

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 100/2019, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particulares de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 100/2019.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

Vo. Bo.

Ministra

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver, los autos de la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación de la acción. Mediante escrito recibido el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través de su entonces Presidente Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la **invalidez** del **Decreto** por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, **en particular**, reclamó la invalidez de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*"; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*", 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

El accionante señaló al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como los órganos responsables de la norma general impugnada.

Asimismo, el promovente indicó como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1, 6, 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 13 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, el promovente controvierte la expedición de la norma citada en el párrafo que antecede, aclarando que lo hace, para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica de acceso a la información pública, a la propiedad, a la protección de datos personales, de tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso, así como los principios de legalidad, de máxima publicidad, de irretroactividad de la ley y de supremacía constitucional.

Primer concepto de invalidez.

- Señala que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, limita la procedencia de la acción de extinción de dominio para delitos del fuero federal;¹ al señalar que procederá solamente por los ilícitos contemplados en el Código Penal Federal, dejando fuera a los supuestos señalados en las legislaciones locales, otorgándole un carácter federal a la norma y no nacional como lo señala la Constitución Federal en sus artículos 22 y 73, fracción XXX.
- Refiere que la intención de la reforma constitucional del año 2008, al instituir la extinción de dominio, fue la de crear una figura novedosa que permitiera al estado aplicar a su favor bienes relacionados con actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con el objetivo de enfrentar a la delincuencia de manera sistemática, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como atacando frontalmente sus causas, con la finalidad de establecer una herramienta eficaz para desmembrar a las organizaciones delictivas y de esta manera limitar sus efectos nocivos mediante el decomiso de sus activos.
- Asimismo, relata que el alcance dado a la figura de extinción de dominio en el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma del año 2008, era prever y desarrollar en las legislaturas locales y federal el procedimiento correspondiente, debido a la competencia concurrente que operaba, en cuanto a la regulación normativa de la materia.
- Explica que el artículo 22 constitucional señala la procedencia de la extinción de dominio respecto bienes de carácter patrimonial que estén relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, y que dichos delitos se encuentran tipificados, en algunos casos, tanto en leyes federales como locales, por lo que la ley reglamentaria aquí impugnada debió ser más precisa.
- En ese sentido, afirma que respecto de los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, los cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión, su regulación no se encuentra reservada de manera exclusiva a la federación, por lo que, atendiendo a su naturaleza y con fundamento en los artículos 73, fracción XXI, inciso b), y 124 constitucionales, la tipificación de esos hechos ilícitos corresponde tanto a las legislaturas locales, en el ámbito de sus competencias, como al Congreso de la Unión.
- En esa tesitura, asevera que los preceptos impugnados, al señalar que la acción de extinción de dominio procederá para los bienes relacionados con las investigaciones de delitos tipificados solamente en el Código Penal Federal, tratándose de los hechos ilícitos que también les corresponde a las legislaturas locales tipificar y perseguir, restringe su procedencia en el orden local.
- Advierte que de un análisis teleológico de la reforma al artículo 22 constitucional, se desprende que fue finalidad del poder reformador que las entidades federativas pudieran seguir usando la figura de extinción de dominio para continuar, a nivel local, debilitando a la delincuencia y a la corrupción en sus recursos económicos, por lo que, al establecer la facultad exclusiva del poder legislativo federal de expedir la ley única de la materia, ello no significó de manera alguna que la acción de extinción de dominio fuera procedente solamente respecto de los bienes relacionados con las investigaciones de los delitos tipificados en la codificación penal federal.
- Señala que la finalidad de la presente impugnación es hacer efectiva la intención del constituyente y cubrir los resquicios legales, evitando así se generen espacios de impunidad.

¹ Delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita.

Segundo concepto de invalidez.

- La Comisión actora expone los argumentos por los cuales considera que el artículo 5, párrafo segundo,² impugnado, resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional y convencional, bajo la premisa de que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la extinción de dominio, hasta que dicha acción se presente ante la autoridad judicial competente, constituye una reserva ex ante e injustificada, teniendo como consecuencia la transgresión al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Explica que los estándares nacionales e internacionales coinciden en el acceso a la información pública en un Estado y narra lo que al respecto este Alto Tribunal ha señalado en relación con los elementos que componen el derecho a la información; así como las pautas que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al derecho fundamental en comento.
- Establece que en contraste con el marco constitucional del artículo 6, apartado A, fracción I, la porción normativa impugnada, dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial, independientemente de su naturaleza, se instituye la prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la mencionada información, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la norma fundamental.
- Advierte que el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales. Puesto que la restricción realizada por el legislador, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.
- En ese sentido, enfatiza que el legislador realizó una clasificación a priori de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido de la información obtenida por el Ministerio Público deberá ser reservado hasta que se presente ante la autoridad judicial la acción de extinción de dominio correspondiente; y que tal circunstancia resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.
- Advierte que la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.
- Insiste en que dicha porción normativa genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la información, calificarla en su totalidad como reserva y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos.
- Determina que la temporalidad establecida –desde que la obtenga el Ministerio Público, hasta que la acción de extinción de dominio se presente ante una autoridad judicial– resulta ser ambigua y contraria a los parámetros establecidos en la ley general de la materia, ya que ésta dependerá de cuánto tiempo tarde el Ministerio Público en presentar la demanda referida, lo que vulnera el derecho de acceso a la información de las personas y lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

² En la porción normativa “La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”

- Afirma que, en el caso, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.
- Establece que es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, lo cual debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.
- Concluyendo así, que la porción normativa impugnada, no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; estipulando, por el contrario, que resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.
- Finalmente, precisa que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, este Alto Tribunal declaró inconstitucional una norma con redacción similar.

Tercer concepto de invalidez.

- Indica que los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”, 7, fracciones I, II, IV y V, así como 15, extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio, es decir, constituyen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional y, por lo tanto, resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.
- Explica que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.
- Asimismo realiza un breviario de las dos premisas en las que el órgano reformador sustentó la acción de extinción de dominio [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho], –introducir un régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada, por la comisión de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito y dicho régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe– aseverando que buscó, en todo momento, un equilibrio entre el respeto a los derechos a la seguridad pública y a la justicia penal; de ahí que la acción de extinción de dominio no tiene por objeto anular o vaciar el contenido de los mencionados derechos.
- Asimismo, afirma que dada la implementación de la figura de extinción de dominio en nuestro país no había obtenido los resultados esperados; y ello en gran medida se debía a que, no obstante se trataba de un procedimiento autónomo del proceso penal, en realidad dicha afirmación resultaba relativa, por lo que se estimó pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.
- En ese sentido, asevera que la finalidad de la reforma realizada al artículo 22 constitucional, [reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve] fue la de precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal; constreñir que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas; resguardar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes; establecer que la acción de extinción de dominio es propia del Ministerio Público y que en su ejercicio le prestará el auxilio las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno; asimismo, establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Legislación Nacional Única en la materia, conforme a la fracción XXX del artículo 73 constitucional; y, precisar en las disposiciones transitorias la continuidad de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expidiera la nueva legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

- Compara el texto constitucional vigente hasta el catorce de marzo de dos mil diecinueve y el texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve. Y con ello, asegura que del nuevo texto constitucional se desprende que para iniciar un procedimiento de extinción de dominio tienen que reunirse los siguientes dos elementos: un bien cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y su relación con la investigación de los delitos referidos en el propio artículo, y que, de no acreditarse ambos elementos, dicha figura devendría improcedente.
- En ese sentido, asegura que el artículo 2, fracción XIV,³ de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa "o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito", es inconstitucional, dado que el texto de la Norma Fundamental refiere exclusivamente que la misma procede, cuando la legítima procedencia de los bienes no sea acreditada, y no así respecto del uso o destino de los bienes, es decir, la extinción de dominio ya no procede respecto de bienes cuya legítima procedencia se acredite, no obstante que sean instrumento u objeto, es decir, tengan un uso o destino para la comisión de los hechos delictivos precisados en el artículo 22 constitucional.
- Por otra parte, en relación con el artículo 7, fracciones I, II, IV y V⁴ de la ley impugnada, refiere que esas disposiciones resultan incompatibles con el texto constitucional, puesto que la figura de extinción de dominio procede exclusivamente respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse. Asimismo, advierte que de invalidarse dichas fracciones, considera, que la fracción VI adquiriría un nuevo sentido (un sentido congruente con el texto constitucional), puesto que se refiere a "*Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores*".
- Finalmente, respecto del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁵ considera que la disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en primer término, porque el rubro del artículo y las fracciones V y VI se refieren a bienes respecto de su utilización y destino, lo cual, no es materia de la extinción de dominio.

³ **Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;

(...)

⁴ **Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

(...)

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

(...)

⁵ **Artículo 15.** Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.

- Asimismo considera que el artículo 15 de la ley también genera inseguridad jurídica al referir que *“Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes”*, sin embargo, posteriormente refiere que, *“Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente”*, lo cual, dice, genera una antinomia, pues, en un primer momento genera una expectativa de presunción y posteriormente exige la comprobación de diversas cuestiones.

Cuarto concepto de invalidez.

- La Comisión actora establece que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁶ al sentar que la acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes de origen ilícito y que prescribirá en veinte años para el caso de los que sean destinados a realizar hechos ilícitos, le otorga alcances que la Constitución Federal no previó.
- Asimismo, expone la razón por la cual se considera que no fue intención del poder reformador de la Constitución, establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, aunado a que la misma atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados al permitir que la autoridad inicie la acción en cualquier momento generando incertidumbre en las personas, en virtud de que no tendrán conocimiento del plazo dentro del cual se podrá promover, obligándolas a resguardar la documentación comprobatoria de su procedencia lícita por temporalidades irrazonables.
- Hace notar que, por lo que respecta a la prescripción establecida de veinte años respecto de bienes que se hayan destinado a la realización de hechos ilícitos, como ya lo argumentó en el concepto de invalidez anterior, dichos bienes de “destinación ilícita” no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio de acuerdo con el alcance otorgado a la figura en el artículo 22 constitucional y el nuevo paradigma en la materia, ya que solamente se refiere a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

Quinto concepto de invalidez.

- Estima que la fracción II del artículo 16 de la referida Ley Nacional⁷, es incompatible con el bloque de constitucionalidad, al estimar que se vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.
- Al respecto, afirma que las investigaciones preventivas carecen de fundamento constitucional; en vía de consecuencia, la información generada con motivo de las mismas, resultaría igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida por actos viciados de origen, pues sostiene que la prevención corresponde a las policías, cuando realizan tareas de inspección, vigilancia y vialidad; y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, apoyado por la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, a través de la creación y evaluación de políticas públicas y programas en la materia. Por su parte, la investigación, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. En tanto que la persecución del delito se encuentra a cargo del Ministerio Público exclusivamente, en el momento que ejercita la acción penal.
- Por otra parte, considera necesario que este Alto Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución Federal, determine los elementos definitorios de la prevención del delito y se pronuncie en relación a los actos que, en ejercicio de dicha atribución, pueden desempeñar las instituciones policiales sin la conducción del Ministerio Público y que la distingan de las actividades de investigación y persecución del delito.

⁶ **Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.

{...}

⁷ **Artículo 16.** El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público en:

(...)

II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero;

(...)

Sexto concepto de invalidez.

- Esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”; el artículo 177, último párrafo, así como el diverso 190, párrafo quinto, en la porción normativa “*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permiten que el Ministerio Público asegure bienes y acceda a bases de datos motu proprio.
- Afirma que dichos artículos en las porciones normativas cuya invalidez se alega, permiten al Ministerio Público un margen de actuación que, al no contar con control judicial previo, deriva en actos arbitrarios en detrimento de los derechos de las personas a la seguridad jurídica, la propiedad y la protección a su privacidad y datos personales, al otorgarle la facultad de decretar motu proprio el aseguramiento de bienes y el acceso a bases de datos, aunado a que presume la necesidad de establecer la medida cautelar de aseguramiento en detrimento de la disposición del patrimonio de las personas.
- Destaca que la intención del Poder Reformador fue la de establecer que el juicio de extinción de dominio sea un procedimiento de naturaleza civil, y que por lo tanto, las disposiciones que lo regulen deben estar encaminadas a regularlo de manera tal que se asegure que las partes se encuentran en un plano de igualdad; en ese sentido, refiere que el Ministerio Público, aun cuando actúe como autoridad en la etapa de investigación o previa al juicio, no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida demasiado invasiva de los derechos de posesión y propiedad de las personas, por lo que necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial. Para ello, trae a colación lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.
- Estima que la porción normativa impugnada indica que en caso de urgencia o necesidad el Ministerio Público podrá adoptar motu proprio la medida de aseguramiento de bienes, resultando preocupante la vaguedad de los términos utilizados, dado que generan incertidumbre sobre cuándo se actualizan tales casos.
- Respecto del último párrafo del artículo 177 de la Ley Nacional impugnada, alega que al suponer la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, hace imperativo que en la gran mayoría de los casos el juzgador la decrete, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público.
- Finalmente, en este concepto de invalidez la Comisión Nacional actora alega que la facultad que se otorga al Ministerio Público, en el párrafo quinto del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, posibilita que se vulnere el derecho humano a la privacidad y a la protección de datos personales, ello en virtud de que si bien se podría justificar que por determinadas circunstancias no es posible recabar la autorización del órgano jurisdiccional de manera previa a la obtención de la información de las bases de datos, en caso de que de manera posterior el juez determine que no existió justificación para el acceso a la misma, ya se habría producido un daño irreparable, pues la autoridad administrativa habría tenido ya en su poder información sensible y datos personales de una persona identificada o identificable.

Séptimo concepto de invalidez.

- En este apartado la accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 228, inciso a),⁸ de la legislación nacional controvertida, en virtud de que, dice, al establecer que procederá la venta anticipada de bienes asegurados cuando la enajenación sea necesaria, dada la naturaleza del bien que se encuentra sujeto al proceso de extinción de dominio, incorpora una medida vaga e imprecisa que genera incertidumbre en cuanto a su aplicación, pues revela una descripción ambigua relativa a las características de dichos bienes, por lo cual conculca el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁸ **Artículo 228.** La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes.

(...)

- Sostiene que en los incisos del b) al f) del artículo 228 de la Ley Nacional que se combate, sí se encuentra delimitada la hipótesis que justifica la venta anticipada de los bienes asegurados, lo que no se advierte en el supuesto previsto en el inciso a), puesto que la expresión “*dada la naturaleza de los bienes*” es una disposición imprecisa que no aporta los elementos que dejen claro en qué supuesto “*la naturaleza del bien*” hará necesaria su enajenación anticipada, lo que se traduce en una habilitación para que la autoridad administradora proceda de forma arbitraria. Por ende, dice la promovente, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio que posibilita actuaciones injustificadas, pues autoriza sin precisar categorías ciertas, que cualquier tipo de bien asegurado podrá ser susceptible de venderse anticipadamente, si es calificado como una medida necesaria atendiendo a su naturaleza. Siendo así, refiere que la norma en cuestión hace susceptible de ser enajenada cualquier cosa a través de la venta anticipada, pues permite un amplio margen de ambigüedad, ya que ello se sustenta en una valoración subjetiva acerca del grado de necesidad conforme a su naturaleza, misma que se desconocen los elementos que serán catalogados como naturales del bien del que se trate, mismo que dependerá completamente del criterio de la autoridad administradora de bienes en proceso de extinción de dominio.
- Concluye así, que la hipótesis prevista en el inciso a) del artículo 228 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se traduce en que las personas propietarias de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, que hayan sido aseguradas, no tengan plena certeza de qué tipo de bienes serán susceptibles de venta anticipada.

Octavo concepto de invalidez.

- Finalmente, sostiene que el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio resulta contrario al principio de no retroactividad de la ley, toda vez que prevé que dicha legislación se aplique con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a su entrada en vigor, lo cual conlleva a dar efectos normativos hacia el pasado a normas de carácter sustantivo, en perjuicio de la certidumbre jurídica de las personas, en contravención a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y del diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Estima que los efectos retroactivos que la disposición transitoria otorga al bagaje normativo del Decreto citado, perjudican gravemente la certidumbre jurídica que el orden legal debe otorgar a las personas, toda vez que prevé que pueda prepararse la promoción de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos que antes del catorce de marzo de dos mil diecinueve no se encontraban siquiera previstos en el texto constitucional como hechos que hicieran factible su ejercicio.
- Refiere que resulta preocupante, que la disposición reclamada permita ejercer la acción de extinción de dominio *ad infinitum* hacia el pasado, por supuestos de procedencia recientemente incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso cuando la extinción de dominio no estaba prevista en nuestro orden constitucional.

TERCERO. Registro y turno. Mediante proveído de doce de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número **100/2019**; asimismo, ordenó turnar el asunto a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para su instrucción.

CUARTO. Admisión y requerimientos. Por auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista al Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras (Diputados y Senadores) y al Poder Ejecutivo Federal por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus correspondientes informes; se requirió a los primeros el envío de los antecedentes legislativos del Decreto y al segundo, un ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que se publicó el mismo. También se dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación de su pedimento.

QUINTO. Informe de la Cámara de Senadores. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Senadores, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Sostiene que los artículos combatidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no vulneran ninguno de los preceptos constitucionales y convencionales que cita, al ser en una parte infundados y en otra, inoperantes.
- Expone que el acto legislativo por el que se llevó a cabo la emisión del decreto impugnado se ajustó a los procedimientos establecidos por el pacto federal y demás leyes aplicables a la creación de leyes o decretos, al acatar lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observando en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad a que se refiere el artículo 1° de nuestra Carta Magna, [por lo que realiza una relatoría del procedimiento legislativo].
- Respecto del **primer concepto de invalidez** hecho valer por la comisión accionante, considera que es inatendible, puesto que lo que se pretende reclamar es una supuesta omisión legislativa, y en el caso particular se está ante una “laguna normativa”, la cual está exenta de escrutinio constitucional, dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no demostró que existiera un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión legislara en un determinado sentido y esa obligación hubiera sido incumplida por el legislador federal, para ello, trae a consideración lo resuelto en los amparos en revisión 1359/2015 y 1287/2015, resueltos por la Primera Sala y Segunda Salas, respectivamente, de este Alto Tribunal.
- Puntualiza que si lo que se pretende controvertir, es una laguna normativa, deviene inatendible el argumento, toda vez que no se tiene un referente normativo que pueda confrontarse con el orden constitucional, además de que dicho planteamiento no corresponde al rubro de inconstitucionalidad de leyes, sino al de legalidad.
- Por otra parte, considera pertinente mencionar que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no limita la facultad de los ministerios públicos locales para ejercitar la acción de extinción de dominio, pues, dice, en la ley impugnada no se establece que dicha figura procederá solamente para los delitos contemplados en el Código Penal Federal, respectos de los ilícitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita. Para ello hace mención a lo considerado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con proyecto de Decreto que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.⁹ Asimismo que los incisos impugnados, tiene como intención regular en forma expresa y limitada los delitos que el Poder Reformador de la Constitución consideró debían vincularse con la figura de extinción de dominio, más no así establecer una descripción normativa de los supuestos que configuran los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la aplicación de dicha figura; y que resulta imposible para la función legislativa pretender especificar los supuestos tipificados en las legislaciones locales.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, delimita los argumentos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo, por una parte, los califica de infundados y por otra inoperantes. Estima que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en la porción normativa impugnada, no vulnera el derecho humano de acceso a la información y al principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues supera un análisis estricto de constitucionalidad al tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser una limitación idónea, razonable y proporcional, al no permitir que se dañe la seguridad pública, ni el interés general.

⁹ “**TERCERA. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN**

(...)

No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajos las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas.”

- Aduce que resulta necesario e idóneo que el legislador federal haya establecido una limitante para que se tenga acceso a la información que sustenta el ejercicio de la extinción de dominio por parte de la representación social, pues sólo de esa manera puede impedirse que un mal manejo de dicha información evite daños al debido proceso, que repercutan en que la figura jurídica de extinción de dominio no pueda ejecutarse sobre un bien patrimonial derivado o puesto al servicio de los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional.
- Asimismo, esgrime que la reserva reclamada resulta proporcional, en tanto existe un costo mayor que la sociedad tendría que resentir, ya que habría incertidumbre sobre el manejo que pudiera dársele a la información que señala el artículo 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 22 constitucional. Que dicho costo se reduce de manera importante introduciendo una restricción para que cualquier persona tenga acceso a dicha información, quien resiente un daño de menor medida al que pueda sufrir la sociedad en su conjunto.
- Aclara que el texto impugnado no establece una reserva indeterminada en cuanto a su temporalidad, puesto que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constriñe a los sujetos obligados a que la reserva de información tenga límites; y que en dado caso se pudiera efectuar un ejercicio de aplicación conforme, para superar tal circunstancia.
- En relación con el argumento de que la porción normativa reclamada, resulta similar al artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, declarado inconstitucional por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2017, considera que es inoperante, al partir de una premisa falsa, pues resultan claramente divergentes, al haberse emitido en circunstancias distintas y con instituciones de derecho positivo diversas al momento de su emisión.
- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, la Cámara de Senadores señala que el argumento planteado por la Comisión accionante es una interpretación subjetiva e inconducente del artículo 2, fracción XIV, pues la porción normativa reclamada no puede interpretarse aisladamente, puesto que el objetivo de Ley Nacional de Extinción de Dominio es contribuir a abatir la estructura patrimonial y financiera de la delincuencia, mediante la disminución de sus recursos económicos, a fin de inhibir la comisión de los ilícitos que se desprenden del cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, en ese sentido, alega que conforme a una interpretación armónica y sistemática al artículo reclamado a la luz del primer párrafo del diverso 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se puede desprender que la "legítima procedencia", debe entenderse no como el destino o el uso que se le dé a un bien, sino que el mismo sea instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos contemplados en el artículo 22 constitucional.
- Referente al artículo 7, fracciones I, II, IV y V, establece que el argumento planteado por la accionante es infundado, pues dichas fracciones no amplían el espectro de aplicación de la acción de extinción de dominio, por lo que se respeta el texto constitucional establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la acción de extinción de dominio, sólo será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con la comisión de delitos.
- Referente a la antinomia que alega la comisión actora, respecto del artículo 15 de la Ley Nacional impugnada, refiere que dicho argumento es infundado, puesto que se soslaya que la buena fe admite prueba en contrario, como lo es todo el caudal probatorio exhibido para iniciar la acción de extinción de dominio y la propia acción formulada por el Ministerio Público. Esto es, que la carga probatoria del bien se actualiza hasta que el representante social ha ofrecido elementos o datos que permitan presumir su conocimiento sobre los actos delictivos, por tanto, la oportunidad de acreditar la buena fe se presenta cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público; lo que lleva a reconocer la existencia de una carga dinámica o sucesiva de la prueba.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, en tanto el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional impugnada, respeta el derecho de seguridad jurídica, toda vez que los gobernados tienen pleno conocimiento de que la acción de extinción de dominio es imprescriptible para el caso de bienes que sean de origen ilícito. Asimismo, en razón de que el procedimiento de acción de extinción de dominio que regula la ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, tiene como objeto la privación de bienes a quienes se benefician con el producto de la comisión de delitos, al aplicarse en sentencia los bienes en favor del estado, con un destino de interés público en

beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe, porque permiten darle un beneficio social y los convierte en bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles. Asimismo, aclara que, si bien el artículo 11 establece la imprescriptibilidad, la propia ley prevé la caducidad del proceso en cualquiera que sea el estado del procedimiento, cuando no se haya efectuado algún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, lo que otorga certeza y seguridad jurídica al gobernado.

- Afirma que en el proceso legislativo que culminó con la reforma del artículo 22 constitucional, se concibió a la acción de extinción de dominio como imprescriptible, por lo cual, el legislador federal al estipularlo de esta manera en el artículo 11 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no rebasó el alcance que se le quiso dar a nivel constitucional a dicha figura jurídica.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que es infundado, puesto que las instituciones policiales a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, se tornaron fundamentales en la investigación; es decir, se les reconoció las facultades de investigación para la prevención del delito; en ese sentido, el hecho de que el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, habilite al Ministerio Público para que recabe la información que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las instituciones policiales locales o federales, no se traduce en que la disposición cuya validez se cuestiona resulte inconstitucional, puesto que las autoridades de seguridad pública pueden realizar tareas de investigación en un contexto preventivo, más no así, para realizar investigaciones que tengan que ver con el esclarecimiento de hechos delictivos, en las cuales las policías deben actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público.
- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que el artículo 173, párrafo segundo, de la Ley Nacional impugnada, no afecta los derechos de seguridad jurídica, pues tal disposición no tiene el alcance de ser una medida invasiva del derecho de propiedad de las personas. Que de una interpretación armónica y sistemática de dicho precepto a la luz de los diversos 1, fracción V y 175, del mismo ordenamiento legal, es posible desprender que el Ministerio Público no puede asegurar bienes de carácter patrimonial adquiridos legamente y que no tengan relación alguna con investigaciones derivadas con los hechos ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional, así como es obligación de esa representación social que cuando ejerza la atribución reclamada por la comisión accionante, debe notificarla a la persona afectada por un aseguramiento de bienes patrimoniales realizado por el Ministerio Público, que no significa la pérdida del derecho de propiedad sobre dicho bien, toda vez que se puede demostrar su procedencia legítima.
- Aduce que el diverso 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, tampoco viola el derecho a la seguridad jurídica, pues el hecho de que el Ministerio Público puede adoptar el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad, no se traduce en que el juzgador esté impedido para evaluar y analizar la aplicabilidad del aseguramiento, pues dicha medida precautoria debe someterse posteriormente al escrutinio y decisión de un juez imparcial para que objetivamente pueda determinarse que el ejercicio de la mencionada atribución fue procedente a la luz de las circunstancias y hechos del caso y que se respetaron las reglas de aseguramiento de los bienes, establecidas en el artículo 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Del artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, alude que no se deja en estado de indefensión a la parte afectada, ya que el acceso a las bases de datos, corresponde a la preparación de la acción de extinción de dominio, por lo que una vez que se ejerce ésta, se deberá dar a conocer al demandado o a la persona afectada, para que se encuentre en posibilidad de oponer las defensas y excepciones que considere pertinentes, lo cual se reconoce en el artículo 22 de la Ley Nacional impugnada.
- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo es infundado, toda vez que realiza una interpretación subjetiva, aislada e inconducente del inciso a), del artículo 228 de la Ley Nacional impugnada, pues afirma que de una interpretación armónica y sistemática con lo dispuesto en los incisos c), d), e) y f) del mismo artículo, permiten determinar el sentido y alcance del enunciado “dada la naturaleza del bien”. También afirma que la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, acota el margen de apreciación para que un bien pueda ser susceptible de venderse anticipadamente por la autoridad administradora.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, pues para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales.

SEXTO. Informe de la Cámara de Diputados. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, al rendir su informe sostuvo la validez de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el que sustancialmente señaló lo siguiente:

- Hace valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación del órgano promovente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I, y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.
- Establece que el Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, resulta formal y materialmente constitucional, al haber sido expedido por el órgano facultado para ello y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Fundamental para su creación; y advierte que la referida Ley Nacional, resulta materialmente constitucional, al no vulnerar ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.
- Respecto del **primer concepto de invalidez**, considera que es infundado, en tanto la comisión accionante se sustenta en una correcta interpretación del artículo 22 constitucional. Afirma que con la Ley Nacional de Extinción de Dominio se pretende que sus disposiciones sean de observancia general y de orden público en toda la república mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Que contrario a lo sostenido por el organismo promovente, no se restringe la procedencia de la acción de extinción de dominio en el ámbito local, en virtud de que en concordancia con la Constitución Federal, se establece que procede respecto de bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos ilícitos establecidos en la legislación penal de las entidades federativas, cuando en su caso corresponda, atendiendo al tipo legal y competencia local atinente. Así el ámbito de competencia de cada hecho ilícito se encuentra establecido por las leyes federales o locales, según sea el caso.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, manifiesta que los argumentos hechos valer por el órgano promovente son infundados, al derivar de un concepto equívoco del derecho de información pública establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así afirma que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que puede limitarse conforme a lo previsto en la Constitución Federal, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 1° constitucional.
- En ese sentido asevera que en la Ley Fundamental restringió el derecho a la información al establecerse categóricamente que la información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.
- Que, en el caso específico, el proteger diversa información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, resulta claramente constitucional y razonable, pues dicha restricción es regulada tanto por la Constitución Federal, como por las leyes de la materia [Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública]. Por lo que además se encuentra claramente justificada la no divulgación de la información, pues representaría un riesgo real de perjuicio significativo al interés público, ya que causaría un daño mayor al interés de la procuración y administración de justicia en beneficio de la sociedad, colocado sobre el interés de un solo particular.
- Por lo que respecta al **tercer concepto de invalidez**, señala que el argumento planteado por la comisión accionante deviene infundado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación tanto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del desconocimiento de la naturaleza de la acción de extinción de dominio establecida en dicho precepto constitucional.

- Asevera que la legítima procedencia, no sólo contempla el origen o la obtención lícita de los bienes, sino también el uso o destino lícito de los bienes vinculados al hecho ilícito, tal y como se desprende del artículo 22 constitucional; asimismo, que es importante resaltar que toda persona afectada tiene como garantía el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima, del bien sujeto al procedimiento de extinción de dominio.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, establece que el argumento planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es infundado, en virtud de que deriva de una incorrecta interpretación del artículo 22 constitucional, así como de la norma nacional impugnada. Asevera lo anterior, en tanto la norma impugnada no contradice el texto constitucional, ya que la Constitución Federal no establece de manera expresa disposición alguna que prohíba a la norma ordinaria señalar reglas para la prescripción de la acción de extinción de dominio.
- Establece que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional impugnada, no genera incertidumbre alguna, ya que la prescripción que regula la norma secundaria alude sólo al espacio de tiempo para la extinción del derecho a ejercitarse por parte del órgano investigador y que sea proclive para pasar al dominio del estado, los bienes que han formado parte de la infraestructura de la delincuencia organizada por los delitos previstos en el artículo 22 constitucional. Así, se prevé la imprescriptibilidad a efecto de que no sea el simple transcurso del tiempo el que legitime la posesión o la propiedad de bienes que fueron adquiridos de manera ilícita.
- Afirma que este segmento de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio deriva de la finalidad del legislador ordinario para establecer un mecanismo jurídico eficaz que vulnere la estructura financiera del crimen organizado y la obtención a favor del Estado Mexicano de los recursos activos que resulten del enriquecimiento derivado de una actividad criminal, con el objetivo de disponer de dichos activos en la aplicación a programas sociales en beneficio de la sociedad mexicana.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, estima que las manifestaciones que aduce la comisión accionante son claramente infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta interpretación tanto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las bases de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. En ese sentido la fracción II del artículo 16 impugnado, no transgrede el texto del artículo 21 de la Constitución Federal, ya que efectivamente la acción de investigación para la prevención de delitos no implica que los elementos encargados de la investigación desempeñarán sus funciones a esclarecer hechos delictivos o infracciones administrativas, cuando en realidad aún no han sido cometidos, ya que se trata de una fase preventiva, es decir, previa a la actualización en el mundo fáctico de conductas ilícitas.
- Explica que las instituciones de seguridad pública, incluyendo el Ministerio Público, son las encargadas de brindar la seguridad pública, la cual comprende la prevención de delitos, la investigación y su persecución, de conformidad con los artículos 21 constitucional y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así también, que las corporaciones policiacas también realizarán funciones de investigación bajo el mando del Ministerio Público y éste, dentro de su ámbito de acción en la prevención especial y general de los delitos, así como la investigación y su persecución, además de realizar investigaciones para la prevención delictiva.
- En cuanto al **sexto concepto de invalidez**, esgrime que las manifestaciones vertidas por la parte accionante son infundadas, toda vez que derivan de una incorrecta definición del principio de legalidad, así como de los artículos 14 y 16 constitucionales y la exigencia del previo control constitucional.
- Afirma que al consistir en actos de molestia las prescripciones establecidas en las porciones normativas impugnadas, no es necesario el control judicial previo, y su constitucionalidad es visible al sostener el deber de informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional, las medidas precautorias adoptadas por el Ministerio Público, las cuales deberán ser fundadas y motivadas apropiadamente.
- Respecto al **séptimo concepto de invalidez**, advierte que el argumento planteado por el órgano constitucional autónomo deviene infundado, al partir de una incorrecta interpretación de los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como de la porción normativa impugnada. En ese sentido, establece que el hecho relativo a que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas, no torna inconstitucional una norma, pues será la propia autoridad administrativa quien, atendiendo al caso concreto y específico, establecerá la fundamentación que corresponda. Así, el

hecho de que las disposiciones no establezcan en cada caso, la necesidad de fundar y motivar su ejercicio no condiciona su constitucionalidad, pues en el caso de que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, el problema no radica en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de la autoridad.

- Finalmente, por lo que corresponde al **octavo concepto de invalidez**, sostiene que el argumento de la comisión accionante es infundado. Así, señala que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puntualiza que un derecho adquirido es una facultad adherida al patrimonio de una persona y que por tales características no se le puede quitar o vulnerar, por lo cual su conservación está garantizada, lo que no opera respecto de normas procedimentales.

SÉPTIMO. Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo Federal, al rendir su informe sostuvo la validez del decreto impugnado, de conformidad con los argumentos que esencialmente se citan:

- Estima que es infundado el **primer concepto de invalidez**, dado que afirma que no excluye la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a las entidades federativas; tan así que de la propia fracción I, del mismo artículo, establece que la mencionada Ley Nacional tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del estado, por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda. Asimismo, señala, entre otros, que de la propia exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio se advierte lo siguiente: *“La presente iniciativa propone la expedición de una ley con un ámbito de aplicación nacional, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias...”*
- En ese tenor, asevera que con base en una interpretación conforme a la luz del artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precepto combatido puede ser interpretado en el sentido de que la referida Ley Nacional debe ser observada por las autoridades locales, respecto de los delitos que se prevén, siempre y cuando, tengan competencia para investigar y perseguir dichas conductas ilícitas.
- Considera infundado el **segundo concepto de invalidez**, –en el que se impugna el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Nacional impugnada– puesto que el derecho de acceso a la información no es absoluto y puede ser limitado temporalmente, por razones de interés público y seguridad nacional. Así afirma que, de una interpretación literal del dispositivo combatido, la cual coincide con una interpretación sistemática y armónica de la normatividad aplicable en materia de acceso a la información pública, la divulgación o reserva de la información que se encuentre relacionada con el procedimiento de extinción de dominio se sujetara a las disposiciones aplicables en la materia.
- Por otra parte, asevera que el procedimiento de extinción de dominio, guarda estrecha relación con el contenido de las investigaciones ministeriales para la persecución de los delitos y procuración de justicia, pues ambos procesos, a pesar de ser autónomos, se tramitarán de manera paralela, por lo que es necesario reservar la información a que se refiere el artículo 5 impugnado, en relación con el 16 de la propia Ley Nacional impugnada, pues de dar acceso al público en general, sobre el contenido del procedimiento, ineludiblemente tendrá como efecto mermar el sigilo de las averiguaciones previas.
- Así sostiene, que la reserva a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio busca evitar el acceso público, con miras a impedir la obstrucción, lo cual debe entenderse inmerso dentro de una cuestión de interés público, al perseguir precisamente, debilitar las organizaciones delictivas, a través de su patrimonio. Por lo que es claro que esa medida legislativa impugnada, tiene una finalidad legítima de interés público, válida en una sociedad democrática, que se encuentra en una ley, formal y materialmente, de manera que se cumple con las exigencias y estándares constitucionales y convencionales para establecer limitantes al derecho de acceso a la información. Para ello, realiza el análisis de la medida legislativa a la luz de cada uno de los elementos de proporcionalidad, a fin de demostrar que no es violatoria del derecho de acceso a la información.
- Por otra parte, sostiene que contrario a lo que impugna la comisión accionante, la reserva de información relativa a la preparación de la acción de extinción de dominio, podrá tener una vigencia de diez años, como límite máximo, en congruencia con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

- Concluye respecto de este concepto de invalidez, que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 [en la que se analizó la validez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua] no es aplicable al supuesto que aquí se plantea [artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio], pues las disposiciones impugnadas establecen distintos supuestos de reserva y no son susceptibles de ser analizadas de forma análoga.
- Con respecto al **tercer concepto de invalidez**, refiere que es infundado el argumento vertido por la comisión accionante, ya que la intención del Constituyente no fue la de limitar la categoría de bienes susceptibles de ser afectados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio, ni mucho menos eliminar diversos elementos relativos a los bienes respecto de los cuales se podrá ejercer la acción. Afirma lo anterior, en tanto que la figura de extinción de dominio, no se limita a aquellos bienes de origen ilícito, sino que contempla a aquéllos que sirvan de instrumento para la comisión de alguno de los delitos precisados en el artículo 22 constitucional.
- Respecto a la antinomia que alega la comisión accionante, advierte que es infundado dicho argumento en tanto el numeral impugnado –artículo 15– puede interpretarse en un solo enunciado, a saber: se presumirá la buena fe en la adquisición y destino de los bienes, siempre y cuando la parte demandada y las personas afectadas acrediten lo previsto en dicha disposición. Así las cosas, la buena fe deberá acreditarse cuando se da al afectado la posibilidad de desvirtuar los datos o elementos que haya aportado previamente el Ministerio Público, lo que se traduce en lo que se ha entendido como la carga dinámica o sucesiva de la prueba en materia de extinción de dominio.
- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, estima que es infundado, en tanto la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio en el caso de bienes que sean de origen ilícito no vulnera lo establecido por el Constituyente, sino que únicamente tiene la función de reglamentar lo señalado por la Norma Fundamental. Así la intención del legislador, al prever la imprescriptibilidad respecto de los bienes que sean de origen ilícito, y su diferenciación con los bienes de destinación ilícita, es establecer un mecanismo que impida que los bienes cuya procedencia sea ilegítima, adquieran una calidad de licitud por el simple transcurso del tiempo.
- Referente al **quinto concepto de invalidez**, aduce que los argumentos de la comisión accionante resultan infundados, ya que los sustenta bajo una premisa falsa, puesto que dicho precepto impugnado, no tiene como finalidad regular la facultad de las autoridades competentes de cualquier fuero para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos.
- Reseña que la reforma al artículo 21 constitucional se planteó para acoger la necesidad de imponer en las policías la obligación de investigar delitos, a fin de recoger la práctica internacional consistente en que la policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias, así la policía, operaría en coordinación con el Ministerio Público; por lo que se propuso la existencia de una nueva coordinación entre el Ministerio Público y las instituciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública en torno a la investigación de los delitos, además de la investigación de inteligencia y preventiva.
- Referente al **sexto concepto de invalidez**, considera que las alegaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son infundadas en tanto que el artículo 173, párrafo segundo, no vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que el numeral 16 constitucional, no establece como requisito para la adopción de una medida cautelar, un control judicial, ni *ex ante* ni *ex post*; de ahí que considera que el control posterior a que se refiere dicha norma es un mecanismo de protección adicional que proporciona el legislador, a fin de garantizar que los bienes de los gobernados no serán asegurados de manera arbitraria. Así, enfatiza que las medidas cautelares decretadas en el procedimiento de extinción de dominio, no contienen una decisión jurisdiccional sustantiva, sino que tienen por objeto conservar o asegurar la permanencia de una situación fáctica concreta, para salvaguardar la integridad de la litis, además porque la esencia de las medidas cautelares corresponde a la de los actos de molestia y no a los privativos, lo que significa, que a pesar de afectar su esfera jurídica, sólo restringen de forma provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.
- Por otra parte, destaca que respecto del diverso 190, párrafo quinto, de la Ley Nacional impugnada, no permite que la información que se recabe por el Ministerio Público, sin un control judicial previo, sea empleada indebidamente por éste, pues se limita a disponer de un caso excepcional en el que se podrá informar al órgano jurisdiccional sobre la información a la que se tuvo acceso en base de datos.

- Califica de infundado el **séptimo concepto de invalidez**, en tanto que de una interpretación literal del artículo 228 de la Ley Nacional impugnada, es posible advertir que en su integridad, establece supuestos genéricos y categorías de bienes que pueden ser sujetos a una venta anticipada, pero que en dado caso no le puede ser exigible al legislador, que prevea todos los supuestos posibles en la realidad, por lo que la finalidad del inciso a), fue para evitar que se limite la actuación de las autoridades para llevar a cabo una venta anticipada, no sólo por la naturaleza del bien, por sí misma, sino también por las circunstancias que rodean su conservación o almacenamiento. Asimismo, las autoridades deberán fundar y motivar la determinación que de sustento a la venta anticipada.
- Finalmente, referente al **octavo concepto de invalidez**, señala que las normas aplicables a la fase preparatoria del procedimiento de extinción de dominio no son sustantivas, sino procesales, además, de que no trascienden a un derecho sustantivo adquirido de persona alguna. Así, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, lejos de generar una afectación a los gobernados sujetos al procedimiento, desarrolla de manera más efectiva los principios de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, puesto que se ejerce respecto de aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, y no así, respecto de alguna persona por hechos constitutivos de delitos.

OCTAVO. Opinión de la Fiscalía General de la República. Manifestó esencialmente lo siguiente:

- Considera –al referirse al primer concepto de invalidez– que el presente medio de control es improcedente, puesto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hace valer violaciones a la Constitución Federal, sin que esa representación social, advierta argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, por lo que afirma, que este Alto Tribunal, se encuentra imposibilitado para realizar el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas.
- Al respecto, alega que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; pues, dice, el órgano accionante carece de legitimación, en tanto sus argumentos no se encuentran relacionados con la transgresión a los derechos humanos.
- Respecto al **primer concepto de invalidez** aduce que sí fue la intención de legislador incluir los delitos del fuero común correlativos a los delitos previstos en el Código Penal Federal. Asimismo, que de la propia Ley Nacional se desprende que su objeto es la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del gobierno federal y de las entidades federativas, según corresponda.
- Referente al **segundo concepto de invalidez**, estima que la comisión accionante debió fundar y motivar porqué la reserva prevista en la Ley Nacional, no cumple el estándar del artículo 133 y no afirmar dogmáticamente que no se puede establecer la reserva de la información en una ley. Así, constata que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se basa en la existencia de elementos relativos a un hecho ilícito, en ese sentido es claro que la información derivada de la investigación de los hechos, así como la relativa a los bienes patrimoniales debe ser reservada.
- Concerniente al **tercer concepto de invalidez**, esgrime que es infundado, en ese tenor, refiere que la voluntad del poder reformador fue que la extinción de dominio se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público. Así, el hecho de que el artículo 22 constitucional no establezca todas las hipótesis para la procedencia de la acción de extinción de dominio en relación con los bienes, así como su destino y utilización, es porque no se puede exigir tal especificidad, ya que es en las leyes reglamentarias en las que el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa.
- Por otra parte, sostiene que el artículo 15 de la Ley Nacional impugnada no vulnera el principio de seguridad jurídica, en virtud de que al establecer los requisitos que deberá acreditar la parte demandada y las personas afectadas para gozar de la presunción de buena fe, en la adquisición y destino de los bienes materia de extinción de dominio, respeta las garantías de los sujetos intervinientes, en tanto el titular del bien deberá aportar los elementos de prueba que razonablemente conduzcan al juzgador a la convicción de que el bien tiene un origen lícito.

- En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, en esencia coincide con los argumentos vertidos tanto por el Poder Ejecutivo Federal, como por la Cámara de Diputados, al rendir sus respectivos informes.
- Tocante al **quinto concepto de invalidez**, establece que es infundado, toda vez que la comisión accionante parte de una inexacta interpretación de la atribución de investigación a la que hace referencia la norma que se impugna y, por ende, arriba a una falsa conclusión. Afirma que la investigación preventiva llevada a cabo por las policías sí tiene sustento constitucional y legal; y que la facultad consistente en que el Ministerio Público recabe información de la generada en las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero, no está viciada de origen.
- Precisa que el **sexto concepto de invalidez** deviene infundado, en tanto el aseguramiento de bienes en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, sólo es una medida provisional con el objeto de evitar la posible enajenación, el menoscabo, el ocultamiento o dilapidación de los bienes respecto de los cuales se pretende ejercer la acción de extinción de dominio, en perjuicio del estado; así, la privación del derecho no es definitiva, al ser un acto de molestia.
- Referente al **séptimo concepto de invalidez**, precisa que es infundado, en virtud de que se estima que la venta anticipada dada la naturaleza de los bienes, no permite que la autoridad facultada para ello lo haga de forma arbitraria, ya que deberá precisar la naturaleza de dichos bienes, fundando y motivando debidamente su determinación.
- Finalmente, en relación con el **octavo concepto de invalidez**, advierte que la procedencia de la acción de extinción de dominio no está sujeta a una temporalidad, como lo es la fecha en que se cometieron los hechos ilícitos o el momento en que se haya adquirido la propiedad de los bienes de carácter patrimonial, sino que es requisito *sine quo non*, que no se acredite la legítima procedencia o uso de dichos bienes, así como que no se haya ejercido con antelación la extinción de dominio.

NOVENO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos, y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, mediante proveído de **tres de diciembre de dos mil diecinueve**, se ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), 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 solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como del artículo Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

SEGUNDO. Normas impugnadas. De la lectura integral del recurso en el cual se contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Tribunal Pleno advierte que se controvierte la validez de los siguientes preceptos: artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*"; 5, párrafo segundo, en la porción normativa "*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*"; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa "*o destinación*", e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa "*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*"; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa "*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*"; y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

Se efectúa esta precisión, en atención a que aun cuando la parte actora, en el apartado III de su demanda, denominado "*norma general cuya invalidez reclama*", señaló la totalidad del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, lo cierto es que de la lectura íntegra de su recurso inicial se desprende que son esos preceptos y porciones normativas los que, de manera concreta, combate.

TERCERO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **“de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”**, las cuales **“podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma”** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“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.*

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

El contenido de los preceptos constitucional y legal antes citados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que, **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos impugnados **se publicaron** en el Diario Oficial de la Federación **el viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado diez de agosto y concluyó el domingo ocho de septiembre del mismo año.**

En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de la foja ciento cincuenta y seis del expediente, si la demanda se presentó el **nueve de septiembre de dos mil diecinueve**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del supuesto normativo a que alude el artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a este asunto —si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente—, debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

CUARTO. Legitimación. En el caso, se encuentra satisfecho este presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone:

“Artículo 105. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

(...)

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

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas”.

Ahora bien, la demanda que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad fue suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su entonces carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acreditó con la copia de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

En esa demanda, como ya se dijo, se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, esto es, se alega la inconstitucionalidad de preceptos de una legislación que deberá aplicarse por **autoridades federales y estatales**.

Por ende, la aludida parte actora tiene legitimación para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos; 2, fracción XIV, en la porción normativa **“o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”**; 5, párrafo segundo, en la porción normativa **“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada**

hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.”; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y en específico los incisos 2, en la porción normativa “o *destinación*”, e inciso 4; 11, párrafo primero; 15; 16, fracción II; 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”; 177, último párrafo; 190, párrafo quinto, en la porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”, y 228, inciso a), todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como el Sexto transitorio del Decreto por el que se expidió ésta.

Al respecto, no se soslaya que la Cámara de Diputados hace valer como causa de **improcedencia** la relativa a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de **legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad en atención a que los preceptos impugnados pertenecen a una norma “**nacional**” no así a una norma “**federal**”.

Por tal motivo, dice, no se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución; y ello deriva en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carezca de legitimación.

Esta alegación debe **desestimarse**.

Es incorrecto el argumento en el cual la Cámara de Diputados aduce que, en términos del artículo 105 constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para impugnar normas “nacionales”.

Como se dijo, el previamente transcrito artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, establece que la Comisión estará **legitimada** para plantear acciones de inconstitucionalidad tanto contra **leyes de carácter federal** como contra **leyes locales** (leyes de las entidades federativas).

Tal disposición, de acuerdo con una interpretación teleológica objetiva (particularmente atendiendo al sentido más razonable de la norma) implica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está, entre otros supuestos, **legitimada** para hacer valer **acciones de inconstitucionalidad** respecto de **leyes emitidas** por el **Congreso de la Unión**, o bien, contra aquellas que sean emitidas por las **legislaturas locales**.

Esto es, la **finalidad** del artículo 105, fracción II, de la Constitución es la de establecer normas jurídicas que indican de manera taxativa quiénes se encuentran legitimados para ejercer el medio de control constitucional denominado “acción de inconstitucionalidad”, y para ello en esa norma se acudió a un **criterio que atiende al origen** (federal o local) **de la ley que se pretende impugnar**.

En consecuencia, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución cuando hace referencia a **leyes de carácter federal** alude a **leyes emitidas por el Congreso de la Unión**, y cuando se refiere a **leyes de las entidades federativas**, apunta a **leyes emitidas por las legislaturas locales**.

Por ende, si en el caso la Ley Nacional de Extinción de Dominio es una **ley emitida por el Congreso de la Unión** ello, *per se*, es suficiente para considerar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnarla a través de una acción de inconstitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, **sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse**, es decir, si se trata de **leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales**. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Por su parte, contra **leyes locales** están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos**

Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”

En este orden de ideas, **incluso atendiendo** a un criterio de legitimación para plantear acciones de inconstitucionalidad basado en el **fuero de la autoridad que ha de aplicar la norma**, es decir, si la norma ha de aplicarse por una autoridad del **fuero federal** o bien por una del **fuero local**, de cualquier modo es factible concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Se asevera esto último, ya que si la Comisión está facultada para controvertir normas que han de aplicarse en uno y otro fuero; ello implica que puede impugnar, mediante una acción de inconstitucionalidad, leyes **nacionales** emitidas por el Congreso de la Unión, pues éstas –las leyes nacionales– eventualmente han de ser aplicadas tanto por autoridades del fuero federal como del fuero local.

Es por estas razones que, adverso a lo que alega el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para controvertir la Ley Nacional de que se habla.

QUINTO. Causas de improcedencia. Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte debe estudiar las causas de improcedencia hechas valer, así como, en su caso, las que advierta de oficio; ello con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.¹⁰

Ahora bien, la Cámara de Diputados y la Fiscalía General de la República alegan que la legislación impugnada no vulnera los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y ello deriva en que la presente acción de inconstitucionalidad sea improcedente.

Particularmente, la Fiscalía General de la República insiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por cuanto hace al primer concepto de invalidez (sic), ya que la Comisión actora alega la invalidez del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos de la Ley; pero, dice la Fiscalía, no se advierten argumentos tendentes a demostrar la transgresión a los derechos humanos, sino que sólo se hacen valer argumentos relacionados con la invasión a esferas competenciales.

Tal alegación de improcedencia debe **desestimarse** ya que el análisis de los artículos controvertidos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y la respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez que formula la parte actora, **es un aspecto que, evidentemente, atañe al estudio de fondo** no así a un aspecto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Esto último, encuentra sustento en la jurisprudencia **P./J. 36/2004**, de rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

¹⁰ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. [...]”

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. [...]”

Por tanto, **será al dar respuesta al primer concepto de invalidez en donde se analice la naturaleza de la alegación planteada por la Comisión actora.**

Al no advertirse de forma oficiosa diversa causal de improcedencia, a continuación se dará respuesta a los conceptos de invalidez.

SEXTO. Estudio. Algunos conceptos de invalidez son fundados; otros deben desestimarse.

1. **Primer concepto de invalidez [impugnación del artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j)], en sus respectivos párrafos segundos].**

TEMA: Supuestos de procedencia de la acción.

Respecto de este tópico la *causa petendi* de la actora se sustenta en dos alegaciones torales:

- a) Que el artículo 1, en las porciones controvertidas, de la Ley Nacional impugnada **no es preciso** por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio (lo que deriva en inseguridad jurídica para los gobernados); y
- b) Que el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura de orden público (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

Así es, en el primer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), **en sus respectivos párrafos segundos**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, contravienen los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, en atención a que en ese artículo de la Ley se estableció la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **únicamente respecto de hechos ilícitos del fuero federal, previstos en el Código Penal Federal**, pero **excluyó la procedencia respecto de hechos ilícitos equivalentes en los códigos penales de las entidades federativas**.

El artículo 1, fracción V, de la ley, en las porciones impugnadas, establece:

“Artículo 1. La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

(...)

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

f) Delitos por hechos de corrupción.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I del Código Penal Federal.

g) Encubrimiento.

Los contemplados en el artículo 400, del Código Penal Federal.

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

i) Robo de vehículos.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 376 bis.

j) Recursos de procedencia ilícita.

Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.

(...)”

A decir de la Comisión accionante, el artículo 22 de la Constitución establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos como son: corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión; y **tal procedencia se establece en la norma constitucional respecto de hechos ilícitos del orden federal o hechos ilícitos del orden local, sin hacer distingo alguno.**

Sin embargo, dice la Comisión actora, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a diferencia del artículo 22 constitucional, establece la procedencia de la acción de extinción de dominio **sólo respecto de bienes relacionados con delitos federales**, previstos en el Código Penal Federal al cual remiten los párrafos segundos de los incisos f), g), h), i) y j) del artículo 1, fracción V; **dejando**, en consecuencia, **fuera de la procedencia de la acción a los hechos ilícitos análogos previstos en las legislaciones locales** (códigos penales y leyes especiales de las entidades federativas).

Es decir, a consideración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el aludido artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) hace una distinción que no se contempla en el artículo 22 de la Constitución pues, al hacer una remisión expresa sólo al Código Penal Federal y soslayar las legislaciones análogas de las entidades federativas, **limita la procedencia de la acción de extinción de dominio sólo respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos previstos en el Código Penal Federal –al cual sí remite–**, e impide el ejercicio de esa acción respecto de los bienes vinculados con hechos ilícitos tipificados en las normas locales.

De ahí que desde la perspectiva de la parte promovente, el artículo 1 de la ley impugnada es injustificadamente sub-inclusivo y redundante en la disminución de la eficacia de una figura (la acción de extinción de dominio) que, desde sus orígenes, fue diseñada como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia a través de la disminución de sus recursos materiales.

En ese sentido, la Comisión abunda diciendo que para dotar de plena efectividad a la acción de extinción de dominio, la Ley Nacional debió desarrollar de manera adecuada, con claridad y precisión el contenido del artículo 22 constitucional, particularmente en lo concerniente a los hechos ilícitos previstos tanto a nivel federal como a nivel local que dan lugar a la procedencia de la acción.

La accionante insiste en que la Ley Nacional **no es precisa por cuanto hace a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio** cuando los bienes se relacionen con **hechos ilícitos** (penales) que en algunos casos se encuentren previstos tanto en **leyes federales como en leyes locales** y ello redundará en la correcta -o incorrecta- aplicación de la legislación controvertida.

La Comisión concluye este concepto de invalidez diciendo que considera *necesario combatir la delincuencia y la corrupción a través de la disminución de sus recursos mediante la figura de extinción de dominio siempre que ello se haga con apego y respeto de los principios y derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema*. Por ello, dice, la finalidad de la impugnación (del artículo 1, fracción V), es *hacer efectiva la intención del constituyente y cubrir los resquicios legales evitando así que se generen espacios de impunidad*.

Este motivo de invalidez es **fundado en su causa de pedir**, ya que en el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j) de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, se hace una distinción no prevista en el artículo 22 de la Constitución; lo que deriva en una **injustificada limitante a la procedencia de la acción de extinción de dominio**.

Para evidenciar la postura que aquí se sostiene, es necesario tomar en consideración el contenido del artículo 22 Constitucional, en la parte conducente a la procedencia de la acción de extinción de dominio.

Dicho precepto establece:

“Artículo 22. ()

La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."

La mera lectura del artículo aquí transcrito revela que en la norma Constitucional se previó la **procedencia** de la acción de extinción de dominio **sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados, entre otros, con los siguientes hechos ilícitos:**

- Delitos por hechos de corrupción.
- Encubrimiento.
- Delitos cometidos por servidores públicos.
- Robo de vehículos.
- Recursos de procedencia ilícita.

Esas **categorías de delitos** (como son los delitos por hechos de corrupción o los cometidos por servidores públicos) y **conductas típicas** (como el robo de vehículos y las vinculadas con recursos de procedencia ilícita) se encuentran previstos tanto en la **legislación federal** como en las **legislaciones locales**.

Ello se corrobora si se compara, por ejemplo, el Código Penal Federal y el Código Penal para la Ciudad de México.

Código Penal Federal	Preceptos análogos del Código Penal para la Ciudad de México.
Delitos por hechos de corrupción. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo I	Título décimo octavo Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos
Encubrimiento. Los contemplados en el artículo 400.	Título décimo quinto, capítulo IX. Encubrimiento por receptación.
Delitos cometidos por servidores públicos. Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción , Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título Decimoprimer, Delitos cometidos contra la administración de justicia.	Título décimo octavo Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos Título vigésimo Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos
Robo de vehículos. Los contemplados en el artículo 376 bis del Código Penal Federal	Robo de vehículo automotriz. Previsto en el artículo 224, inciso B, del Código Penal para la Ciudad de México
Recursos de procedencia ilícita. Los contemplados en los artículos 400 Bis y 400 Bis 1, del Código Penal Federal.	Operaciones con recursos de procedencia ilícita Previsto en el artículo 250 del Código Penal para la Ciudad de México.

Al respecto, es importante destacar que **la norma constitucional** (artículo 22) establece de manera taxativa la **procedencia** de la acción de extinción de dominio, pero, en lo concerniente a las categorías de delitos y conductas típicas antes referidas, lo hace **sin establecer limitación o distinción alguna respecto a si éstas** (las conductas típicas) **deben estar previstas en la legislación federal o en la legislación local**, por lo que, **al no hacer tal distinción, debe considerarse que la acción de extinción de dominio, constitucionalmente**, está diseñada para ser **procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con esas categorías de delitos y conductas típicas, sea que estén previstas en una legislación federal, general o incluso en una ley local.**

Esa conclusión se corrobora si se atiende a una interpretación teleológica objetiva, ya que el proceso legislativo que culminó con la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pone en relieve que la modificación de esas normas constitucionales obedeció a que, al pasar de los años y derivado de la comparación y los alcances de la figura de extinción de dominio en países como Colombia, Guatemala, Estados Unidos e Italia, se podía observar que en nuestro país tal figura **era limitativa**, ya que, a decir del órgano legislativo, **dejaba de lado actividades ilícitas que podían ser susceptibles de su aplicación.**

Por ende, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, se expuso como justificación del proyecto de Decreto, lo siguiente:

*“(...) consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, **tanto en el fuero federal** como en el **fuero común para las entidades federativas**.*

(...)

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

*Con base en los **insuficientes resultados** que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:*

(...)

*b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. **La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.***

*Por otro lado, y para precisar la **excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio**, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos. (...)”*

El texto anterior evidencia que la reforma al artículo 22 constitucional tuvo como propósito que, ante la insuficiencia de resultados de la institución de extinción de dominio, se precisara y **ampliara el catálogo de hechos o conductas delictivas** que darían lugar a extinción de dominio de un bien.

Ese catálogo debía abarcar hechos ilícitos previstos tanto en la **legislación federal** como en la **legislación local**, ya que el Poder Reformador de la Constitución tenía como propósito el permitir, a partir del texto constitucional, que se estableciera un procedimiento que “*bajo las mismas condiciones y formalidades se llevase a cabo en toda la república, **tanto en el fuero federal** como en el **fuero común para las entidades federativas**.*”

Por ello, el catorce de marzo de dos mil diecinueve, también se reformó el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución a fin quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXX. Para expedir la **legislación única** en materia procesal civil y familiar, así como **sobre extinción de dominio** en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y (...)”

Inclusive las normas transitorias de la citada reforma constitucional establecen lo siguiente:

“(...)

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la **legislación nacional única** en materia de extinción de dominio.

Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la **legislación respectiva del ámbito local**, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión **expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.**

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, **no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.**"

Conforme a lo aquí expuesto, si la **reforma** a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución tuvo por objeto ampliar la procedencia de la acción de extinción de dominio en lo que concierne a los hechos delictivos con los que deberán estar relacionados los bienes; facultar al Congreso de la Unión para expedir una **legislación única** en la materia que abarcara la procedencia de la acción tanto en el **fuero federal** como el **fuero común**; y además, en la norma constitucional se establece la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos relacionados con hechos corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones con recursos de procedencia ilícita, **sin distinguir** si esas categorías de delitos y conductas típicas son los regulados en las **normas federales o locales**, entonces debe concluirse que, tal y como lo alega la accionante, **el párrafo segundo de cada uno de los incisos f), g), h), i) y j), de la fracción V del artículo 1 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional.**

Esto último, en tanto que en cada uno de esos párrafos se alude a la legislación penal federal, pero **no se hace referencia a las normas equivalentes de los códigos penales de las entidades federativas**, con lo cual, de forma injustificada, se reducen los supuestos de procedencia constitucional de la acción de extinción de dominio casi exclusivamente a bienes relacionados con delitos del fuero federal.

En efecto, este Tribunal Pleno advierte que, tal y como lo alega la accionante, en las normas controvertidas **se excluyó** la procedencia de la acción de extinción de dominio **respecto de bienes relacionados con investigación de delitos** por hechos corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos u operaciones con recursos de procedencia ilícita **previstos en las normas penales locales**, pues si el legislador federal (Congreso de la Unión) hubiera querido establecer la procedencia de la acción en esos casos (respecto de bienes relacionados con delitos previstos en normas locales), habría establecido en cada uno de esos incisos una norma como la contenida en el inciso k) de la fracción V del artículo 1 de la Ley, referente al delito de **"extorsión"**, en el cual se dispuso esto:

"Artículo 1. (...)

V. Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

k) Extorsión.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en el artículo 390 y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas."

Como se ve, en la porción normativa recién transcrita **sí se estableció expresamente** que la acción de extinción de dominio sería procedente respecto de bienes relacionados con investigaciones efectuadas con motivo del delito de extorsión, previsto el artículo 390 del Código Penal Federal **y sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas.**

Lo expuesto en último término, revela que no se está ante una omisión legislativa, pues el Congreso de la Unión **sí legisló sobre los supuestos de procedencia de extinción de dominio previstos en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional**, sólo que, de manera injustificada, respecto de bienes relacionados con hechos ilícitos tipificados en las legislaciones locales **estableció la procedencia expresa sólo en relación con algunos delitos** como lo es el de extorsión, previsto en el **inciso k)** de la fracción V del artículo 1; no así respecto a la totalidad de categorías de delitos y conductas típicas indicadas en la norma constitucional.

Por ende, si bien es cierto en la diversa **fracción I** del artículo 1 se establece que la ley que aquí se analiza tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda,¹¹ lo cierto es que esa disposición, por sí misma, **no es apta para considerar que en los incisos f), g), h), i) y j) se deban entender ya incluidas las normas locales que prevean las categorías y delitos equivalentes.**

¹¹ "Artículo 1. La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefácticos y Sustancias Psicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

I. La extinción de dominio de Bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos de la presente Ley; (...)"

Y no se puede llegar a una conclusión así, debido a que, como ya se destacó, en el **inciso k)** de la fracción **V**, del citado artículo **1**, referente a bienes relacionados con el delito de **extorsión**, la Ley Nacional **sí remite expresamente tanto** al Código Penal Federal **como** a las **normas equivalentes** en los códigos penales o leyes especiales **de las entidades federativas**; mientras que en los demás incisos f), g), h), i) y j) de esa misma fracción V del artículo 1, **no existe una remisión expresa a las legislaciones penales locales equivalentes**.

Por ende, una interpretación sistemática como esa, y que es la que propone la parte demandada y la Fiscalía General de la República para defender la validez de la norma controvertida, no es jurídicamente admisible.

Así, en atención a que el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) de la Ley Nacional, por cuanto hace a la procedencia de la acción de extinción de dominio, de forma injustificada no se ciñe al texto de la norma constitucional, debe decretarse la **invalidez del segundo párrafo de cada uno de esos incisos**, a fin de **eliminar la remisión que en cada uno de ellos se hace de forma exclusiva a la legislación penal federal** para que la procedencia de la acción de extinción de dominio se entienda respecto a los delitos y categorías ahí mencionadas, **sea que estén previstas en el fuero federal**, o bien, en el **fuero común** (fuero local).

En atención a lo aquí expuesto, el artículo 1, fracción V, en los incisos f), g), h), i) y j), de la ley impugnada debe entenderse redactado así:

*“**Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:*

(...)

***V.** Los criterios para el destino de los Bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.*

Para los efectos de esta Ley son hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

(...)

f) Delitos por hechos de corrupción.

g) Encubrimiento.

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

i) Robo de vehículos.

j) Recursos de procedencia ilícita.

(...)”

2. Segundo concepto de invalidez (impugnación del artículo 5, segundo párrafo, de la ley).

TEMA: Reserva de información.

En el segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es inconstitucional, ya que, en su opinión, vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, reconocidos en el artículo 6 de la Constitución y en los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Respecto de dicho precepto, la mencionada Comisión Nacional alega que en el segundo párrafo se establece una reserva absoluta de la información obtenida por el Ministerio Público, lo cual, desde su perspectiva, resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad.

Sobre ese tópico, la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad expone de manera reiterada que la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio será estrictamente reservada, independientemente de su naturaleza, por lo que establece una prohibición expresa para que ninguna persona física o moral pueda acceder a la información pública gubernamental, lo que implica una regulación contraria a lo que mandata la Norma Fundamental en el artículo 6.

Asimismo, alega que toda medida legislativa susceptible de restringir o afectar derechos fundamentales debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida y, dice, en el caso ello no acontece debido a que la preparación de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público no representa una categoría de información susceptible de ser reservada de modo absoluto, en atención a cuestiones de interés público.

Por tanto, la accionante considera que atendiendo a un test de proporcionalidad, es factible concluir que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido, pues el artículo 6 de la Constitución no permite establecer, *ex ante*, reservas de información gubernamental de carácter absoluto.

Este motivo de invalidez es **fundado**, ya que **la norma contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5, prevé una medida sobre inclusiva que, de manera general y total, prohíbe el acceso a la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.**

El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en lo que aquí importa, dice lo siguiente:

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. *Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

I. *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

II. *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

III. *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

IV. *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*

V. *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

VIII. *La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.*

(...)”

Este precepto establece que **toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal **es pública** y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Por tanto, aun cuando el derecho de acceso a la información constituye una **regla general**, **también se reconocen a nivel constitucional** ciertos supuestos que operan como **excepciones a esa regla general**; dando lugar a que **la información pueda reservarse o considerarse confidencial, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.**

En efecto, el artículo 6 de la Constitución contiene un criterio de clasificación de “**información reservada**”, a efecto de proteger el **interés público** y la **seguridad nacional**, y remite a la legislación secundaria respectiva para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

En suma, la publicidad de la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como **excepción** aquella cuya divulgación pueda generar un perjuicio al interés público o la seguridad nacional.

Sobre este tópico ya se ha pronunciado este **Tribunal Pleno** al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, y en ese precedente estableció que una norma que prevea una **reserva en la información** será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger, de manera que **la actualización de una reserva** por comprometer el interés público o la seguridad, **no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada. Es decir, no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

En ese sentido, este Alto Tribunal señaló que **los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos** para establecer la procedencia de una reserva, debiendo **fundar y motivar**, en cada supuesto, **las causas y temporalidades de las reservas.**

Esto último, pues los artículos 100, 103, 104 y 108¹² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen que los sujetos obligados, para poder configurar información como reservada, además de realizar un **examen casuístico y de justificación fundado y motivado**, deben desarrollar la aplicación de una **prueba de daño**; entendida ésta como **el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.**

Por tanto, en ese precedente (A.I. 73/2017) se consideró que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes:

- I. El derecho a la información está sometido a un **régimen limitado de excepciones**;
- II. La reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una **prueba de daño**, y
- III. El **principio de máxima publicidad** es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

A partir de esas consideraciones que ya ha desarrollado este Tribunal Pleno en el precedente invocado, es factible advertir que la **primera parte del segundo párrafo del artículo 5** de la ley **es inconstitucional.**

¹² **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.

Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

El contenido íntegro del artículo 5 de la ley es el siguiente:

“Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.”

De acuerdo con el segundo párrafo de este precepto **toda la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio debe mantenerse “estrictamente reservada” hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.**

Lo anterior, significa que en el texto del segundo párrafo del artículo 5 de la ley se contiene una **restricción genérica y total al acceso a la información** que obtenga el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio.

Se expone tal aserto, debido a que en la norma se contienen expresiones como **“la información obtenida por el Ministerio Público”**; lo cual revela que ese enunciado hace referencia a la totalidad de información, ya que **no hizo referencia a una específica clase de información**; por ende, el contenido de ese enunciado normativo **impide que la reserva a la información se actualice como una excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se le solicite.**

Aunado a ello, la norma en cuestión establece que la información **será estrictamente reservada “hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”**; por lo que ello se traduce en que **no exista un límite temporal claro y específico a la reserva que ahí se impone.**

Además, aun atendiendo al artículo 11, párrafo segundo, de la ley, en el cual se establece que el **plazo para que caduquen las facultades del Ministerio Público para demandar la extinción de dominio será de diez años** (contados a partir del día siguiente a aquel en que el Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal, informe a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio, de la existencia de Bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de esta Ley), de cualquier forma dicho plazo (de diez años) **no guardaría correspondencia** con lo establecido en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.¹³

En este punto, es importante precisar que **no se soslaya** el hecho de que para efectos de la acción de extinción de dominio **pueda existir información relacionada con la investigación de algún delito**; sin embargo, tal y como se refirió en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, si bien es cierto la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6 de la Constitución **no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.**

Es decir, la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.¹⁴

Por ende, atendiendo a las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en el precedente que deriva de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, es dable concluir que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley es inconstitucional; y, consecuentemente, debe decretarse su **invalidéz**.

Tal conclusión **se confirma** si se efectúa un examen de proporcionalidad.

En efecto, dado que el derecho de acceso a la información **no es absoluto** sino que incluso el artículo 6 de la Constitución prevé la posibilidad de que la legislación secundaria establezca **medidas que restrinjan o limiten** tal derecho por cuestiones de interés público o seguridad nacional, en el caso es factible efectuar un **examen (test) de proporcionalidad en sentido amplio** a fin de corroborar si la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley tiene o no una justificación constitucional.

¹³ **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

- I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
 - II. Expire el plazo de clasificación;
 - III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o
 - IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.
- La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

¹⁴ Sobre este punto, se abunda más adelante al efectuarse un test de proporcionalidad.

Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido una doctrina sobre el modo de llevar a cabo el examen de proporcionalidad en sentido amplio, que sirve para detectar la inconstitucionalidad de normas generales cuando intervienen con algún derecho fundamental.¹⁵

Así, se han desarrollado diversas etapas de examen, a saber:

La primera etapa, consiste en **identificar una finalidad constitucionalmente válida**, o sea, que los fines que persigue el legislador con la medida involucren valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, como es el caso de los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.¹⁶

La segunda etapa se centra en analizar la **idoneidad de la medida**, y se traduce en identificar en la medida una tendencia hacia el fin constitucionalmente válido.¹⁷

La tercera etapa se refiere al análisis de la **necesidad** de la medida; esto es, radica en **examinar si respecto de ella (la medida) no existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen**, pero además, que **las alternativas importen una intervención de menor intensidad al derecho fundamental que se afronta**.¹⁸

¹⁵ Es ilustrativa, la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915, cuyo rubro y texto son: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.-** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."- Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁶ Es ilustrativa de lo anterior, la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902, cuyo rubro y texto son: **"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.-** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."- Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁷ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911, cuyo rubro y texto son: **"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.-** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."- Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁸ Es ilustrativa la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914, cuyo rubro y texto son: **"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.-** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con

En el caso, la medida contenida en la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 de la ley, a través de la cual el legislador secundario estableció que *“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”*, **no supera un test de proporcionalidad**.

Lo anterior, debido a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un test de proporcionalidad, pero no la última (necesidad de la medida).

La medida en cuestión supera el requisito relativo a que la restricción persiga un **fin** constitucionalmente válido, porque busca evitar la difusión de información que podría poner en riesgo el **interés público**, en específico, **busca evitar que la divulgación de la información** que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la extinción de dominio **frustre la eficacia de la acción misma**.

Al respecto, es importante tomar en cuenta que de la iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada el 29 de marzo de 2007, destaca que la acción de extinción de dominio prevista en la Norma Fundamental se estableció –desde sus orígenes– con el objeto primordial de **mejorar la eficacia en el combate a la delincuencia**, mermando sus recursos materiales;¹⁹ por lo tanto, resulta evidente que **la acción de extinción de dominio y su eficacia tienen una finalidad de interés público**.

Luego, **tiene cabida una presunción sólida y de peso** para considerar que la persona que es propietaria, poseedora o detentadora de los bienes sobre los que ha de recaer la acción, **en cuanto tenga conocimiento** de que esos bienes son o serán objeto de una acción de extinción de dominio **podría intentar evadir la consecuencia de esa acción y buscaría: ocultar, alterar, dilapidar, deteriorar o mezclar los bienes materia de la acción o incluso simplemente someterlos a un acto traslativo de dominio**.

De ahí que, al pretender evitar que se divulgue información que comprometa o frustre la eficacia de la acción de extinción de dominio, la medida establecida en la norma controvertida **sí persigue un fin constitucionalmente válido**.

Asimismo, la medida es **idónea**, porque para lograr dicho fin clasifica como **estrictamente reservada la información** que recabe el Ministerio Público respecto de bienes relacionados con determinados hechos ilícitos; con lo que se garantiza la eficacia de la acción de extinción de dominio y de las medidas cautelares que eventualmente se soliciten.

No obstante, la medida **no supera el tercer nivel de análisis**, consistente en que la medida sea **necesaria** para lograr ese fin, pues **existen otras alternativas menos lesivas del derecho fundamental de acceso a la información** y que, a la vez, **garantizan el sigilo en la etapa preparatoria de la acción de extinción de dominio**.

Se afirma lo anterior, debido a que este Tribunal Pleno advierte que se trata de una **medida sobre inclusiva** que comprende **información que no necesariamente pone en riesgo el interés público y que pudiera ser relevante para el seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas en la materia**.

En ese sentido, el legislador bien pudo incorporar una medida restrictiva del derecho de acceso a la información pero en la cual se delegara a la autoridad respectiva **la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una prueba de daño o acotar la norma de tal manera que no “toda la información que recabe el Ministerio Público con motivo de la preparación de la acción de extinción de dominio” sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo el interés público**.

Al no haberse procedido así, debe concluirse que la norma controvertida no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio.

Por ende, sea que se atienda a las premisas desarrolladas en el precedente contenido en la acción de inconstitucionalidad 73/2017; o bien, a un examen de proporcionalidad en sentido amplio, de cualquier modo la conclusión es la misma: el artículo 5, segundo párrafo, es inconstitucional en la porción en que se establece que *“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”*; y debe decretarse su **invalidez**.

menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.” Amparo en revisión 237/2014. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

¹⁹ Iniciativa de reforma al artículo 22 constitucional presentada por el diputado César Camacho Quiroz el 29 de marzo de 2007.

Tal declaratoria de invalidez deriva en que si **cualquier persona** (gobernado) quisiera tener **acceso a la información pública** que se genere en alguna de las dos etapas que conforman el proceso de extinción de dominio a que alude el artículo 172 de la Ley Nacional,²⁰ entonces deberá ceñirse a los mecanismos de acceso a la información y procedimientos que al efecto se prevean en el artículo 6 de la Constitución y en la leyes reglamentarias como lo es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás leyes especiales (federales o locales) en la materia.

Finalmente, es importante destacar que en diversos precedentes como son, por ejemplo, los que derivan de las acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018, este Tribunal Pleno **ha analizado la validez de normas que establecen reservas de información**; y, en esos precedentes, **a fin de preservar las normas cuestionadas y evitar su deceso jurídico**, ha efectuado una interpretación sistemática de tales disposiciones (las que prevén reservas de información) en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, aquí no es posible efectuar una interpretación sistemática de la primera parte de segundo párrafo del artículo 5 de la ley controvertida, en relación con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; pues la finalidad de la porción normativa impugnada es la de establecer reglas de derecho específicas en lo concerniente al acceso a la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Esas reglas de derecho específicas para la información que recabe el Ministerio Público en la fase preparatoria de la acción de extinción de dominio, como ya se explicó, se centran en señalar que **toda la información** obtenida por el Ministerio Público en esa etapa:

1. Debe considerarse **“estrictamente reservada”**; y
2. La “estricta reserva” **permanecerá hasta que esa información sea presentada ante la autoridad jurisdiccional.**

De este modo, si en el propio artículo 5, párrafo primero, el legislador federal estableció como regla general que toda la información (sic) que se genere u obtenga con relación a la Ley –Nacional de Extinción de Dominio–, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables; pero en el segundo párrafo incorporó las reglas específicas de reserva de información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción; **entonces es factible concluir que el legislador claramente pretendió dar un tratamiento distinto a la información que recabe la autoridad ministerial durante la etapa preparatoria de la acción.**

Es decir, si el legislador hubiera querido que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio se rigiera exactamente en los mismos términos que ya se indican en las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **sólo hubiera incorporado la norma contenida en el primer párrafo del artículo 5 de la ley**, y ya no hubiera agregado la diversa establecida en la primera parte del segundo párrafo de ese mismo precepto (porción impugnada).

Por eso mismo, no sería jurídicamente acertado que este Tribunal Pleno solucione el problema jurídico que plantea la Comisión actora, diciendo que la primera parte del segundo párrafo del artículo 5 debe interpretarse de forma sistemática con las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información; **pues sostener una postura jurídica como esa, derivaría en hacer redundante el contenido del artículo 5 de la ley.** Sería tanto como aseverar que en ese mismo precepto, en dos párrafos consecutivos, se prevén dos normas que tienen exactamente el mismo propósito: remitir a las leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

La primera derivaría de la remisión expresa que se hace en el primer párrafo; la segunda, emanaría de la interpretación sistemática que hiciera este Tribunal Pleno del segundo párrafo de ese artículo 5.

Aunado a lo anterior, la norma establecida en la segunda parte del artículo 5, cuya invalidez se reclama, como ya se explicó antes, dispone que la “estricta reserva” permanecerá hasta que la información que obtenga el Ministerio Público sea presentada ante la autoridad jurisdiccional; y ello determina que **no guarde correspondencia** con lo señalado en el artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se indica que **la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años** y que el periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.²¹

²⁰ “TÍTULO TERCERO

DEL PROCESO ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 172. El procedimiento constará de **dos etapas**:

I. Una **preparatoria**, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente Ley, y

II. Una **Judicial**, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.”

²¹ Artículo 101. Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

Esto es, dado que **uno y otro enunciado normativo** (el previsto en la norma impugnada y el contenido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) **no son coincidentes**, debido a que no parten del mismo parámetro temporal para la reserva de información; no es factible decir que el problema jurídico que plantea la Comisión actora se soluciona sólo a partir de una interpretación sistemática como se ha hecho en los precedentes citados (acciones de inconstitucionalidad 109/2019 y 56/2018).

3. Tercer concepto de invalidez (Impugnación de los artículos 2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9 en su totalidad y en particular los incisos 2 y 4; y 15 de la ley)

TEMA: Elementos de la acción de extinción de dominio.

En el tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte la constitucionalidad de los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9**, en su totalidad y en particular los incisos **2 y 4; y 15**, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Los preceptos impugnados, establecen:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: *El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito; (...)*

*“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean **instrumento, objeto** o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:*

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

(...)

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y (...)

“Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

- 1. La existencia de un Hecho Ilícito;*
- 2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;*
- 3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y*
- 4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.”*

“Artículo 15. Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter **hasta por un periodo de cinco años**. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o

VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.”

Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que las normas recién transcritas contravienen el texto constitucional en tanto que, conforme a la actual redacción del artículo 22 de la Constitución, la acción de extinción de dominio sólo resulta procedente respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima y, además, se relacionen con los delitos que en el texto constitucional se mencionan.

Sin embargo, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los preceptos antes transcritos exceden la norma constitucional al permitir la viabilidad de la acción de extinción de dominio no sólo respecto de bienes cuya **procedencia** no sea legítima sino también respecto de bienes cuyo **uso** o **destino** se relacione con hechos ilícitos.

Esto es, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone que la **“legítima procedencia”** de los bienes a que alude la Constitución **no comprende** ni el **uso** ni el **destino** de los bienes.

Insiste en que los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, y 15**, de la referida Ley Nacional, al establecer la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de **bienes** que sean **instrumento u objeto** de hechos ilícitos, esto es, al aludir al **uso** o **destino**, transgreden los límites constitucionales; vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Este concepto de invalidez es **parcialmente fundado**.

Antes de proceder a demostrar tal aserto, conviene precisar que el análisis de los artículos cuya constitucionalidad se controvierte en este tercer concepto de invalidez se hará, por cuestión de método, en un orden distinto al propuesto por la accionante.

Asimismo, previo a dar respuesta específica a cada uno de los **conceptos de invalidez** que se relacionan con los **elementos de la acción de extinción de dominio**, es conveniente hacer un **comparativo** entre la anterior y la actual redacción del artículo 22 constitucional, pues ello permitirá advertir que la reforma de ese precepto constitucional **fue radical**; y, por ende, ello **no permitía al legislador federal traer a la Ley Nacional la misma regulación que había en la legislación anterior** (tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Extinción de Dominio abrogada).

Por la misma razón, **este Tribunal Pleno tampoco puede simplemente aplicar la doctrina jurisprudencial que se creó bajo la vigencia de la anterior normatividad en esa materia** (extinción de dominio); pues no sería acorde con el nuevo diseño constitucional de la institución de que se habla.

Así, tenemos que el anterior y el actual texto del artículo 22 de la Constitución es el siguiente:

Artículo 22 constitucional (Antes de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)	Artículo 22 constitucional (Texto vigente a partir de la reforma publicada en el D.O.F. el 14 de marzo de 2019)
Artículo 22. (...) 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, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun 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.	“Artículo 22. (REFORMADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019) 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 la 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 de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. (ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019) La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos. (ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019) Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. (ADICIONADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019) A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”

El texto de ambos preceptos permite, en primer lugar, constatar que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución.

Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional**.

La propia lectura de ambos preceptos permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una facultad o poder del Estado para solicitar a un juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Ahora bien, una somera comparación entre el anterior y el actual diseño constitucional de la extinción de dominio pone en relieve no sólo que los **casos de procedencia** se ampliaron en la reforma acaecida en el año 2019 (pues ahora procede respecto de bienes relacionados con categorías de delitos y hechos ilícitos que antes no se consideraban para efectos de la extinción de dominio, como son los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, por mencionar sólo un ejemplo), sino que incluso **los elementos de la acción que deben demostrarse en juicio son distintos**.

Así es, **anteriormente** esos **elementos** que se desprendían del artículo 22 constitucional **–previo a su reforma–** eran estos:

1. Que tuvieron lugar los **hechos ilícitos** que se adecuaban a la descripción normativa de los delitos mencionados, de acuerdo con la legislación penal que era aplicable para juzgarlos;
2. Que los **bienes** objeto del juicio fueron **instrumento, objeto o producto de los delitos** citados en la Constitución; y,
3. En el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el representante social deberá aportar datos que razonablemente permitan sostener que ello se realizó con **conocimiento del propietario de los bienes**.

Es decir, conforme a la **anterior norma constitucional** (la vigente hasta antes de 14 de marzo de 2019) para que la acción de extinción de dominio resultara fundada era necesario que se **acreditaran aspectos netamente penales** como lo es el **“cuerpo del delito”** (sic);²² y, para el caso en que el bien hubiere sido utilizado por un tercero para la comisión del ilícito, incluso era necesaria la demostración de **elementos “subjetivos”** tales como el **“conocimiento” del propietario de los bienes** de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

Sin embargo, con motivo de la reforma al artículo 22 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, los **elementos de la acción de extinción cambiaron radicalmente**, pues, **a fin de desvincularla aún más de la materia penal y acercarla a la materia civil, el texto constitucional ya no exige, como condición para que prospere la acción, la acreditación de aspectos que atañen a la materia penal** como lo es el **“cuerpo del delito” (hecho ilícito penal)**.

Tampoco exige la demostración de elementos **subjetivos** como lo era el **“conocimiento” del propietario de los bienes** de que **éstos eran utilizados para la comisión del delito en cuestión**.

En ese sentido, el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos**:

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); y, además,
- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

Estos elementos de la acción que, se insiste, fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en la Norma Fundamental**, revelan que **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio** el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto del delito, ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

También es importante dejar precisado desde ahora que tales **elementos de la acción de extinción de dominio** son de **aplicación estricta**, no sólo **por su configuración constitucional**, sino porque corresponden a un **régimen de excepción** que implica la restricción de derechos de los gobernados (particularmente el derecho de propiedad) pues de lo contrario se correría el riesgo de que autoridades distintas al Poder Reformador de la Constitución variaran ese **régimen de excepción**.

²² Se emplea la expresión “Cuerpo del delito”, en atención a que la abrogada Ley Federal de Extinción de Dominio la ocupara para referirse a la acreditación del hecho ilícito penal.

Una vez establecidas estas bases generales sobre los **elementos de la acción de extinción de dominio** y su **actual configuración constitucional**, se pasa a dar respuesta a los conceptos de invalidez en los que se controvierten los artículos **2, fracción XIV; 7, fracciones I, II, IV y V; 9, en su totalidad y especialmente los incisos 2 y 4;** así como el artículo **15**, todos de la Ley Nacional.

En el entendido que **estas bases generales se irán precisando con mayor detalle** al examinar los preceptos de la Ley Nacional controvertidos, materia de este apartado.

3.1. Estudio de la validez del artículo 2, fracción XIV, de la ley.

Es **fundado** el tercer concepto de invalidez **en la parte que se impugna el artículo artículo 2, fracción XIV**, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Lo anterior, pues tal y como lo aduce la Comisión actora, el artículo 2, fracción XIV, de la ley considera como parte de la definición o concepto de **“legítima procedencia”** el **uso o destino** de los bienes vinculados al hecho ilícito.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

***XIV. Legítima Procedencia:** El origen o la obtención lícita de los Bienes, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito; (...)*”

Basta la lectura de este precepto para advertir que en él se incorpora como parte del concepto de **“Legítima procedencia”** aspectos relativos al **uso o destino** lícito de los bienes materia de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, el **uso o destino** de los bienes sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio **son aspectos que atañen al segundo de los elementos de la acción antes precisados** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forma parte del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

En efecto, el vocablo **“procedencia”** que se emplea en la norma constitucional referida **es claro y no da lugar a confusión alguna**, pues basta atender a una mera **interpretación gramatical** para advertir que por **“procedencia”** debe entenderse al **origen, fuente, nacimiento o causa**.

Así es, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, **“procedencia”** significa **origen, principio** de donde **nace** o se **deriva** algo.²³

En consecuencia, el artículo 22 de la Constitución, al establecer como requisito de la acción de extinción de dominio que **no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes** sobre los que se ejerce dicha acción, tal elemento implica **la ausencia en la demostración del legítimo origen de los bienes, no así al uso o destino de éstos**.

Lo aquí expuesto se confirma si se atiende a una interpretación teleológica objetiva de la norma constitucional.

Cierto, como ya se indicó en párrafos que anteceden, de acuerdo con el actual texto del artículo 22 de la Norma Fundamental, el **segundo elemento** de la acción de extinción de dominio consiste en que el Ministerio Público acredite que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*).

Aunque más adelante se abundará al respecto, desde ahora conviene precisar que el que **“un bien esté relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**, no implica demostrar el **hecho ilícito**, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación** substanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Es decir, el elemento **“relación (vinculación) de los bienes patrimoniales** con la investigación de un hecho ilícito” implicará, **demostrar, por ejemplo**, que **en una investigación de un delito los bienes patrimoniales materia de la acción, son considerados como instrumento u objeto del hecho ilícito de que se trate o que fueron empleados para ocultar o mezclar bienes producto de un hecho ilícito penal**. Evidentemente el estándar probatorio en la acción de extinción de dominio será distinto al de materia penal.

²³ <https://dle.rae.es/procedencia>; vocablo: “procedencia”.

Por tanto, **conforme al sentido más razonable de la norma** contenida en el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución, los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituye o no un **instrumento u objeto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional), pero **no forman parte del tercer elemento** de la pretensión (**no acreditación de la legítima procedencia**).

Sostener una postura contraria a lo que aquí se expone, esto es, considerar que la **legítima procedencia** implica la demostración no sólo de la **legítima obtención del bien** sino que este elemento (la legítima procedencia) también conlleva la demostración de aspectos tales como el **uso o destino lícito** del bien en cuestión, llevaría al ilógico de considerar que la **procedencia del bien** materia de la acción de extinción de dominio y su **relación con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en todos los casos** son en realidad un mismo elemento.

Afirmación esta última que resulta **insostenible**, pues uno y otro elemento de la acción tiene una finalidad distinta; asimismo, la carga de la prueba recae en diferente sujeto.

El elemento relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, busca resguardar la **seguridad jurídica** de las personas al precisar la **excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio**, al plantear una **enunciación limitada** de supuestos para su procedencia, justificados en la grave transgresión que implican en el orden público (**hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos**).

La **carga de acreditar** este **segundo elemento de la acción** recae en la parte **actora**, pues es el Ministerio Público quien deberá demostrar su afirmación (hecho positivo) consistente en que **los bienes** sobre los que ejerce la acción de extinción de dominio **están relacionados con investigaciones derivadas de algunos de los hechos ilícitos antes señalados**.

En cambio, el **tercer elemento de la acción**, consistente en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**, busca tutelar el **derecho fundamental al debido proceso**, ya que garantiza que toda persona demandada o que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio tenga la posibilidad de acreditar el legítimo origen de los bienes y así librarlos de la extinción de dominio a favor del Estado.

Lo aquí expuesto en relación con la finalidad de cada elemento de la acción y la distribución de cargas probatorias, se confirma si se analiza al **proceso legislativo** que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues en el Dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión),²⁴ el quince de noviembre de dos mil dieciocho, en lo que interesa, se dijo esto:

“JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

a) Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.

(...)

Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Extinción de Dominio; publicado en la Gaceta número LXIV/1PP0-49/86117

b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Por otro lado, y para precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos.

(...)

e) Preservar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes.”

Es por estas razones que, como ya se indicó, los aspectos atinentes al **uso o destino** del bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio (es decir, si el bien constituye o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos ahí mencionados**) **son aspectos que conciernen al segundo elemento de la acción** (que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional) pero **no forman parte del tercer elemento** de la pretensión (no acreditación de la legítima procedencia).

Y es que, como ya se apuntó en párrafos precedentes, **los elementos de la acción de extinción de dominio** fueron precisados (incorporados) por el Poder Reformador **directamente en el artículo 22 de la Norma Fundamental**, cuyo contenido revela que, **conforme al nuevo diseño constitucional de la acción de extinción de dominio**, el hecho de que **un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos** como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

De ahí que tal y como lo refiere la parte promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 2, fracción XIV, de la ley impugnada **no se ajusta el texto constitucional** y, por ende, debe declararse su invalidez, por cuanto hace a la expresión siguiente: **“o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito;”**.

En consecuencia, tal precepto debe leerse así:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XIV. Legítima Procedencia: El origen o la obtención lícita de los Bienes;”

3.2. Estudio de la validez del artículo 9 de la ley.

Dentro del tercer concepto de invalidez, la parte promovente controvierte también la constitucionalidad del **artículo 9, de forma general (total) y en específico** los incisos **2 y 4** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio; ello en atención a que, dice, en dicho precepto también se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio.

El artículo 9 de la ley controvertida, dispone:

“Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

1. La existencia de un **Hecho Ilícito**;
2. La existencia de algún bien de origen **o destinación ilícita**;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.”

El organismo accionante **controvirtió la constitucionalidad del artículo 9** (y de otros preceptos) bajo el argumento de que en la Ley Nacional **se extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio**, e incluso alega que en la Ley Nacional se incorporan **elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional, por lo que va más allá del texto y alcance de la Norma Suprema**, entonces, conforme al *petitum* y la *causa petendi* hecha valer por la parte accionante, lo procedente es que este Alto Tribunal, analice **íntegramente** si el artículo 9 que se impugna, prevé o no mayores elementos para la procedencia de la acción.²⁵

²⁵ Tanto el *petitum*, como la *causa petendi* se extraen del contenido integral de la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Y, al respecto, este Tribunal Pleno advierte que la anterior alegación es **fundada en su causa de pedir** ya que, en efecto, dicho numeral **excede el texto constitucional en lo tocante a la procedencia de la acción de extinción de dominio, tal y como se demuestra a continuación:**

3.2.1. Análisis de la validez del inciso 1 del artículo 9 de la ley.

En primer lugar, en el inciso 1 se establece como un elemento de la acción de extinción de dominio **“La existencia de un hecho ilícito”**.

Y, como ya se ha explicado y evidenciado, el artículo 22 constitucional describe cuáles son los tres elementos de la acción que se deben demostrar para que proceda la extinción del dominio de un bien; y dentro de ellos **no se encuentra la “acreditación de un hecho ilícito”**.

Así es, el artículo 22 de la Norma Fundamental, en lo que interesa, dispone:

“Artículo 22.

La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal.

(...)

*Será **procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.*** (...)”

Como se puede advertir, el elemento que **sí** está previsto en la norma constitucional es el relativo a que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.

Sin embargo, una cosa es acreditar el **“hecho ilícito”** y otra muy distinta es demostrar que **“un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**.

Lo primero, esto es, el **“hecho ilícito”** para efectos de la extinción de dominio, conforme a la anterior legislación (**legislación de extinción de dominio abrogada**) implicaba acreditar el **“cuerpo del delito”**, es decir, el conjunto de **elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito**, así como los **elementos normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera**.²⁶

Lo segundo, esto es, que **“un bien está relacionado con la investigación de algún hecho ilícito”**, **no** conlleva la demostración del hecho ilícito, sino **sólo la identidad del bien materia de extinción de dominio con el que es objeto de una investigación en materia penal** substanciada con motivo de alguno de los delitos previstos de manera taxativa en el párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

Lo que aquí se precisa se traduce en que, de acuerdo al actual texto del párrafo cuarto del **artículo 22 constitucional** previamente transcrito, en un proceso de naturaleza civil como lo es el juicio de extinción de dominio, **el Ministerio Público no tiene la carga de demostrar los elementos del hecho ilícito** (o lo que conforme a la abrogada Ley Federal de Extinción de dominio era el **“cuerpo del delito”**); **el cual es un aspecto netamente penal**, sino sólo tiene que acreditar que el bien sobre el cual recae la acción —de extinción de dominio— **está relacionado** con una investigación penal instaurada con motivo de algún delito como: *Delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.*

Esto se corrobora con lo precisado en consideraciones anteriores en las cuales incluso se destacó que del proceso legislativo de reforma al artículo 22 constitucional, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue que **el Ministerio Público no tuviera que probar el “cuerpo del delito”**. **Lo cual, además, es acorde con la intención reiterada de dicho Poder Reformador, de que la reforma constitucional buscaba alcanzar una real autonomía del proceso civil de extinción de dominio respecto del procedimiento penal.**

²⁶ **Ley Federal de Extinción de Dominio (Abrogada)**

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

II. Cuerpo del delito. Hecho ilícito a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 22 constitucional, en relación con el párrafo segundo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Para efectos de lo dispuesto por el artículo 8, fracción III, el cuerpo del delito deberá acreditarse en términos de lo establecido por el artículo 45, fracción III. (...)”

Para corroborar lo que aquí se afirma, conviene tener presente una vez más el contenido del Dictamen formulado por la Cámara Revisora (Cámara de Senadores del Congreso de la Unión), el quince de noviembre de dos mil dieciocho, cuya parte conducente, dice:

“JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

a) Precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal.

(...)

Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva. (...)

Como se ve, en el proceso que culminó con la reforma constitucional se dijo que en la acción de extinción de dominio el Ministerio Público **no** debe acreditar el cuerpo del delito, pues ese aspecto debe estar desvinculado del proceso de extinción de dominio.

Incluso, se hizo énfasis en que, antes de la reforma, el proceso de extinción de dominio era presuntamente autónomo del proceso penal, pero tenía, en realidad, reglas de los procedimientos penales. Por ello, en el dictamen se dijo que lo trascendente para la procedencia de la acción no es si se acreditó o no la conducta delictiva, sino si la legítima procedencia del bien puede acreditarse.

Así, el texto vigente del artículo 22 constitucional, además de que estableció expresamente que la acción de extinción de dominio es de naturaleza civil, reiterando su autonomía del proceso penal, **eliminó la exigencia de que debían existir elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió**, pues ahora lo esencial es que el bien objeto de la acción esté relacionado con alguna investigación de ciertas conductas típicas (indicadas también en el texto del artículo 22 de la Constitución) y que el propietario del bien no pueda acreditar su legítima procedencia.

No obstante, el inciso 1 del artículo 9 de la ley vuelve a incorporar ese elemento, es decir, establece que sí se tiene que demostrar la existencia de un hecho ilícito, pues se tiene que demostrar que ese hecho encuadra en algún tipo penal.

En tal virtud, dado que **la exigencia del artículo 9, inciso 1, de la Ley Nacional** respecto a la demostración de la “*existencia de un hecho ilícito*” como parte de los elementos de la acción de extinción de dominio **no es acorde ni con la Constitución, ni con los fines del Poder Reformador**, debe declararse su **invalidez**, pues se insiste, ahí se contiene uno de los vicios que destaca la Comisión actora en su demanda, a saber: que **en la Ley Nacional se contienen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional**.

3.2.2. Análisis de la validez del inciso 4 del artículo 9 de la ley.

De igual forma es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace al **inciso cuatro (4) del artículo 9 de la ley**, pues ahí también se incorpora un elemento de la acción que no está previsto en el artículo 22 de la Constitución.

En dicho inciso 4, se establece que uno de los elementos de la acción de extinción de dominio que deben quedar acreditados es: “*El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.*”

Tal elemento de la acción tampoco es congruente con el texto constitucional.

Para evidenciar tal afirmación, resulta conveniente destacar una vez más que del actual artículo 22 constitucional se desprenden sólo los siguientes elementos de la acción de extinción de dominio.

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por*

servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos); y, además,

- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos.**

De acuerdo con esto, dentro de los elementos (requisitos) para que resulte procedente (fundada) la acción de extinción de dominio la **norma constitucional no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito”**.

Esto se corrobora a partir del proceso legislativo que culminó con el Decreto a través del cual se reformó y adicionó el citado artículo 22 constitucional, en particular el Dictamen formulado por la Cámara de Senadores en el cual se explicó que con la modificación al texto constitucional en materia de extinción de dominio se buscaba:

- Desligar el procedimiento de extinción de dominio de la acreditación de la conducta delictiva de la persona que se reputa como propietaria del bien.
- Precisar de forma destacada que el procedimiento de extinción de dominio es de **naturaleza civil**.
- **Modificar el estándar probatorio** o el nivel del rigor probatorio para que en un litigio civil el Ministerio Público plantee que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima.
- En ese sentido, se buscó establecer la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien; de modo que tendría que probar la procedencia legítima del bien y así el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.
- Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona **y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos**, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba en si el propietario (sic) del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Conforme a lo anterior, es claro que la reforma a la norma constitucional pretendió simplificar cargas probatorias y reducir el estándar de prueba para la procedencia de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se destacó que lo relevante para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es demostrar que el bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos (**carga probatoria que corresponde al Ministerio Público**) y la no acreditación de que el bien tiene una procedencia legítima (**lo que implica que el demandado debe acreditar el hecho positivo, esto es, la procedencia legítima**).

Por ello, como ya se dijo, el que deba acreditarse **el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito, implica**, en primer término, **incorporar en la legislación reglamentaria un requisito no previsto en la norma constitucional** y, además, **establecer una carga probatoria adicional para la parte actora** (Ministerio Público), pues en esos casos deberá acreditar de manera plena el **“conocimiento del dueño o titular del bien”**.

Así, dado que el **inciso 4 del artículo 9 de la ley excede** el contenido de la norma constitucional, **debe declararse su invalidez**.

3.2.3. Análisis de los incisos 2 y 3 del artículo 9 de la ley.

En este orden de ideas, dado que previamente se ha declarado la **invalidez** de los **incisos 1 y 4 del artículo 9 de la Ley**, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que dicha invalidez determina también la de los **incisos 2 y 3** de ese numeral.

Así es, la finalidad del artículo 9 de la Ley es el establecer los elementos de la acción de extinción de dominio, los cuales no pueden reducirse sólo a los descritos en los incisos 2 y 3 que se refieren, respectivamente, a la **“existencia de algún bien de origen o destinación ilícita”** y al **“nexo causal”**, ya que tales disposiciones (incisos 2 y 3), **per se, no guardarían una consistencia normativa con lo establecido en la Constitución** respecto a los elementos de la acción de extinción de dominio.

Por ende, tal y como lo reclamó la parte accionante, debe declararse la **invalidez directa y total** del **artículo 9** de que se habla.

Conviene precisar que la declaratoria de invalidez de la totalidad del artículo 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, no genera un vacío legislativo, pues en este fallo se ha expuesto **reiteradamente** que **los elementos de la acción de extinción de dominio se encuentran previstos directamente en la norma constitucional**.

3.3 Estudio de la validez del artículo 7, fracciones I, II, IV y V de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

De igual forma, resulta **parcialmente fundado** este tercer concepto de invalidez en la parte en que se controvierte la constitucionalidad del artículo 7, fracciones I, II, IV y V de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En lo concerniente al **artículo 7, fracciones I, II, IV y V** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también aduce que esas fracciones (I, II, IV y V) son incompatibles con el actual texto constitucional debido a que, desde su perspectiva, la acción de extinción de dominio procede respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y estén relacionados con una investigación de los delitos a que alude el propio texto constitucional.

No obstante, dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las fracciones I, II, IV y V del artículo 7 la Ley Nacional de Extinción de Dominio se admite la procedencia de la acción de extinción de dominio más allá de los límites constitucionales, pues las normas ahí contenidas permiten que la acción sea procedente incluso respecto de bienes cuya legítima procedencia u origen lícito esté acreditada. De ahí que por esta razón concluye que esas disposiciones del artículo 7 son inconstitucionales.

El artículo 7, fracciones I, II, IV y V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, establece:

“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

(...)

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

VI. (...).”

3.3.1 Análisis de la validez de la fracción II del artículo 7 de la ley.

A consideración de este Tribunal Pleno, es **fundado** el concepto de invalidez por cuanto hace a que la fracción II del artículo 7 es inconstitucional, pero **sólo en la porción normativa** que dice **“de procedencia lícita”**, tal y como se explica enseguida.

Como se precisó en párrafos previos, de acuerdo con el artículo 22 constitucional, la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes elementos:

- Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial**.
- Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); **y, además**,
- Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

De acuerdo con esto, el tercer requisito o elemento radica en que en el juicio de extinción de dominio **no esté demostrada** la **“legítima procedencia”** de los bienes patrimoniales sobre los que recae la acción.

Tal norma constitucional interpretada *a contrario sensu* implica que **si la parte demandada demuestra la legítima procedencia de los bienes la acción de extinción de dominio resultará infundada**; ello en tanto que uno de sus elementos no estará demostrado.

Al respecto, basta atender al significado común de la palabra “**legítima**”, para advertir que ese término es un adjetivo empleado para hacer referencia a lo que es **conforme a las leyes** o es **lícito**.²⁷

En ese sentido, si **en las fracciones II y IV del artículo 7** de la ley **se permite** que la **acción de extinción de dominio sea procedente** (fundada) incluso **respecto de bienes que son de procedencia lícita** resulta evidente que ello implica una contravención al contenido de la Constitución, pues en esos dos supuestos la acción de extinción de dominio resultaría fundada aun cuando se haya acreditado la **legítima procedencia** a que hace referencia expresamente el artículo 22 de la Norma Fundamental.

Cierto, tratándose de la fracción II del artículo 7 sería necesario acreditar **sólo** los siguientes **dos elementos**:

1. Que los bienes sobre los que recae la acción de extinción de dominio son **bienes de carácter patrimonial**; y,
2. Que esos bienes materia de la acción **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional.

Tal **relación** puede consistir, precisamente, en evidenciar que los bienes *fueron utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia*, tal y como lo indica la fracción II del artículo 7 materia de análisis.

Como se puede constatar, en esa hipótesis (la de la fracción II del artículo 7) se tornaría **jurídicamente irrelevante** que la parte **demandada logrará demostrar que los bienes sobre los que recae la acción tienen una legítima** –lícita– **procedencia**, pues aun así su dominio sería extinguido por el Estado.

Lo anterior, hace notorio que la fracción II del artículo 7 es contraria a la Norma Suprema, debido a que el artículo 22 constitucional, **invariablemente**, esto es, sin excepción alguna, **exige** para la **procedencia** (fundado) de la **acción de extinción de dominio**, la **demonstración** de los **tres elementos** antes indicados.

Para demostrar lo que aquí se afirma, conviene transcribir una vez más el contenido del párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.

“Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.”

En consecuencia, conforme a un análisis formal, es dable concluir que los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción II del artículo 7 de la Ley, son estos:

Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya **procedencia sea lícita**.

Artículo 7, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción.

- ✓ **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales cuya **procedencia sea lícita**.

Visto así, resulta evidente que la Ley Nacional de Extinción de Dominio no guarda una consistencia normativa con el texto constitucional, pues dicha legislación secundaria **permite** la misma conducta que la Constitución **prohíbe**.

En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de la fracción II del artículo 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sólo en la porción normativa en que se emplea la expresión “**de procedencia lícita**”. Pudiendo subsistir el enunciado que se refiere a que la acción de extinción de dominio será procedente respecto de **bienes “utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia”**.

Ello, pues este último enunciado normativo no contraviene la Constitución, por el contrario, es útil para establecer uno de los supuestos en que se puede tener por demostrado el segundo elemento de la acción (bienes materia de la acción que **están relacionados con algún hecho ilícito** de los indicados en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Además, el resto de la fracción II del artículo 7 no contiene alguna expresión que excluya la demostración del tercer elemento de la pretensión de extinción de dominio que, como se ha explicado, consiste en que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

²⁷ Véase Diccionario de la lengua Española de la Real Academia Española, vocablo: legítimo o legítima. <https://dle.rae.es/leg%C3%ADtimo>

Esto es, al declararse la invalidez sólo de la porción en que se emplea la expresión “*de procedencia lícita*”, ello se traduce en que aún puede resultar procedente la acción de extinción de dominio respecto de **bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y** hayan sido **utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia**.

Finalmente, conviene insistir en que los aspectos atinentes a si el bien sobre el cual se ejerce la acción de extinción de dominio constituyen o no un **instrumento, objeto o producto** de alguno de los **hechos ilícitos mencionados en el artículo 22 son tópicos que corresponden al segundo elemento de la acción** (Que los bienes de carácter patrimonial materia de la acción **estén relacionados** con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional). Por ello, se considera que el acápite del artículo 7, en la parte en que hace referencia a “*Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos*” es acorde al texto constitucional.

En el entendido de que, como se explicó en párrafos previos, el hecho de que un bien esté relacionado con la investigación de hechos ilícitos como **instrumento u objeto** del delito, **ya no es suficiente para que proceda la acción**, pues además, es **imprescindible que no esté acreditada la legítima procedencia de los bienes**.

Por tanto, el artículo 7, fracción II, de la ley, debe entenderse redactado así:

“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

(...)

II. Bienes utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia; (...)”

3.3.2 Análisis de la validez de la fracción IV del artículo 7 de la ley.

En lo tocante a la diversa **fracción IV** del propio numeral **7** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio **la inconstitucionalidad es todavía más notoria**, ya que de acuerdo con el contenido de esa porción normativa la acción de extinción de dominio será procedente (fundada) aun cuando no se satisfagan los elementos de la acción **b) y c)** previamente precisados y que, se reitera, consisten en la demostración de que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional **y, además**, que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos**.

Así es, la **fracción IV** del artículo **7** de la Ley, permite la procedencia de la acción respecto de “**Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente** a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material.”

Es decir, la fracción IV al igual que la fracción II (previamente analizada) **permite** que se declare la **extinción del dominio respecto de bienes de procedencia legítima**.

Más aún, **permite** la procedencia de la extinción de dominio **respecto de bienes que no estén relacionados con hechos ilícitos**, a condición de que atendiendo al valor, éste sea **equivalente** al de los bienes que sí estén relacionados con hechos ilícitos pero estos últimos (los que sí están relacionados con hechos ilícitos) no puedan ser localizados, identificados, incautados, asegurados o aprehendidos materialmente.

De igual forma, de acuerdo con un análisis lógico formal, los enunciados normativos que se desprenden tanto del texto constitucional como de la fracción IV del artículo 7 de la Ley, son estos:

Constitución (artículo 22).

- **Prohibido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.

Artículo 7, fracción IV, de la Ley Nacional.

- ✓ **Permitido** extinguir el dominio de bienes patrimoniales que no estén relacionados con hechos ilícitos.

Desde esta perspectiva **la antinomia** entre la Constitución y la fracción IV del artículo 7, **resulta evidente**.

Lo anterior, lleva a concluir que la **fracción IV** del artículo **7** de la Ley es **inconstitucional** ya que transgrede el principio de supremacía constitucional; de modo que se declara la **invalidez de todo su contenido**.

3.3.3 Análisis de la validez de la fracción I del artículo 7 de la ley.

En cambio, adverso a lo que alega la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la fracción I de ese numeral 7 sí se ajusta al texto del artículo 22 de la Constitución.

Lo anterior es así, en razón a que en esa fracción lo que se establece son **algunas de las formas en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental.

En ese sentido, en términos de la **fracción I del artículo 7** que aquí se analiza, los bienes materia de extinción de dominio pueden considerarse **relacionados** con **hechos ilícitos** cuando se evidencie que provienen de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución.

3.3.4 Análisis de la validez de la fracción V del artículo 7 de la ley.

Respecto a la fracción V del artículo 7 de la Ley, **la primera parte de esa porción normativa es válida**, mientras que **la última parte no lo es**.

En la fracción V, el artículo 7 de que se habla, dispone:

“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y
(...)”

En la primera parte de la **fracción V del artículo 7**, se señala que se considerará que están **relacionados** con la investigación de **hechos ilícitos** aquellos bienes que hayan sido utilizados por un tercero, precisamente con esa finalidad: la comisión de un hecho ilícito.

Esa porción de la fracción V se considera acorde con el texto constitucional pues únicamente establece **otra de las formas que en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con alguno de los hechos ilícitos** que taxativamente indica el artículo 22 de la Norma Fundamental. De ahí que ello no constituye una antinomia con el texto constitucional.

En cambio, la **segunda parte** de la fracción V del artículo 7 de la ley, **si resulta inválida**.

En este punto, conviene recordar que con antelación, al analizar la constitucionalidad del artículo 9, inciso 4, de la Ley, se concluyó que la **norma constitucional** (artículo 22) **no exige** la acreditación de un **elemento subjetivo** como lo es **“el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del ilícito”**.

Por tanto, dado que en la última parte de la **fracción V del artículo 7**, se incorpora ese mismo elemento subjetivo, entonces **por las mismas razones** a las apuntadas al analizar la validez del artículo 9, inciso 4, **también debe declararse la invalidez** de dicha porción normativa (7, fracción V), exclusivamente en la parte que dice: **“si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”**.

De ahí que el artículo 7, fracción V, de la Ley, debe leerse así:

“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

(...)

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, y (...)”

Conviene precisar que respecto de estos dos supuestos (fracciones I y V) aún es necesaria la **“no acreditación de la legítima procedencia de los bienes”** sobre los que se ejerce la acción de extinción de dominio.

Es pertinente señalar también que **el artículo 7 no tiene como propósito establecer cuáles son los elementos de la acción que se deben acreditar**, sino **únicamente indicar qué tipo de bienes pueden ser materia de la acción**, es decir, que **este precepto está más bien relacionado con el segundo elemento de la acción, sobre la vinculación de los bienes con la investigación de hechos ilícitos, pero no es sólo a partir de él que se debe establecer la procedencia de la acción**.

3.4 Estudio de la validez del artículo 15 de la ley.

Finalmente, en el propio tercer concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte el contenido del artículo 15 de la Ley Nacional.

Dicho precepto es de la literalidad siguiente:

“Artículo 15. Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los Bienes. Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente, entre otras:

I. Que consta en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título;

III. Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

IV. La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

V. El impedimento real que tuvo para conocer que el bien afecto a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del Hecho Ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del Hecho Ilícito;

VI. En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente.

Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la Parte Demandada o la Persona Afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o

VII. Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

En cualquier momento del proceso, el Juez permitirá que la Parte Demandada o la o las personas afectadas acrediten los supuestos anteriores, en todo acto jurídico relacionado con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio.”

La Comisión accionante argumenta que el artículo 15 genera inseguridad jurídica pues, por un lado, refiere que “Se presumirá la Buena Fe en la adquisición y destino de los bienes”; sin embargo, posteriormente establece que “Para gozar de esta presunción, la Parte Demandada y la o las personas afectadas, dependiendo de las circunstancias del caso, deberán acreditar suficientemente...”.

Lo anterior, dice, genera una antinomia, ya que por un lado crea una expectativa de presunción respecto a la “buena fe” y, posteriormente, exige la comprobación de esa circunstancia. Esto, a decir de la Comisión Nacional, implica una contradicción que genera inseguridad jurídica y contraviene además el artículo 22 constitucional en el cual se establecen con claridad los elementos para la procedencia de la extinción de dominio y el artículo 15 de la ley traspasa esos límites.

Este argumento es **parcialmente fundado**.

Previamente a las reformas y adiciones del artículo 22 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, dicho precepto preveía, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 22. (...)

En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

(...)

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

(...)

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.

*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.”*

La mera lectura de lo aquí transcrito permite advertir que en estas normas constitucionales (**ahora derogadas**) se hacía referencia al **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio son utilizados para la comisión de delitos por un tercero**.

En tal caso (comisión de delitos por un tercero), para que la persona propietaria o titular de los bienes objeto de la acción los pudiera excluir o librar de la extinción de dominio, la norma constitucional ya derogada exigía la necesaria demostración de estos **dos** elementos:

1. La **procedencia lícita** de los bienes; y, además,
2. Que la actuación del titular o dueño del bien fue de **buena fe**.

Ahora bien, la acreditación de la “**buena fe**” implicaba demostrar aspectos tales como que el dueño o titular del bien estaba **impedido para conocer la utilización ilícita de sus bienes**, o que **notificó a la autoridad respecto a la utilización del bien para la realización del hecho ilícito**, o que “**hizo algo para impedirlo**”.

En ese sentido, anteriormente, es decir conforme a la norma constitucional derogada si sólo se lograba demostrar la procedencia lícita del bien, pero no estaba acreditado que el actuar del dueño del bien fue de “**buena fe**”, debía procederse a la extinción del dominio.

Como lo apuntó la Primera Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia **1a./J. 18/2015 (10a.)**, acreditar la “**buena fe**” a falta de indicios o elementos de prueba que demuestren la mala fe del afectado, **se tornaba prácticamente imposible**. Por lo anterior, dijo, la interpretación del artículo 22, párrafo segundo, fracción II, inciso c), en relación con su fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, daba lugar a concluir que necesariamente la parte actora (Ministerio Público) debía aportar datos que, de forma razonable, permitieran considerar la **mala fe** del afectado, o los indicios de que tuvo o debió **haber tenido conocimiento** de los hechos delictivos, ya que sólo dando al afectado (propietario o titular del bien) la posibilidad de desvirtuar dichos datos o elementos podía demostrar que su actuación fue de **buena fe**.²⁸

Ahora, **el artículo 22 constitucional vigente ya no exige** que en el **supuesto en el que los bienes objeto de la acción de extinción de dominio sean destinados para la comisión de delitos por un tercero, el dueño o titular del bien deba acreditar invariablemente** (en todos los casos), la “**buena fe**” en su actuar.

En efecto, como se apuntó previamente, en el proceso legislativo relativo a la reforma del artículo 22 constitucional, se destacó que **lo relevante** para extinguir el dominio sobre bienes de carácter patrimonial es acreditar que el **bien se encuentra relacionado a la investigación de ciertos hechos ilícitos** (carga probatoria que corresponde al Ministerio Público) y **la no acreditación** (por parte del demandado) **de que el bien tiene una procedencia legítima**.

Tal voluntad del órgano reformador de la Constitución quedó reflejada en los párrafos cuarto y quinto del artículo 22 de la Norma Fundamental, en los cuales se establece:

“(...)

*Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial **cuya legítima procedencia no pueda acreditarse** y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.*

*A **toda persona que se considere afectada**, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para **demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento**.*
(...)”

²⁸ Jurisprudencia **1a./J. 18/2015 (10a.)**, de rubro: “**EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN TORNO A LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO HAY UN AFECTADO QUE ADUCE SER DE BUENA FE.**”

La **regla de derecho** que se repite **de forma constante** en el artículo 22 de la Constitución es la relativa a que el demandado o afectado por el ejercicio de la acción, si quiere que ésta no prospere, **tiene la carga demostrar un solo aspecto**, a saber: la **legítima procedencia del bien**, **nada más**.

Esto, permite poner en relieve que desde el texto de la Norma Suprema el Poder Reformador de la Constitución buscó que las cargas probatorias para una y otra parte ya no involucraran la demostración del “**conocimiento**” que tuvo o pudo haber tenido el dueño o titular del bien respecto a su utilización (destino) por un tercero para la realización de hechos ilícitos.

Luego, aun en aquellos supuestos en los que sea un tercero quien **destinó** el bien para la comisión de un hecho ilícito, el titular del bien **sólo** tendrá la carga de demostrar la **legítima procedencia del bien** para poder excluirlo de la acción de extinción de dominio.

En consecuencia, como se dijo antes, **de acuerdo con la norma constitucional** la **buena o mala fe** del dueño o titular del bien patrimonial, **respecto del destino o uso de los bienes por un tercero**, es **irrelevante** para efectos de lo fundado o infundado de la acción de extinción de dominio.

De acuerdo con lo previamente expuesto, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que **solamente** la porción “**y destino**” del párrafo primero, así como las fracciones V y VI del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio contravienen el texto del artículo 22 de la Constitución al pretender regular la demostración o presunción de un **elemento subjetivo** como lo es la **buena o mala fe** en el actuar de propietario o titular del bien, que **ya no es exigido por la norma constitucional**.

Sin embargo, el resto de los enunciados normativos que conforman dicho precepto y en los cuales se busca establecer **una presunción de buena fe respecto de la adquisición de los bienes**, no resultan contrarios al texto constitucional.

Se expone lo anterior, pues la presunción de la buena fe en la **adquisición** de bienes, se trata de un elemento que el legislador ordinario válidamente puede establecer con la finalidad de **facilitar la demostración del elemento constitucional relativo a la legítima procedencia de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio**, cuando —por ejemplo— lo que se debate es si la persona —sujeta al proceso de extinción de dominio— **adquirió** los bienes con la finalidad de encubrir bienes de origen ilícito.

Además, dicha presunción no resulta irrazonable, pues los hechos base de los que parte la norma, válidamente, pueden llevar al juzgador a inferir que las operaciones mediante las que se **adquirieron** los bienes fueron realizadas de **buena fe**.

Por ende, resulta razonable que el legislador haya determinado que la buena fe en la **adquisición** de los bienes se presumirá en aquellos casos en los que la parte demandada hubiese acreditado ciertos hechos probatorios relacionados con su adquisición.

En este orden de ideas, el precepto no debe declararse **inconstitucional** en su totalidad, sino **únicamente** en las porciones que se refieren a la buena fe sobre el **uso, destino o utilización** de los bienes.

Por estos motivos se declara la **invalidez** de ese precepto por cuanto hace al primer párrafo, en su porción normativa “**y destino**”, así como de sus fracciones V y VI.

4. Cuarto concepto de invalidez (impugnación del artículo 11, primer párrafo, de la ley)

TEMA. Imprescriptibilidad de la acción.

Como cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el **artículo 11, primer párrafo**, de la ley otorga a la acción de extinción de dominio alcances que la Norma Fundamental no previó.

El mencionado artículo 11, primer párrafo, de la ley, establece:

*“**Artículo 11.** La acción de extinción de dominio es **imprescriptible** en el caso de Bienes que sean de origen ilícito. Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos.*

(...)”

Al respecto, el organismo actor aduce que en el **artículo 11, primer párrafo**, se establece que la acción de extinción de dominio será **imprescriptible**; sin embargo, alega, el artículo 22 de la Constitución no admite esa posibilidad; tan es así, dice la comisión actora, que se sometió a consideración del Poder Reformador de la Constitución la posibilidad de darle tal carácter (el de la imprescriptibilidad) pero **no fue aprobada**.

Por tanto, a decir de la aquí promovente, debe concluirse que la intención del legislador constitucional fue que la restricción al derecho humano de propiedad a través de la acción de extinción de dominio **estuviera sujeta a un límite temporal**.

Este motivo de invalidez es **fundado**.

Mediante oficio D.G.P.L. 63-11-6-2100 de veintiocho de abril de dos mil diecisiete la Cámara de Diputados (Cámara de origen) remitió a la Cámara de Senadores (Cámara revisora) la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con número CD-LXIII-II-2P-251.

Ahí se contenía un artículo único que decía lo siguiente:

*“**Artículo Único.-** Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

Artículo 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 la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público, en los términos que señale la ley.”

La transcripción que aquí se hace permite evidenciar que la Cámara de Diputados remitió al Senado de la República una propuesta de reforma al artículo 22 Constitucional en la cual se establecía que la acción de extinción de dominio sería **imprescriptible**.

Sin embargo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores²⁹ **se modificó ese proyecto** de reforma y se propuso que el texto reformado y adicionado del artículo 22 constitucional quedara de la siguiente forma:

“Artículo 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 la 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 los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno, le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”

Como se ve, la propuesta de reformas y adiciones al artículo 22 formulado por la Cámara de Senadores es la que finalmente prevaleció, pues el texto del proyecto de Decreto contiene una redacción muy similar al de la norma constitucional vigente.

Asimismo, de ese proyecto de Decreto elaborado por el Senado se desprende que la Cámara Revisora **suprimió** del proyecto proveniente de la Cámara de Diputados **la porción en la cual se pretendía establecer que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible**.

Esto último, **demuestra que la intención del órgano reformador de la Constitución fue que la acción de extinción de dominio estuviera sujeta a prescripción**.

Tal conclusión se confirma si se atiende a la discusión del dictamen en la Cámara de Senadores del cual resalta lo siguiente:

²⁹ Publicado el 15 de noviembre de 2018 en la gaceta **LXIV/1PP0-49/86117**.

“(...)

El Senador Damián Zepeda Vidales: (...) Además, la minuta venía muchísimo más flexible, como tiene que ser este procedimiento, y traía una nueva, un paso más, que no prescriba la acción de extinción de dominio. (...) la propuesta que hemos hecho desde comisión, que hubo mucha apertura, es regresemos a la minuta tal cual venía de la Cámara de Diputados.

El grupo mayoritario presentó un proyecto de dictamen en la comisión que venía exactamente como lo estoy exponiendo yo ahorita, así arrancó la propuesta. Y en el debate, en un ánimo de suma, de consenso, se cambió.

Hoy ni siquiera estamos pidiendo que aprueben que no prescriba un delito, estamos pidiendo que aprueben **que no prescriba una acción civil para quitarles los bienes a los delincuentes**, porque si es prescriptible, es un lavado de dinero, por el paso del tiempo, un delincuente que se hace de bienes, fruto de un crimen, no debería de tener la protección del Estado de que no se lo puedan quitar, porque simplemente porque pasó el tiempo, hagamos verdaderamente una labor de hacer una modificación que sirva para todos sentirnos orgullosos que estamos colaborando a combatir el crimen organizado.

El Presidente Senador Martí Batres Guadarrama: Gracias, Senador.

Solicito a la Secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por el Senador Zepeda e inmediatamente consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

Le recuerdo a la Asamblea que son dos propuestas.

La Secretaria Senadora Nancy De la Sierra Arámburo: Doy lectura a la propuesta de modificación.

Artículo 22. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas e 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 del 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.

La acción de extinción de dominio será **imprescriptible** y se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos de corrupción o de una actividad ilícita en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley.

Consulto a la Asamblea si se admite a discusión.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

No se admite a discusión, señor Presidente.

(...)”

“La Senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez: Con su venia, señor Presidente.

Muy buenas noches compañeras Senadoras y compañeros Senadores.

Votamos a favor en lo general del dictamen de extinción de dominio porque estamos a favor de este instrumento, y presentamos hoy a su consideración reserva al artículo 22 constitucional, propuesto en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales; Justicia; y Estudios Legislativos, en materia de extinción de dominio.

Consideramos que la extinción de dominio debe de ser imprescriptible a efecto de que el solo transcurso del tiempo no sea lo que legitime una posesión o una propiedad mal habida.

(...)

La **imprescriptibilidad** que proponemos implica la aplicación de un principio general del derecho, del fraude no deviene derecho alguno.

(...)

El Presidente Senador Martí Batres Guadarrama: Muchas gracias, Senadora Murguía.

Solicito a la Secretaría dé lectura a la propuesta de modificación del artículo 22 presentada por la Senadora Murguía, e inmediatamente consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admite a discusión.

El Secretario Senador Juan Manuel Zepeda Hernández: Doy lectura a la propuesta de modificación.

Artículo 22. La acción de extinción de dominio **será imprescriptible** y se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónoma del penal.

Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función.

Consulta a la Asamblea, si se admite a discusión.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes estén, por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

No se admite a discusión, señor Presidente.”

Del proceso legislativo aquí reseñado, se desprende que tanto el Senador Zepeda Vidales como la Senadora Murguía Gutiérrez insistieron ante la Asamblea del Senado en que se incorporara como parte de las reformas y adiciones al artículo 22 constitucional un enunciado en el que se estableciera que la acción de extinción de dominio es imprescriptible; sin embargo, **en ambas ocasiones la Asamblea ni siquiera admitió a discusión esa propuesta.**

El Proyecto de Decreto fue devuelto el veinte de noviembre de dos mil dieciocho por la Cámara de Senadores a la legisladora (Cámara de Diputados) para los efectos de lo dispuesto en la fracción **e**), del artículo 72 constitucional.

En la Cámara de Origen, la Diputada **María del Pilar Ortega Martínez** volvió a proponer que se incorpora como parte de la reforma al artículo 22 constitucional el que la acción de extinción de dominio fuera **imprescriptible**, sin embargo, su propuesta también fue **desechada**.

Para corroborarlo, en seguida se transcribe la parte conducente de la discusión del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política.

“(...)

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Si fuera tan amable la Secretaría atender la lectura que comentó la diputada [María del Pilar Ortega Martínez].

La secretaria diputada Lizeth Sánchez García:

Artículo 22. Debe decir, segundo párrafo: 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 la 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, los términos de las disposiciones aplicables ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio será retrospectiva e **imprescriptible**, se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal sobre bienes de cualquier naturaleza que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley. Es cuanto, presidenta.

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Gracias. Consulte la Secretaría a la asamblea en votación económica si se admite a discusión esta reserva.

La secretaria diputada Lizeth Sánchez García: Por instrucciones de la Presidencia en votación económica se consulta a la asamblea si se acepta a discusión.

Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias.

Los que estén por la negativa sírvanse manifestarlo levantando la mano (votación), gracias. Presidenta, mayoría por la negativa.

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Se desecha. Se reserva para su votación nominal. (...)”

Por tanto, el proceso legislativo que culminó en la reforma y adición del artículo 22 constitucional vigente, **confirma que no fue voluntad del órgano reformador de la Norma Fundamental**, es decir, ni en la Cámara de Senadores ni en la Cámara de Diputados, **el que la Constitución permitiera que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible.**

Y, bajo esa perspectiva, **la legislación secundaria** o reglamentaria (Ley Nacional de Extinción de Dominio) **no puede contener una norma que contravenga el texto de la Constitución y la voluntad misma del Poder Reformador de la Norma Suprema.**

Se reitera, porque en el caso, el tema de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio no es un aspecto que se pueda estimar que quedó a la libertad de configuración del legislador ordinario como parte de sus facultades para reglamentar la acción, bajo la consideración de que de ello no se hubiere ocupado la norma constitucional; puesto que, ese tema fue un aspecto expresamente discutido para efectos de la reforma constitucional al artículo 22, y expresamente fue rechazado.

Al margen de lo anterior, esto es, aun cuando no se atendiera a una interpretación teleológica (subjética) de la norma constitucional; lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que **la medida establecida** en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Nacional **no es proporcional** desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos afectados.

En el apartado anterior, a partir del contenido del artículo 22 constitucional, quedó explicado que **la acción de extinción de dominio** es una **acción** que, desde su incorporación al sistema jurídico mexicano, se ha encontrado establecida directamente en la Constitución. Inclusive el artículo 22 de la Norma Fundamental prevé los **elementos de la acción** y señala los casos en que procede la declaratoria de extinción de dominio; por tanto, **se puede afirmar que esta acción no sólo está establecida en la Constitución, sino que sus elementos tienen una configuración constitucional.**

También se ha dicho ya, que la norma constitucional en cita permite advertir que la acción de extinción de dominio debe ser entendida como una **facultad o poder del Estado** para solicitar a un juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Asimismo, se precisó que el **actual artículo 22 constitucional** señala **expresamente** que la acción de extinción de dominio resultará fundada siempre que **concurran** los siguientes **elementos**:

- a) Que la acción de extinción de dominio se **ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**
- b) Que los **bienes de carácter patrimonial** materia de la acción **estén relacionados con la investigación de alguno de los hechos ilícitos enunciados de manera limitada** en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional (*hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos*); y, **además,**
- c) Que respecto de los bienes sobre los que se ejerza la acción de extinción de dominio **no esté acreditada la “legítima procedencia” de ellos.**

Todo esto permite resaltar que la **acción de extinción de dominio implica una facultad** constitucional para que el **Estado** (a través del Ministerio Público federal o local) aplique a su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia judicial. Esto es, la acción de extinción de dominio equivale a una **facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad**; tan es así, que la **propia norma constitucional exige que la acción se ejerza sobre bienes de carácter patrimonial.**

Ahora bien, los artículos 14 y 16, segundo párrafo, de la Constitución, así como el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, disponen:

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

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

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (...) ”

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”

De los anteriores preceptos constitucionales y convencionales se desprende el reconocimiento del **derecho a la propiedad privada** así como el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica cuando el gobernado deba resentir **un acto de molestia o de privación en sus propiedades**.

Es decir, los preceptos recién transcritos permiten constatar que **si bien el derecho a la propiedad no es absoluto, la facultad del Estado para ejercer actos** (de molestia o privativos) **sobre la propiedad de las personas tampoco puede ser absoluta o carente de límites**.

En congruencia con esto último, si la acción de extinción de dominio que **ejerce el Estado** está estrechamente relacionada con el **régimen constitucional y convencional del derecho de propiedad**, entonces resulta imperioso analizar si es **proporcional o no** una medida legislativa que establece la **imprescriptibilidad** de la acción, es decir, que indica que **no debe estar sujeta a límites temporales la facultad del Estado para solicitar la declaración de inexistencia del derecho de propiedad**.

En efecto, se debe **analizar si la falta de límites temporales al Estado en el ejercicio de la acción implica un justo equilibrio entre el interés público que se persigue con la acción de extinción de dominio y los derechos de propiedad y de seguridad jurídica que tutela la Constitución**.

Lo anterior, pues en todo régimen democrático, resulta indispensable que cualquier intervención de la autoridad estatal en los derechos de los ciudadanos no sea arbitraria.

Así es, no basta que una afectación a los derechos de los gobernados se base formalmente en el texto legal, sino que la actuación del poder público debe estar justificada por ser adecuada y **necesaria** para alcanzar la finalidad constitucionalmente protegida y que la lesión al derecho fundamental resulte **proporcional** a la satisfacción de la finalidad perseguida por el acto de autoridad.

Por tanto, el ejercicio de la facultad constitucional del Estado para demandar la extinción de dominio no sólo debe estar sujeta al cumplimiento formal del texto legal, sino también al escrutinio del **ejercicio razonable** en los espacios de discreción que la propia Constitución reconoce o deja al legislador secundario.

En mérito de lo anterior, se impone realizar un **examen de proporcionalidad** conforme a la metodología descrita en el apartado segundo de este considerando.

Y, al respecto, este Alto Tribunal concluye que la medida contenida en la primera parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley, a través de la cual el legislador ordinario estableció que **“La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de los Bienes que sean de origen ilícito”, no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio**.

Ello, en atención a que la norma impugnada cumple con las dos primeras gradas de un examen de proporcionalidad, pero **no** la última (necesidad de la medida).