actos que incidan en la esfera de derechos de los particulares, provengan de una autoridad judicial, que garantice objetividad, imparcialidad y apego a la ley.

Recordemos por ejemplo la insistencia del Poder Reformador de la Constitución, en el sentido de que todo acto dirigido a los gobernados en el que se vean afectado sus derechos, debe provenir de autoridad judicial. Así quedó claro que las órdenes de cateo, la intervención de comunicaciones y, desde luego, cualquier detención, deben ser dictadas por un juez, sin que prosperara la idea de que en ciertos casos sería excusable el cateo sin intervención judicial.

Nuestro actual sistema constitucional penal exige la presencia de la autoridad judicial en la toma de determinaciones que puedan afectar los derechos fundamentales de las personas.

En ese tenor, a mi juicio, la determinación de la existencia del abandono de bienes para esos efectos, debe ser realizada por la autoridad judicial.

Reconozco que pudiera darse un caso de excepción: cuando a pesar de la eficaz publicidad que se hubiera dado, no haya persona alguna que se presente dentro del plazo razonable que se le otorgue a reclamar el bien y que por lo tanto, al no verse involucrados directamente los derechos de persona determinada, la garantía de audiencia y por tanto, la intervención de la autoridad judicial sean innecesarios, caso en el cual podría autorizarse en la propia ley, que sea el Ministerio Público el que como autoridad administrativa, decrete el abandono previsto claramente en la ley y la aplicación del bien a favor del Estado.

Sin embargo, cuando están involucrados los derechos concretos de una persona determinada, que se presenta a reclamar como suyo el bien, debe existir un procedimiento ante la autoridad judicial, en que el interesado pueda estar en aptitud de demostrar la licitud de la adquisición y la buena fe con que tiene el bien de que se trate, y sea un juez quien determine si se decreta el abandono y, además, si pasa a favor del Estado el bien en cuestión.

Aunado a lo anterior, estimo que la norma legal combatida es inconstitucional, no sólo porque la publicidad que prevé que se le tiene que otorgar a la declaración de abandono no es suficientemente eficaz, sino también porque, a mi juicio, dicha publicidad debería darse antes de emitir la declaratoria de abandono correspondiente, a efecto de que estuviera en aptitud de intervenir quien pudiera defender en garantía de audiencia sus derechos, y no hasta que se dicta el acuerdo de abandono correspondiente.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del tres de junio de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2008, promovida por los Diputados Integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil diez.- Rúbrica.