

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2013.**

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2013.**  
**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**  
**SECRETARIOS: ROSA MARÍA ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS.**  
**JOSÉ DÍAZ DE LEÓN CRUZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de dos mil quince.

**VISTOS** para resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2013, promovida por el Procurador General de la República, y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de la acción.** Por medio del oficio presentado el cuatro de noviembre de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

**AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA:**

- a) Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:**

- El artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece, cuyo contenido es el siguiente:

*“Artículo 9. Procedencia de la Acción.*

*Procede la extinción de dominio respecto de los bienes a que se refiere esta ley, cuando existan elementos suficientes para determinar que sucedieron los hechos ilícitos en los casos de:*

- I. Secuestro;*
- II. Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo;*
- III. Robo de vehículos; y (sic)*
- IV. Trata de personas.*

**V. *Facilitación delictiva.***

*Para los efectos de esta ley, se entiende que existen elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, cuando se reúnan indicios respecto de los elementos objetivos o externos y, en su caso, normativos de los delitos a que se refieren las fracciones anteriores, aun cuando no se haya determinado quienes intervinieron en el o el carácter de su participación.*

*La muerte del o los probables responsables no anula la acción de extinción de dominio”.*

**SEGUNDO. Artículos constitucionales señalados como violados.** El artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal.

**TERCERO. Concepto de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la promovente adujo en síntesis lo siguiente:

- Que el artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal, debido a que **el Poder Legislativo de la entidad excede a su ámbito de competencia**, al determinar que la acción de extinción de dominio procede en contra del delito de “facilitación delictiva”, previsto en el artículo 280 bis del Código Penal de la entidad.

- Lo anterior, debido a que la extinción de dominio puede definirse como la pérdida de los derechos sobre bienes relacionados con un hecho ilícito de la delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, mediante un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal.
- El texto vigente del artículo 22 de la Constitución Federal proviene de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, cuyo origen lo constituye, entre otras, la iniciativa presentada por el diputado César Camacho Quiroz. A continuación transcribe parcialmente la iniciativa.
- Posteriormente, transcribe también parcialmente el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en relación con la iniciativa mencionada, del que se desprende que “...**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. Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo**”, criterio que afirma, fue compartido por la legisladora en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.
- El Procurador agrega que, tal como lo consideró el Constituyente Permanente, la extinción de dominio se implementó en nuestro orden jurídico toda vez que las figuras existentes, o bien eran insuficientes para alcanzar el objetivo de combatir eficazmente la delincuencia organizada (como el aseguramiento o el decomiso), o bien no eran adecuadas o correctas para lograrlo (como la expropiación).
- A continuación, relaciona las características que le atribuye a la acción de extinción de dominio. Señala que se trata de una **acción de carácter público**, pues faculta al Estado a solicitar a un juez que aplique en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia; una **acción real**, ya que busca declarar la extinción de un derecho real; una **acción de contenido patrimonial**, porque versa sólo sobre derechos que integran el patrimonio de las personas; y una **acción autónoma del procedimiento penal**, que se explica en virtud de que la acción de extinción de dominio no implica la pretensión de aplicar una pena o sanción con motivo de la comisión de un delito, sino que procede con independencia de la culpabilidad de quien haya cometido el hecho ilícito, por lo que el ejercicio de la acción de extinción de dominio y su resolución son autónomos del resultado de cualquier proceso penal.
- Añade que, mediante la acción de extinción de dominio el Estado no investiga, ni prosigue la acción en contra de una persona por ser el autor o partícipe de la comisión de un delito, no investiga ni persigue el delito, sino que a través de la autoridad facultada actúa sobre los bienes relacionados con la comisión de hechos ilícitos, con la pretensión de que el juez civil, previa sustanciación del procedimiento respectivo, declare la extinción del dominio sobre esos bienes al quedar plenamente acreditada la ilegitimidad de su origen o utilización.
- De igual forma, **el Constituyente Permanente**, sin dejar margen de regulación legislativa, **fue claro en establecer los delitos por los cuales procedería la extinción de dominio, procediendo exclusivamente para los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.**
- Con base en lo anterior, considera que al establecerse en la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, un diverso delito de los previstos por el Constituyente para que opere la extinción de dominio, se viola el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal.

**CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 33/2013, mediante acuerdo dictado el cinco de noviembre de dos mil trece; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, de conformidad con la certificación de turno que al efecto se acompañó.

Por su parte, el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles que marca la ley, que se cuentan a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación respectiva, mediante un acuerdo emitido el seis de noviembre de dos mil trece.

**QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado.** El diputado Eliseo Francisco Mendoza Berrueto, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, y representante legal del mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 220, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, al rendir su informe, señaló que los conceptos de invalidez de la actora son infundados, por las razones que a continuación se sintetizan:

- En primer lugar manifestó que la aprobación del Decreto No. 290, relativo a la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, siguió los trámites previstos en la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica, según se puede apreciar de la Iniciativa de Decreto, del dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, del Diario de Debates, y del propio Decreto.
- En segundo lugar, señaló que a juicio del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, no se comete la infracción inconstitucional de que se duele el Procurador General de la República, por los motivos siguientes:

- Se considera que la Constitución Federal no establece una reserva legislativa, puesto que de haberlo hecho, hubiera establecido una prohibición expresa para que los estados no legislaran en la materia.

Señala que contrario a lo que sucede con las leyes secundarias, las reservas o prohibiciones deben ser expresas en la Constitución, y no tácitas, máxime cuando se refieran a la limitación de la soberanía estatal.

Así, de la lectura de la demanda del Procurador General de la República, no se advierte que exista una prohibición expresa a las legislaturas estatales para ampliar la esfera de aplicación de la extinción de dominio, lo que se entiende en el sentido de que la soberanía estatal puede ampliar a otros conceptos la extinción de dominio, que en el caso de facilitación delictiva, forma parte habitual de las actividades de la delincuencia organizada.

- El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza legisla atendiendo al mandato soberano que le ha sido conferido, y en base a ello, aprueba las leyes y procede a su reforma, por lo que la actuación del Poder Legislativo al momento de aprobar la reforma impugnada atendió a los principios legales enumerados.

Agrega que la nueva ley y su dispositivo impugnado, tienen su fundamento en la exigencia ciudadana, ante un delito que lastima seriamente a toda la comunidad, por lo que una sentencia que declarara la expulsión de la fracción V del artículo en comento, traería una consecuencia de mayor daño a la sociedad y enviaría un mensaje equivocado hacia quienes realizan la denominada "facilitación delictiva".

**SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, Raúl Fernando Alvarado Castro, en uso de las facultades que le confiere la fracción XIX del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, al rendir el informe del Poder Ejecutivo, señaló que los conceptos de invalidez de la actora son infundados, por las razones que a continuación se sintetizan:

- 1) Señaló que en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa no se atribuye de manera directa algún acto violatorio o concepto de invalidez por vicios atribuibles a ese poder, en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, por lo que se sostiene la validez de la misma en lo que hace al Ejecutivo del Estado.
- 2) Agregó que el Poder Ejecutivo del Estado no tuvo injerencia en la irregularidad que se señala en el concepto de invalidez, dado que no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma, y si bien es cierto que la promulgó y publicó, lo hizo por ser un deber del Ejecutivo, previsto en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción II, de la propia Constitución del Estado.
- 3) Señaló que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a un decreto remitido por el Congreso local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial del Estado, y que lo anterior son requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos, de forma que sólo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley o sus reformas puedan ser conocidas, requisitos que en el presente caso se cumplieron, razones por las que se reitera lo infundado de la acción de inconstitucionalidad.
- 4) Finalmente, consideró importante destacar el argumento que utilizó el legislador coahuilense para la creación de la figura típica de facilitación delictiva, y a continuación transcribe los siguientes párrafos de la exposición de motivos:

“[...] 2) *Figura Típica de Facilitación Delictiva*

*La actividad del crimen organizado ha revestido diversas formas de exteriorización; ahora no sólo se comete un delito por parte de sus integrantes, sino que se han allegado de personas que se dedican al acecho de las actividades de los cuerpos policiacos, a fin de proporcionar la información a los grupos delictivos, facilitándoles así la comisión de diversos delitos.*

*Tal conducta sin duda debe ser sancionada, pues la actividad desplegada por personas a quienes el común de la población ha denominado “halcones”, no sólo propicia ejecución de más delitos, sino que pone en riesgo la integridad física de quienes conforman los cuerpos de seguridad pública, de cualquier orden de gobierno, tanto municipal como estatal [...]”*

Señaló que el bien jurídico que protege el legislador contra el delito de facilitación delictiva es la seguridad pública, misma que -conforme a la transcrita exposición de motivos- ha de verse afectada no sólo porque la conducta descrita tenga el fin de proporcionar información a grupos delictivos, sobre la ubicación, actividades, operativos, o en general, las labores de seguridad pública, de investigación o persecución del delito o la ejecución de penas, sino también porque esa información facilite la comisión de más delitos que tutelan otros bienes jurídicos valiosos y, asimismo, coloque en riesgo la seguridad personal de los elementos de seguridad pública municipales y/o estatales.

Agregó que lo anterior es una demanda de la sociedad para contar con instrumentos actualizados que permitan incluir nuevos delitos y modificar los existentes para combatir al crimen organizado, a raíz de la actual situación de violencia en el país, y especialmente en la entidad, por el incremento en tasas de delitos cometidos y el aumento de violencia en las agresiones por parte de los delincuentes.

**SÉPTIMO. Plazo para alegatos.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil trece, el Ministro Instructor tuvo al Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, y al Consejero Jurídico del Ejecutivo de la misma entidad, rindiendo los informes que les fueron solicitados; tuvo como domicilios para oír y recibir notificaciones los que fueron mencionados en los respectivos escritos, y en el mismo proveído puso los autos a la vista de las partes por un plazo de cinco días hábiles para que formularan por escrito sus alegatos.

**OCTAVO. Cierre de instrucción.** El Ministro instructor mediante proveído de diez de diciembre de dos mil trece, tuvo por formulados los alegatos y ordenó el cierre de la instrucción para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Cabe precisar que sólo formularon alegatos el delegado del Congreso de Coahuila de Zaragoza, y el Procurador General de la República. El primero insistió en que al no existir una prohibición expresa a las entidades federativas en la Constitución Federal para agregar hipótesis delictivas adicionales para la procedencia de la extinción de dominio, ello está permitido, máxime que existen consideraciones que motivan claramente la adición de la fracción impugnada.

Por su parte, el Procurador General de la República manifestó que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Federal, la figura de extinción de dominio únicamente procede para los tipos penales de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, ya que se trata de una enumeración limitativa, de tipo *numerus clausus*, por lo que el legislador estatal no puede ampliar la figura de extinción de dominio a otras conductas delictivas que no estén contempladas en el texto de la Constitución Federal, ya que se trata de una norma que prevé una situación excepcional. Por lo tanto, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se extralimitó en sus facultades.

#### 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 c) 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 entre el artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Federal.

**SEGUNDO. Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El Decreto número 290, que contiene la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el viernes cuatro de octubre de dos mil trece. Así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, transcurrió del cinco de octubre al tres noviembre de dos mil trece. Sin embargo,

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 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 fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

dado que el día tres de noviembre fue domingo, y por lo tanto inhábil, de conformidad con el artículo 2 del citado ordenamiento, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el plazo se extendió hasta el lunes cuatro siguiente. Por lo tanto, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el cuatro de noviembre de dos mil trece, según se desprende de la foja 11 vuelta del expediente, se concluye que fue presentada de forma oportuna.

**TERCERO. Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La acción de inconstitucionalidad la promovió Jesús Murillo Karam, en su carácter de Procurador General de la República,<sup>2</sup> quien se encuentra facultado para ello, de conformidad con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> dado que se promovió en contra de una ley de carácter estatal, emitida por la legislatura de una entidad federativa.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

**QUINTO. Competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar sobre extinción de dominio.** Como una cuestión previa al análisis del fondo del asunto, este Tribunal Pleno estima que en primer lugar, debe determinarse si la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza tiene facultades para legislar en relación con la figura de extinción de dominio.

Cabe destacar que al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 18/2010, en la sesión de este Tribunal Pleno celebrada el dieciocho de febrero de dos mil catorce, se determinó por mayoría de votos, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio.

En lo que interesa, dicho aserto se sustentó en que las facultades que otorga el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, se refieren exclusivamente al delito de delincuencia organizada que es eminentemente federal. Sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general (competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Lo que llevó a concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio en dicha entidad federativa, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquéllos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como en el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

A partir de dicho criterio, que fue aprobado por una mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, se hace el estudio de la competencia de la legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza, para emitir una ley de extinción de dominio.

El artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal establece:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...] XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada”

<sup>2</sup> Tal carácter lo acredita con la copia simple de su designación en ese cargo firmada por el Presidente de la República, agregada en la foja 12 del expediente.

<sup>3</sup> “Artículo. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

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:

(...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, en el cual el Constituyente Permanente introdujo la figura de extinción de dominio, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, establece lo siguiente:

*“Art. 22.- [...] 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) Aquéllos 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) Aquéllos 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) Aquéllos 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) Aquéllos 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”.*

De dicho artículo se desprende que la extinción de dominio tiene por objeto *privar del derecho de propiedad* sobre bienes que son instrumento,<sup>4</sup> objeto<sup>5</sup> o producto<sup>6</sup> de los delitos de **delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas**, *sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.*

Asimismo, el precepto establece que al ejercitar su acción, el Estado debe aportar al juicio de extinción de dominio “elementos suficientes” para acreditar, en *primer lugar*, que en el mundo fáctico se actualizaron los *hechos ilícitos* que se adecúan a la descripción normativa de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; en *segundo lugar*, que los bienes objeto del juicio fueron *instrumento, objeto o producto* de alguno de los delitos citados, y en *tercer lugar*, en el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, deberá aportar al juicio datos e indicios que razonablemente permitan afirmar que el propietario tiene o tuvo conocimiento de ello.

Del precepto citado, también se desprende que la declaración de extinción de dominio debe derivar de la tramitación de un *procedimiento jurisdiccional*, que debe ser *autónomo* del proceso penal. La extinción de dominio procede, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine *la responsabilidad penal*, siempre que existan elementos suficientes para determinar que el *hecho ilícito* contenido en el tipo penal de que se trate sucedió.

Esto es, la acción de extinción de dominio no está encaminada a determinar la culpabilidad de un imputado ni su eventual sanción penal, sino en esencia, la privación de los bienes de que se sirve para delinquir.

*Así, en el proceso penal se juzga si el sujeto a quien se le atribuye la comisión de una determinada conducta o hecho catalogado como delito por la ley, es culpable de haberlo cometido con un contenido de intencionalidad, inclusive existe la posibilidad de graduar el injusto de acuerdo con la gravedad del daño causado, pues ello es parte del juicio de reproche que se le realiza al autor del delito. Sin embargo, en la acción de extinción de dominio importa tan sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.*

<sup>4</sup> Objeto con el que se cometió el delito.

<sup>5</sup> Cosa en la que recae la acción delictiva.

<sup>6</sup> Bienes derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> nuestro país se encuentra constituido como una *República Representativa, Democrática y Federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, empero, unidos en una Federación, los cuales se asocian delegando algunas facultades a la Federación, acorde con los postulados previstos en la propia Ley Fundamental.<sup>8</sup>

En lo que refiere al régimen de competencias entre los Estados y la federación, la regla general es que en nuestro sistema, por disposición expresa del artículo 124 de la Constitución Federal, rige la competencia residual, por virtud de la cual, las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Ley Fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

En efecto, el artículo 124 de la Constitución Federal establece:

*“Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”*

Por lo tanto, las reglas de competencia en materia legislativa funcionan de la siguiente manera:

- ✓ El Congreso de la Unión solamente tiene las facultades que la Constitución le ha encomendado;
- ✓ Las Legislaturas de los Estados de la Federación gozan de aquellas competencias que no le han sido encomendadas expresamente al Congreso de la Unión.

Ahora bien, **ni el artículo 22, arriba transcrito, ni el artículo 73 constitucionales otorgan al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio**, y si bien es cierto que el artículo 73, fracción XXI, sí le confiere al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en “materia de delincuencia organizada”, este Tribunal Pleno ya sostuvo que dicha facultad debe entenderse restringida al delito de delincuencia organizada, y no a una materia de delincuencia organizada en sentido amplio, que incluya a la extinción de dominio.

De ahí que si la extinción de dominio no constituye una materia específica, ni puede hablarse de una materia de delincuencia organizada en sentido amplio que englobe a la extinción de dominio, y por lo tanto, la Constitución Federal no concede al Congreso de la Unión la facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio, debe entenderse que en los términos del artículo 124 de la Constitución Federal, **es competencia de las entidades federativas legislar en materia de extinción de dominio, excepto en relación con el delito de delincuencia organizada**, que es de competencia federal exclusiva, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, arriba transcrito.

La conclusión anterior se refuerza si se toma en cuenta que la extinción de dominio constituye una figura jurídica híbrida que participa de las materias **civil, penal y administrativa**, sobre las cuales el Congreso de la Unión tampoco tiene facultad expresa para legislar, por lo cual son materias respecto de las cuales pueden legislar las entidades federativas.

En efecto, la extinción de dominio es una figura jurídica híbrida, que conjuga elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo.

Al respecto, conviene resaltar que si bien el propio artículo 22 Constitucional que la establece, señala claramente que es “un proceso jurisdiccional y autónomo del de materia penal”, porque persigue una finalidad distinta a la del proceso penal, pues no tiene por objeto *sancionar al responsable* en la comisión de un delito, sino privar a la delincuencia organizada de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado; lo cierto es que **su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal**, ya que ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

De manera que la circunstancia de que el artículo 22 constitucional disponga que el “procedimiento” de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del “procedimiento” de materia penal, en modo alguno significa que la institución misma de la extinción de dominio sea autónoma de la materia penal.

<sup>7</sup> **Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>8</sup> El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4o. señalaba que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. El modelo de “Estado Federal” fue tomado de la Constitución norteamericana, en el caso de México. Sin embargo, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.

Lo dispuesto en la norma constitucional es que es el “procedimiento” de extinción de dominio lo que resulta ser *autónomo* del “procedimiento” o la “acción” que pudiera haberse iniciado en la vía penal, sin que ello signifique que la extinción de dominio pueda abstraerse de la “materia” penal, pues es evidente que es en ésta en donde se encuentra su fundamento.

Por otra parte, dado que la finalidad de la extinción de dominio es patrimonial, ya que según se ha insistido, no pretende sancionar al responsable de la comisión de los delitos, sino privarles de su derecho de propiedad respecto de los bienes que utilizan para delinquir o que son producto de sus actividades ilícitas, *el juicio de extinción de dominio sigue reglas similares a las de los procesos civiles*, aplicándose incluso de manera supletoria los códigos de procedimientos civiles. Sin embargo, no por ello puede afirmarse que se trata de una acción estrictamente civil, en virtud de que el derecho civil, como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares, lo que no es materia de debate en el procedimiento de extinción de dominio, en donde el Estado pretende extinguir el dominio que un particular tiene sobre ciertos bienes, situación que lo dota de ciertos elementos administrativos.

En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que por el contrario, persigue intereses de orden público. Lo que el Estado pretende mediante el ejercicio de la acción de extinción de dominio es extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos, así como, destinar el bien a usos de utilidad pública. Esos elementos se identifican con el ámbito administrativo, aunque respecto de éste, guarda importantes diferencias.

El derecho administrativo tiene por objeto regular las relaciones entre el Estado, como entidad soberana, y los particulares. Por ello, es en el marco del derecho administrativo que el Estado puede expropiar con fines de utilidad pública, y puede sancionar a los particulares cuando incurran en el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante la imposición de multas, la clausura de establecimientos, la terminación de permisos o concesiones, o la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos, por mencionar sólo algunos ejemplos; sin embargo, la extinción de dominio a cargo del Estado no se verifica de propia autoridad, antes bien, para su verificación necesariamente debe ventilarse en un procedimiento jurisdiccional, en el que autoridad y gobernado intervienen en un plano de igualdad y en el cual deben respetarse las formalidades esenciales de todo procedimiento, lo que la asimila con los procedimientos civiles.

Por ello, se afirma que la extinción de dominio es una figura jurídica híbrida que involucra elementos del **derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, materias sobre las cuales tienen competencia para legislar las entidades federativas.**

Ahora bien, debe tenerse presente que el Tribunal Pleno, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 18/2010, sostuvo que al tratarse la extinción de dominio de una figura ligada a la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, cuya persecución puede corresponder en ciertos casos al orden local y, en otros, al orden federal, **es a la competencia para legislar en esos delitos a lo que hay que atender para conocer a quién corresponde la regulación legislativa de la extinción de dominio**, al ser ésta una consecuencia de la comisión de aquéllos y por virtud de la cual el Estado solicita a un juez que se apliquen en su favor, bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia y la víctima del delito puede obtener, efectivamente, la reparación del daño.

Sin embargo, el que en términos del artículo 73 de la Constitución Federal corresponda al Congreso de la Unión legislar sobre cuatro de los delitos que pueden dar lugar a la extinción de dominio (delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud), no lleva a sostener que su regulación deba ser exclusivamente de competencia federal, por dos razones, **primero**, porque no se está en el supuesto de legislar en materia de delitos en el ámbito sustantivo y, **segundo**, porque la competencia de las entidades federativas tiene que ser vista en sus dos posibles vertientes, tanto la normativa como la operativa.

En cuanto a lo primero, si bien conforme al marco constitucional vigente, corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia sustantiva de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud, lo definitivo es que la emisión de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Coahuila de Zaragoza no corresponde a un ejercicio legislativo sobre dichas materias si se toma en cuenta que, lo que ahí se regula es el procedimiento que ha de seguirse para obtener la declaración de la extinción de un derecho real sobre los bienes que la propia Norma Constitucional describe y su adjudicación a favor del Estado.

Por lo que ve a lo segundo, la competencia de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio puede darse tanto en una vertiente normativa, como en una operativa. En la normativa, se ubica la facultad de legislar sobre aspectos sustantivos como es el caso del delito de robo de vehículos, en tanto que a la operativa corresponden los delitos que pueden ser concurrentemente perseguidos, juzgados y condenados, como lo son: narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2010, sesionada el veintiocho de junio de dos mil once, este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, en los términos siguientes: *“Del proceso legislativo en cuestión, se advierte que el objetivo de la reforma constitucional que adicionó un párrafo al artículo 73, fracción XXI, constitucional, fue permitir que las autoridades locales participaran en la persecución de delitos previstos en las leyes generales, relativas a las materias concurrentes que prevé la Constitución”*. Luego, se dijo, se trata de una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, lo que implica que en este esquema corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo, como por ejemplo, las relativas a conexidad o individualización de penas, seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

Es relevante mencionar que **únicamente el delito de delincuencia organizada queda fuera de la competencia de los órganos legislativos locales**, sea normativa, o sea operativa, se reitera, al tratarse de una competencia exclusiva, en los términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional.

Apoya lo anterior el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el Amparo en Revisión 437/2012, el pasado ocho de octubre de dos mil trece.

Luego, en la medida en que la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza tiene competencia para conocer de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con excepción del delito de delincuencia organizada, debe entenderse que también está facultada para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, que si bien es autónoma de los procesos penales respectivos, guarda relación con los mismos en tanto es su existencia la que justifica el inicio de los procedimientos de extinción.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Una vez determinado que el Estado de Coahuila de Zaragoza sí tiene facultades para legislar en materia de extinción de dominio, con excepción de lo que se refiere al delito de delincuencia organizada, corresponde a este Tribunal Pleno atender a los planteamientos realizados por la parte promovente.

De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que sostiene la inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila<sup>9</sup>, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece, por trasgredir el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **la figura de extinción de dominio sólo puede proceder en relación con los tipos penales de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, previstos en el artículo constitucional citado, por prevenir una situación excepcional**.

Por lo tanto, expuso que al tratarse de una enumeración limitativa la que prevé el artículo 22 de la Constitución Federal, el Congreso de Coahuila de Zaragoza se extralimitó en sus facultades al ampliar el catálogo de conductas ilícitas de aquellas expresamente contempladas en la Constitución Federal.

Es **fundado** el concepto de invalidez planteado.

Para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los objetivos que el Constituyente Permanente le imprimió a **la extinción de dominio**.

Por lo que para tener un mejor entendimiento de la figura, se estima conveniente analizar los procesos legislativos de la reforma al artículo 22 de la Constitución Federal.

En la Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de veintinueve de marzo de dos mil siete, se manifestó lo siguiente:

*“CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS*

*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

*México, D. F., a 29 de marzo de 2007.*

<sup>9</sup> *“Artículo 9. Procedencia de la Acción.*

*Procede la extinción de dominio respecto de los bienes a que se refiere esta ley, cuando existan elementos suficientes para determinar que sucedieron los hechos ilícitos en los casos de:*

*I. Secuestro;*

*II. Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo;*

*III. Robo de vehículos; y (sic)*

*IV. Trata de personas.*

**V. Facilitación delictiva.**

*Para los efectos de esta ley, se entiende que existen elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, cuando se reúnan indicios respecto de los elementos objetivos o externos y, en su caso, normativos de los delitos a que se refieren las fracciones anteriores, aun cuando no se haya determinado quienes intervinieron en el o el carácter de su participación.*

*La muerte del o los probables responsables no anula la acción de extinción de dominio”.*

#### 4. INICIATIVA DE DIPUTADO (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

César Camacho, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

##### **Exposición de Motivos**

Es innegable que en la percepción de la sociedad mexicana, la delincuencia en el país ha alcanzado niveles alarmantes, pues no dejan de ocurrir acontecimientos violentos a consecuencia del crimen organizado en el territorio nacional.

La seguridad pública es, sin duda, uno de los retos más importantes que tiene el Estado. La delincuencia ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia; ésta ha alcanzado un elevado grado de sofisticación, organización y equipamiento, que la fortalecen, haciendo más complejo su combate.

Ante esta situación, las autoridades deben reaccionar firmemente, cuidando la implantación de figuras jurídicas modernas y eficaces de obvia legalidad.

Este fenómeno delictivo emergente es consecuencia de la débil política social de prevención y de diversos factores que fomentan la realización de conductas delictivas.

Es incorrecto considerar que figuras como la expropiación sean herramientas jurídicas para llevar a cabo aseguramientos o cualquier otro tipo de medida cautelar, pues no se deben mezclar instrumentos jurídicos de distinta naturaleza; en este caso, la administrativa con la penal.

Asimismo, es necesario admitir que figuras jurídicas como el decomiso y el aseguramiento de los medios comisivos ya vigentes, son insuficientes para combatir de manera eficaz a la delincuencia.

Se deben instrumentar una serie de mecanismos en aras de cubrir las diversas aristas del problema; uno de ellos es, precisamente, la extinción de dominio de bienes, esto es, la pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado, figura que debe ser analizada para efecto de valorar su pertinencia.

Es pertinente la creación de figuras jurídico-penales ad hoc que atiendan este fenómeno, y que observen los principios de un sistema democrático de justicia penal.

En este orden de ideas formulo una iniciativa que reforma y adiciona el artículo 22, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la figura denominada "extinción de dominio", que se sustenta en bases sólidas de un moderno derecho penal.

[...] De prosperar este planteamiento se combatiría más eficazmente el crimen, se menguarían sus recursos materiales y económicos, observando siempre el principio de legalidad y los específicos que deben estar presentes en un sistema garantista, respetuoso de los derechos de todas las personas, a fin de privilegiar el imperio del derecho en las acciones de justicia. (El énfasis es añadido).

Asimismo, en la exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el trece de marzo de dos mil siete, se estableció:

"A medida que un estado democrático de Derecho avanza en su desarrollo político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la incidencia delictiva. Es por eso que en el mundo se reconoce que deben adecuarse las estructuras constitucionales y legales para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad pero con absoluto respeto a la legalidad.

[...]El actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos. Hoy, la globalización y las nuevas tecnologías han modificado no solo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus valores y costumbres. Esto exige una revisión a fondo, una modernización que permita hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

[...]Por otra parte, es preciso reconocer la necesidad de articular el modelo de justicia con los instrumentos internacionales de los que México es parte y que preceptúan diversos derechos de las víctimas y los imputados. En efecto, un modelo eficaz, ante el incremento de la delincuencia, no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales sin control alguno; sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho.

[...]Artículo 22. Se propone conservar la primera parte del párrafo tercero del artículo 22 constitucional, que prevé la figura del abandono, la cual ya se encuentra regulada en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Sin embargo, se plantea eliminar la segunda parte del párrafo tercero, para sustituirla con una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación.

En efecto, se propone establecer la posibilidad del Estado de aplicar a su favor, bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son **instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada**.

En la actualidad, la suerte de los bienes depende, en primer término de que exista un aseguramiento. Adicionalmente a ello, es necesario esperar la declaratoria de responsabilidad penal plena de una o varias personas. Sin embargo, en ocasiones los bienes pueden no tener una relación directa o visible con los procesados, aun cuando si hay elementos de prueba suficientes para considerar que son instrumento, producto u objeto de un delito de delincuencia organizada.

Un caso evidente es aquél inmueble que se encuentra a nombre de una persona en donde se siembran grandes cantidades de droga. Resulta notorio que el inmueble es instrumento del crimen organizado, pero no puede demostrarse que sea producto de las actividades de la delincuencia organizada, sino que es usado por dicha delincuencia para la comisión de sus ilícitos. Hoy, la legislación prohíbe la aplicación de ese inmueble en favor del Estado, no obstante que es obvio que sin ese tipo de bienes se dificulta la operación del narcotráfico.

En consecuencia, se propone un cuarto párrafo al artículo 22 para establecer un procedimiento judicial independiente, **distinto al que se siga contra los inculpados de delitos de delincuencias organizada**, en donde lo que se juzgue es si el bien fue objeto, instrumento o producto de la delincuencia organizada y, si ello es así, se proceda a la aplicación de dichos bienes en favor del Estado.

Por supuesto, la nueva norma establece expresamente que no procede la aplicación a favor del Estado de los bienes propiedad o poseídos por personas de buena fe, con el objeto de que no se incurra en arbitrariedades.

La idea es perseguir los bienes de la delincuencia organizada, independientemente de dónde se encuentren o de su situación jurídica, con el fin de minar sus estructuras financieras, lo que permitirá un mayor combate al crimen organizado.

Con la reforma al artículo 22 constitucional, se propone que se apliquen bienes a favor del Estado, bajo los siguientes lineamientos:

- a) Que sólo lo realice la autoridad judicial, lo que concatenado con el artículo 14, párrafo segundo, implica un procedimiento en donde se respete plenamente la garantía de audiencia;
- b) Que existan datos suficientes para considerar que los bienes son instrumento, producto u objeto de actividades de la delincuencia organizada;
- c) Que la aplicación de los bienes en ningún caso afecte derechos de propietarios o poseedores de buena fe.

[...]La ley establecerá el procedimiento mediante el cual la autoridad judicial podrá resolver la aplicación a favor del Estado de los bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada. En ningún caso se podrán afectar derechos de propietarios o poseedores de buena fe.”

El dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados con fecha once de diciembre de dos mil siete, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

*“[...] 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.***

*Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.*

*[...] En ocasiones los bienes pueden no tener una relación directa con los procesados, aun cuando haya elementos para determinar que son instrumento, objeto o producto del delito, o están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de un delito.*

*En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuve a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan, pero principalmente decomisar sus activos, se considera necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal.”*

Por su parte, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores estableció, en lo que interesa, lo que sigue:

*“[...] En efecto, estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.*

*[...] es necesaria la incorporación de algunas reglas particulares aplicables a los casos de delincuencia organizada, que vienen a constituir alguna restricción a las garantías, a efecto de atender puntualmente lo previsto por el artículo 1° de la Constitución en el sentido de que las excepciones a los derechos fundamentales reconocidos por ella deben contenerse en la misma, consecuentemente se incrementan las referencias a la delincuencia organizada a lo largo de los artículos de la parte dogmática, así que es pertinente, en aras de la claridad que debe tener la norma suprema, para hacerla asequible a cualquier habitante del país y entonces generar seguridad jurídica, establecer de manera general y explícita qué se entiende por delincuencia organizada.*

*En ese sentido es fundamental destacar que el régimen de delincuencia organizada se crea para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia. Un fenómeno que por sus características especiales en la capacidad de operación de la organización, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y, en general, su condición de amenaza en contra del Estado, requiere de un tratamiento especializado. **El régimen no se crea para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos comunes. De esta manera, el régimen de delincuencia organizada no puede ser utilizado para la persecución de cualquier tipo de organización criminal, sino únicamente de aquellas que por sus características representen efectivamente un riesgo para el Estado.***

*[...]Es importante señalar que la Colegisladora señala en sus considerandos que **las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán usarse para otras conductas,** lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas...*

*[...] Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada...”*

*[...] Por lo que hace a la extinción de dominio, se buscó crear una figura novedosa y menos complicada en su aplicación, a fin de 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**. Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.*

*Es necesario enfatizar que actualmente la suerte de los bienes instrumento, objeto o producto de un delito depende, en primer término, de que exista un aseguramiento, además de que se hacía necesario esperar la declaratoria de responsabilidad penal plena de una o varias personas, ello sin contar que en ocasiones los bienes podían no tener una relación directa con los procesados, aun cuando hubiese elementos para determinar que son instrumento, objeto o producto del delito, o están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de un delito.*

*[...] En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuve a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan, pero principalmente decomisar sus activos, **se comparte el criterio de la Cámara de origen de considerar necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal que establezca en forma expresa que procederá estrictamente en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos así como trata de personas.***

*[...] Es necesario por último precisar que en la regulación que se hace de la extinción de dominio, se ha buscado respetar la garantía de audiencia de cualquier persona que se considere afectada.”*

Finalmente, en la discusión que tuvo lugar en la Cámara de Senadores el trece de diciembre de dos mil siete, se puntualizó lo siguiente:

*“Se establecen figuras que vienen del derecho comparado, como la extinción del dominio. Porque no podemos seguir tolerando y permaneciendo impasibles los legisladores, cuando vemos que día con día **se detienen a los grandes capos de la droga; se van a prisión, pero mantienen su imperio económico intocable.***

*Por eso proponemos, nuevamente bajo control judicial, la figura de la extinción del dominio, y realmente **con la fuerza de la ley, desmembrar realmente estas bandas**”<sup>10</sup>.*

*“Por eso es por lo que **estamos buscando con responsabilidad ese equilibrio que aquí se han referido precisamente entre garantías individuales, seguridad pública y justicia penal.***

*[...] **debemos encontrar la relación armoniosa entre las libertades y garantías y las nuevas exigencias de la seguridad y la paz, con esta reforma lo estamos logrando.***

*Hay por supuesto en nuestro país, defensores de los derechos humanos a ultranza, pero **justamente es lo que estamos buscando con esta reforma, el equilibrio entre la justicia penal y la mínima posible afectación en las garantías individuales y derechos humanos, pero con la efectividad del combate a la delincuencia...**”<sup>11</sup>*

De la lectura de los procesos legislativos, se desprende que el Constituyente Permanente implementó un paquete de reformas constitucionales<sup>12</sup> dirigidas a combatir al crimen organizado, y señaló que este fenómeno

<sup>10</sup> C. Senador Pedro Joaquín Coldwell.

<sup>11</sup> C. Senador Alejandro González Alcocer.

<sup>12</sup> Artículo 16.- (...) La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de **delincuencia organizada**, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

(...) Ningún inculpado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como **delincuencia organizada**. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

Artículo 18.- (...) Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de **delincuencia organizada** y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de **delincuencia organizada** se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por **delincuencia organizada** con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

delincuencial ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades, y ha alcanzado un alto grado de sofisticación, capacidad de operación, organización y equipamiento, haciendo más complejo su combate, y creando un alto impacto social por los delitos que comete y por su condición de amenaza en contra del Estado.

Asimismo, se manifestó en cuanto a que los procesos penales vigentes no son eficaces para afectar a la delincuencia organizada en su patrimonio. Lo cual es indispensable para debilitar su estructura, aumentar sus costos, reducir sus ganancias, dificultar su operación, y afectarlo de manera frontal.

Señaló que, por regla general, los bienes que las bandas criminales utilizan para la comisión de los delitos no están a nombre de los procesados, y aun cuando sea evidente que se utilizan como instrumento para el delito o que son producto de las operaciones delictivas, debido a esa falta de relación directa con los procesados, el Estado no puede allegarse de ellos.

Por lo anterior, consideró necesario introducir la "extinción de dominio", como una figura jurídica novedosa, menos complicada en su aplicación, la cual no tuviera por objeto sancionar al responsable, sino que estuviera dirigida a privar a las bandas criminales de sus bienes, para combatir de manera eficaz a la delincuencia organizada.

En conclusión, la regulación de la figura de extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir en forma eficaz a la delincuencia organizada, al considerar que las figuras que existían con anterioridad eran insuficientes,<sup>13</sup> como es el caso del aseguramiento, para el cual era necesario esperar la declaratoria de culpabilidad penal de los inculpados.<sup>14</sup>

Sin embargo, cabe puntualizar que con la misma intensidad con que el Constituyente Permanente enfatizó la especial naturaleza de la acción de extinción de dominio, los objetivos que persigue, así como, su autonomía del proceso penal, también destacó que el uso irrestricto de la figura podía ocasionar que se incurriera en arbitrariedades.

Manifestó que un modelo eficaz no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales; sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho, por lo que la figura debía ejercitarse con absoluto respeto a la legalidad, a la garantía de audiencia y debido proceso.

Asimismo, precisó que la acción de extinción de dominio no se creó para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos comunes, ni debía ser aplicada indiscriminadamente a otro tipo de conductas.

En las propias palabras del Constituyente, se sostuvo: "se comparte el criterio de la Cámara de origen de considerar necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal que establezca en forma expresa que procederá estrictamente en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos así como trata de personas."

Lo anterior permite observar que el Constituyente Permanente reguló a la figura de extinción de dominio como un **régimen de excepción**; puesto que insistió en que la figura era necesaria para el tratamiento de un **fenómeno muy particular de delincuencia**, que por sus características especiales, en la capacidad de operación de la organización, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y, en general, su condición de amenaza en contra del Estado, requiere de un tratamiento especializado; haciendo especial énfasis en que no se pretende que sea aplicada indiscriminadamente, a otro tipo de conductas.

---

Artículo 19.- (...) El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de **delincuencia organizada**, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

(...) Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por **delincuencia organizada** el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Artículo 20.- B. De los derechos de toda persona imputada:

(...) III. (...) A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de **delincuencia organizada**, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de **delincuencia organizada**;

V. (...) En **delincuencia organizada**, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...) V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o **delincuencia organizada**; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

<sup>13</sup> Exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el trece de marzo de dos mil siete.

<sup>14</sup> Exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el trece de marzo de dos mil siete.

Derivado de ello, se modificó el artículo 22 de la Ley Suprema, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, para introducir la figura de la extinción de dominio, la cual, como ya fue precisado, no está encaminada a determinar la culpabilidad del imputado y su sanción penal, sino en esencia, la extinción de dominio que ejerce sobre los bienes de que se sirve para delinquir, por lo que no es significativo llegar a establecer quién cometió el delito y si debe imponérsele una pena, sino sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

Ahora bien, dado que la extinción de dominio no persigue la sanción del delito penal, sino privar a la delincuencia organizada de los bienes vinculados con la comisión del hecho ilícito, tiene el alcance de extinguir el derecho de propiedad y de posesión a personas *no involucradas* en la comisión de los delitos que prevé la norma constitucional.<sup>15</sup>

Por ello, la figura de extinción de dominio es de **aplicación e interpretación restrictiva**, puesto que se trata de un **régimen de excepción** para lidiar con un fenómeno delincencial especial, que no debe aplicarse en la persecución de delitos comunes, ni por consiguiente, puede ampliarse por la autoridad competente para regularlo, bajo el argumento de que a falta de prohibición expresa en la Constitución Federal, su regulación abierta está permitida, ya que ello iría en contra de la naturaleza de la figura y de sus objetivos.

Por lo cual le asiste la razón al promovente en que un régimen de excepción, como lo es la acción de extinción de dominio, no puede ser ampliado por el legislador ordinario, sino que su regulación, su interpretación y su aplicación son restrictivas, tal como se desprende del proceso legislativo que dio lugar a la aprobación de la figura en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Ahora bien, el carácter excepcional de la extinción de dominio se desprende no sólo de los procesos legislativos que han sido citados, sino también de la propia redacción y contenido del artículo constitucional en comento, el cual se reproduce en su integridad a continuación:

*“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”.*

<sup>15</sup> Siempre y cuando se demuestre que *tuvieron conocimiento* del uso que se le estaba dando al bien de su propiedad.

El artículo 22 constitucional integra la parte dogmática de la Constitución. En su primer párrafo enumera varios hechos violatorios de los derechos humanos, y que por lo tanto, la Constitución prohíbe, como son, la pena de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, **la confiscación de bienes**, así como, cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Asimismo, establece que *“toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”*

El contenido de ese primer párrafo establece la **premisa general**, esto es, en México están prohibidas las penas inusitadas y las penas trascendentales. Asimismo, toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

De la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal, se desprende que las **penas inusitadas** son aquellas que resultan inhumanas, crueles, infamantes o excesivas, o que no corresponden a los fines perseguidos por la penalidad en general, mientras que las **trascendentales** son aquellas cuyos efectos van más allá de la persona del delincuente.<sup>16</sup>

De esa premisa general se desprende, entre otros, el respeto al **derecho de propiedad**, protegido por la **garantía a la no confiscación de bienes**.

Sin embargo, en su segundo párrafo, el artículo 22 constitucional establece ciertas **excepciones o restricciones** a la no confiscación de bienes. Dentro de dichas excepciones a la confiscación de bienes sitúa a la extinción de dominio.

En efecto, del segundo párrafo del artículo 22 constitucional, se desprende que no se considerará confiscación de bienes, y por lo tanto, **como excepción**, está permitido:

- 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;
- 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**.

A continuación, el artículo en comento establece las bases para la regulación del procedimiento de extinción de dominio. La redacción es imperativa, al establecer: *“En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas...”*

En lo que interesa, dentro de dichas reglas se establece en la fracción II, que *“Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas...”*

Esto es, el artículo 22 constitucional determina de manera específica los delitos respecto de los cuales es procedente la extinción de dominio.

No obstante lo anterior, el legislador del Estado de Coahuila señala que es posible para las legislaturas de los Estados regular la aplicación de la extinción de dominio a otros casos y delitos no especificados en el artículo 22 de la Constitución Federal, porque ello no está prohibido en el texto del propio precepto.

No le asiste la razón.

El Congreso del Estado de Coahuila pasa por alto que el principio de legalidad opera de manera distinta para las autoridades que para los particulares, dado que las autoridades no pueden hacer aquello que no les está permitido por la ley.

<sup>16</sup> **“PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR.** Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, por que tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos graves en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e 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.” Registro: 313147, Quinta Época, Primera Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, Página: 2398.

**“PENAS TRASCENDENTALES.** Las penas trascendentales de que habla el artículo 22 de la Constitución, son aquellas cuyas consecuencias legales afectan a personas distintas del reo.” Registro: 287955, Quinta Época, Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Página: 137.

Si se siguiera el criterio que propone el Congreso del Estado de Coahuila para interpretar la Constitución, tendríamos que concluir que todo lo que ahí se dice es discutible, porque si no va precedido del término "solamente", "exclusivamente", o alguno equivalente, ello implicaría que entonces el legislador puede ampliar los supuestos o hipótesis previstas en la Constitución a cualesquiera otras no especificadas, sin límite alguno, simplemente porque no se prohibió expresamente en cada párrafo.

Ello llevaría al extremo de sostener que en todos aquellos párrafos en que se da competencia a las autoridades federales para realizar ciertos actos, no son competencia exclusiva de la Federación, sino también de los Estados, si no contienen el término "solamente" o "expresamente". Lo cual es inadmisibles.

El artículo 22 constitucional no puede interpretarse fuera de su propio contexto, del cual se desprende, como ya se indicó, que **la extinción de dominio viene a ser una de las excepciones a la premisa general que establece el propio artículo, en el sentido de que en el Estado Mexicano está prohibida la confiscación de bienes.**

Este Alto Tribunal ha sostenido que **la garantía de no confiscación** que consagra el artículo 22 de la Constitución Federal, proscribela apropiación por parte de la autoridad de los bienes de una persona, sin título legítimo ni contraprestación alguna.<sup>17</sup>

Ahora bien, la extinción de dominio tiene por objeto privar a un particular de la propiedad que tiene sobre ciertos bienes, sin contraprestación alguna. De manera que comparte algunas características con la confiscación de bienes, sin embargo, el Constituyente aclara en el propio precepto que no se trata de una confiscación, sino de un acto permitido, siempre y cuando, se sujete a las reglas que se especifican en el propio precepto, y claro está, su ejercicio respete los principios y derechos fundamentales consagrados en la propia Constitución.

Lo cual corrobora que se trata de un **régimen de excepción**, que atendiendo a su naturaleza es de **interpretación restrictiva**.

En efecto, el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 1 constitucional, que introdujo el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como "pro persona", conforme al cual, los derechos humanos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible, **e interpretando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban**, el cual deriva del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>18</sup>

Lo anterior pone en evidencia la voluntad constitucional de asegurar, en los más amplios términos, el goce de los derechos fundamentales, y **que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución y los tratados internacionales les atribuyen.**

A raíz de dicha reforma constitucional, los tres primeros párrafos del artículo 1º de la Constitución Federal se leen como sigue:

---

<sup>17</sup> **"CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.** Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad." Tesis: P. LXXIV/96, Registro 200122, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 55.

**"CONFISCACION.** Conforme al derecho público, se entiende por confiscación, la aplicación de la propiedad privada al Estado, sin indemnización de ninguna especie, por lo que, si en virtud de un decreto, se crean los impuestos relativos a sufragar los gastos que demande determinada obra, y en pago de los mismos, se llegan a aplicar los bienes de un particular, tal aplicación no podría considerarse como confiscación de bienes, como expresamente lo declara el artículo 22 de la Constitución Federal." Registro: 337117, Quinta Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXV, Página: 2298.

<sup>18</sup> "Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Este principio también ha sido recogido por otros instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 5)".

*Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...*

El segundo párrafo introduce el principio pro persona, estableciendo que **“las normas relativas a derechos humanos” deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.**

Por su parte, el primer párrafo establece claramente que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de que México sea parte, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos establecidos en la propia Constitución, y el tercer párrafo señala que “todas las autoridades” tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así las cosas, este Alto Tribunal ha sostenido que el segundo párrafo del artículo 1 constitucional impone la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir de dicho principio, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, **a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.**

De conformidad con lo anterior, si la extinción de dominio viene a ser una excepción o una restricción a la garantía **a la no confiscación**, dado que implica la extinción de la propiedad privada en favor del Estado sin contraprestación alguna -sujeto a la existencia de ciertos supuestos que se especifican en el precepto constitucional-, **su regulación e interpretación debe hacerse atendiendo estrictamente a las reglas establecidas en el artículo 22 constitucional**, sin pretender abarcar más supuestos de los ahí establecidos, o hacer extensiva la figura a hipótesis diversas, dado que en caso contrario, la autoridad legislativa estaría vulnerando, tanto el artículo 1 constitucional, que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos atendiendo al principio pro persona.

Las ideas anteriores se refuerzan si se toma en cuenta que el Constituyente Permanente no optó por delegar en el legislador ordinario los delitos o la descripción normativa de los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la extinción de dominio, sino que por el contrario, reguló en forma expresa y limitada, los delitos que consideró debían vincularse con dicha figura. Si el Constituyente no hubiese pretendido una interpretación restrictiva de la extinción de dominio, no se hubiese tomado la molestia de especificar en contra de que delitos procede, sino que hubiese delegado esa facultad en el legislador ordinario.

Por las razones precisadas, este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constata que la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio de Coahuila de Zaragoza vulnera el artículo 22 de la Constitución Federal, al establecer que la extinción de dominio procede en contra del delito de “facilitación delictiva” previsto en el artículo 280 bis del código penal de la entidad, puesto que va más allá de lo establecido en la Constitución Federal, que limitó el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Por todo lo anterior, procede declarar la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece.

**SÉPTIMO. Efectos.** Este Tribunal Pleno estima procedente que la declaración de invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el cuatro de octubre de dos mil trece, **surta efectos a partir de la notificación al Congreso del Estado de Coahuila de los puntos resolutivos de la presente sentencia.**

Lo anterior en virtud de que se considera no resulta aplicable al presente asunto el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>19</sup> que establece la posibilidad de dar efectos retroactivos a las resoluciones que se emitan, ya que dicha norma es clara que establecer esa posibilidad para los asuntos *en materia penal*, y aunque, según fue establecido, la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente, que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de octubre de dos mil trece, la cual surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza 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 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar sobre extinción de dominio. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra y por la incompetencia de las Legislaturas locales en materia de extinción de dominio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la determinación de efectos retroactivos.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión de doce de mayo de dos mil quince, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

El Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de doce de mayo de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 33/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de julio de dos mil quince.- Rúbrica.

<sup>19</sup> ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.