

Decisiones Relevantes

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

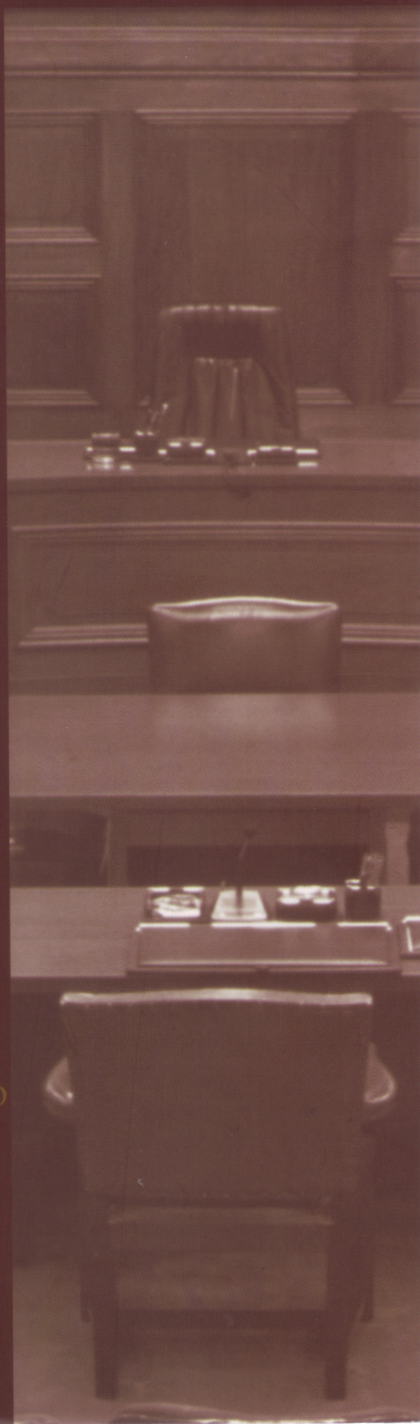
91

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Nacional Autónoma de México



Constitucionalidad de la
Ley de Extinción de Dominio
para el Distrito Federal



Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO

H625.11353 México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

M494c Constitución de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, investigadora María de Montserrat Pérez Contreras; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. – Primera edición. – México : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017

165 páginas ; 22 cm. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 91)

ISBN 978-607-468-928-0

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2. Extinción de dominio – Constitucionalidad – Legislación – México (Ciudad) 3. Jurisprudencia 4. Tesis aislada 5. Acciones de inconstitucionalidad 6. Adquisición por disposición de autoridad I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Pérez Contreras, María de Montserrat, investigador IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , prologuista V. título VI serie

Primera edición: febrero de 2017

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06065, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México
Printed in Mexico

La investigación, la redacción, la edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY
DE EXTINCIÓN DE DOMINIO
PARA EL DISTRITO FEDERAL**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2017

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán

Comité Editorial

Lic. María Bertha Fernández García de Acevedo
Secretaria General de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Coordinadora de Compilación
y Sistematización de Tesis*

Mtra. Martha Beatriz Pinedo Corrales
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

María de Montserrat Pérez Contreras
Investigadora

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y a que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas de forma simple y llana.

Es así como se da continuidad a la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participa en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, se espera que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto de reforma al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se incorporó la figura de la "extinción de dominio", la cual permite declarar la pérdida de los derechos sobre bienes de personas físicas o morales a favor del Estado, vinculados con la comisión de un hecho ilícito asociado a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Con dicha figura, el Órgano Reformador de la Constitución incorporó un nuevo mecanismo que busca debilitar a las organizaciones criminales, principalmente en su parte económica, al considerar que aunque existen medidas para combatirlas, éstas son insuficientes.

Así, posteriormente se emitieron diversas Leyes de Extinción de Dominio, tanto en el ámbito Federal como local, incluyendo la del entonces Distrito Federal, en donde esta última sufrió una reforma publicada en la *Gaceta Oficial* el 19 de julio de 2010, que modificó diversos de sus preceptos.

Dicha reforma motivó a que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presentará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad, por considerar que el nuevo texto de los artículos 25, párrafo segundo; 26 y 34, fracción I, de la Ley de la materia violaban los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal; de esta manera, el Presidente del Alto Tribunal ordenó integrar el expediente con el número 18/2010.

Por la relevancia que ha significado la incorporación a nuestro sistema jurídico de la figura de la extinción de dominio, así como por la importancia y trascendencia de la resolución de dicha acción, en este número de la Serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* se presenta su síntesis, en la cual la señora y los señores Ministros se pronuncian sobre la competencia de la Asamblea Legislativa para legislar respecto a dicha figura y la forma como se salvaguardan las garantías procesales de las víctimas, ofendidos y terceros cuando son afectados por el ejercicio de la extinción de dominio.

Asimismo, se incorporan los votos concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el aclaratorio del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el particular del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; además, se anexa un estudio introductorio en el que se abordan los antecedentes constitucionales y legislativos

de la figura de la "extinción de dominio", y respecto de ésta se incorporan los criterios jurisprudenciales y aislados más recientes que ha emitido el Alto Tribunal.

Por último, se enriquece este folleto con el valioso comentario que sobre el tema elaboró la doctora María de Montserrat Pérez Contreras, integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en aras del convenio de colaboración de esa Máxima Casa de Estudios con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. EXTINCIÓN DE DOMINIO

En la acción de inconstitucionalidad 18/2010, materia de este folleto, se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal y la competencia de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México para emitir disposiciones en esa materia; en tal virtud, se considera oportuno referir algunos datos complementarios respecto a la "extinción de dominio" y con ello brindar al lector mayor información en torno a dicha figura.

1. BASE CONSTITUCIONAL

La figura de la extinción de dominio de bienes se incorporó en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, al establecerse:

- Que no será considerada como una confiscación la aplicación de los bienes cuyo dominio se declare extinto en una sentencia.
- Que constará de un procedimiento, regido por reglas específicas, como son: que el Juez sea autónomo de la materia penal; que proceda sólo por delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, y respecto de los bienes que se encuentran en los supuestos ahí señalados;¹ por último, que exista la posibilidad de que la persona que se considere afectada interponga los recursos que correspondan.

Esta reforma ocurre ya que el Órgano Reformador estimó necesario implementar una serie de mecanismos para combatir de forma más eficaz a la delincuencia, como fue el establecer la figura de la "extinción de dominio", sustentada en bases sólidas consistentes en que:²

¹ 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

² Cfr El Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 30 de noviembre de 2016, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?2q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFae0s7fev1FqriebeibblMn9GqhkbbHbZJR/8YCFNqg4qmWRZBiHT7YA8w==>.

La tramitación de la extinción de dominio debe ser una acción procesal autónoma, que tenga sus propias pretensiones, sus propios fundamentos jurídicos, los elementos de prueba deben ser distintos a los de la causa penal y deben contemplar sus propios medios de impugnación, a fin de garantizar la igualdad en la sustanciación del proceso. En este sentido la resolución judicial que extinga el dominio se dictaría previo procedimiento en que se haya dado vista a las partes procesales y se acredite plenamente la vinculación de los bienes con la comisión de un delito (principios de contradicción, igualdad de armas, lesividad).

2. LEY FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS³

Conforme al artículo 3o. de esta Ley, la extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2o. y 8o.⁴ de la misma Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009. Ordenamiento que hasta la fecha ha tenido dos modificaciones de 14 de marzo de 2014 y 12 de enero de 2016.

⁴ "Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Bienes - Todas las cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación, que se encuentren en los supuestos señalados en el artículo 8 de esta Ley

Artículo 8. La acción de extinción de dominio se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos a que se refiere el artículo anterior, en cualquiera de los supuestos siguientes

I. Aquéllos que sean instrumento, objeto o producto del delito;

II. Aquéllos que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.

Se entenderá por ocultar, la acción de esconder, disimular o transformar bienes que son producto del delito y por mezcla de bienes, la suma o aplicación de dos o más bienes;

III. Aquéllos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo. Será responsabilidad del Ministerio Público acreditarlo, lo que no podrá fundarse únicamente en la confesión del inculpado del delito;

o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.

Dentro de las consideraciones para su emisión,⁵ se precisó que el procedimiento que se pretendía regular se sustentaba en los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y en la garantía de audiencia; y que con su establecimiento se lograrían diversos fines, entre ellos:

- Disminuir los recursos de la delincuencia, desalentando con ello su capacidad operativa.
- Atender al interés y beneficio de la sociedad, mediante la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de ellos, para constituir un fondo destinado a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos por los hechos ilícitos relacionados con los delitos de delincuencia organizada y los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.
- Complementar los derechos que la Constitución ha previsto para la víctima u ofendido.

Así, acorde con el legislador, la extinción de dominio tendría por objeto:

IV. Aquéllos que estén intitulados a nombre de terceros y se acredite que los bienes son producto de la comisión de los delitos a que se refiere la fracción II del artículo 22 constitucional y el acusado por estos delitos se ostente o comporte como dueño."

⁵ Véase el proceso legislativo de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de noviembre de 2016, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=INe8TcphpMMO/ASvaixKkuPWf0M0s45FAFsnsst2L8dhAFGiBNpwfvQl3wyFebFsD>

ventilar en un procedimiento jurisdiccional, si un bien de cualquier naturaleza ha sido adquirido a través de actos acordes al ordenamiento jurídico, o si el bien procede de la comisión de actos ilícitos y, por ende, su dominio es contrario al sistema jurídico, a la moral pública y a los valores de la sociedad.

En relación con lo anterior, la Primera Sala del Alto Tribunal ha señalado que el Órgano Reformador de la Constitución, cuando implementó dicha figura en el derecho mexicano, partió de las siguientes premisas:

1) la extinción de dominio tiene por objeto introducir un régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada, por la comisión de los delitos citados; y, 2) este régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe.⁶

En ese contexto, el objeto de la Ley, según su artículo 1o., consiste en regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, el procedimiento que deba seguirse para ello, la forma de actuar de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y la manera en que intervendrán los terceros afectados por ésta.

Asimismo, que el objeto de la acción de extinción de dominio consiste en:

⁶ Tesis 1a /J 15/2015 (10a), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 337, Registro digital 2008877, y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

privar del derecho de propiedad a una persona, respecto de bienes que son instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en el párrafo segundo, fracción II, del artículo 22 constitucional (delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas), sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.⁷

Respecto al objeto de su regulación, es "adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir eficazmente a la delincuencia organizada, al considerar que los mecanismos que existían con anterioridad eran insuficientes."⁸

En ese contexto, el contenido de esta Ley, es el siguiente:

Título y/o Capítulo	Artículos
Título Primero Capítulo Primero. Disposiciones Preliminares	1 a 4
Capítulo Segundo. De la acción de Extinción de Dominio	5 a 9
Título Segundo De la Competencia y Procedimiento de Extinción de Dominio Capítulo Primero. De la Competencia	10 y 11
Capítulo Segundo. De las medidas cautelares	12 a 19
Capítulo Tercero. De la Sustanciación del Procedimiento	20 a 30
Capítulo Cuarto. De las Pruebas, de los Recursos, de las Audiencias	31 a 40
Capítulo Quinto. De la Sentencia	41 a 57

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem*

Título Tercero Capítulo Único. Medios de Impugnación	58 a 60
Título Cuarto Capítulo Único. Del Fondo	61 y 62
Título Quinto Capítulo Único. De la Cooperación Internacional	63 a 70
Transitorios	Primero a Tercero

Por su parte, cada una de las entidades federativas ha emitido su propia ley de extinción de dominio,⁹ con excepción del Estado de Yucatán que sólo se refiere a dicha acción como parte de las facultades con que cuenta el fiscal general, tratándose de la justicia para adolescentes.¹⁰

En virtud de lo anterior es que en la ahora Ciudad de México, el 8 de diciembre de 2008 se publicó en su *Gaceta Oficial* la Ley de Extinción de Dominio, ordenamiento analizado en la acción de inconstitucionalidad materia de este folleto.

3. LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL DISTRITO FEDERAL

Este ordenamiento ha tenido cinco modificaciones, la última el 18 de diciembre de 2014; de ellas, la que fue motivo de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad a que se refiere este número, es la publicada el 19 de julio de 2010, en

⁹ Ordenamientos jurídicos que pueden consultarse, en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/Buscar.aspx?q=+xTvGEY+kZRI6RpM/aixVA=->.

¹⁰ Véase la Ley de la Fiscalía General del Estado de Yucatán, artículo 4o., fracción IX, que señala:

"IX Ejercitar la acción penal, la acción de extinción de dominio y las acciones que correspondan en materia de justicia para adolescentes, en los términos de las leyes respectivas."

la que se reformaron sus artículos 2o., 3o., 5o., 8o., 11, 15, 18, 25, 26, 34, 39 y 59.

a) Bases y consideraciones para emitir la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal

La Ley de la materia tuvo su origen en tres iniciativas que motivaron su emisión, en las cuales el entonces jefe de gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubón y los diputados de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional, en la Asamblea Legislativa, todos del entonces Distrito Federal, señalaron lo siguiente:

- Como la administración del Jefe de Gobierno desde un inicio estimó que se debían afectar los bienes de la delincuencia para abatir los índices delictivos, el Gobierno de la Ciudad había realizado expropiaciones por causas de utilidad pública, beneficiando con ello a los habitantes de la ciudad mediante el uso de espacios para la sana convivencia que antes eran utilizados por la delincuencia organizada en su perjuicio, y con la extinción de dominio, se lograría evitar el pago de esos lugares con recursos públicos y poder mermar considerablemente las ganancias indebidas que se obtienen en actividades como secuestro, robo de vehículos y trata de personas; esto es, reducir la base económica de la delincuencia.
- En el derecho internacional, el tema de la extinción del derecho de dominio se aprobó en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de

diciembre de 1988, con el propósito de privar a las personas dedicadas al narcotráfico del dominio de sus bienes, y establecer éste a favor del Estado.

- A raíz de lo anterior, en diversas naciones se comenzó a legislar al respecto, por ejemplo en Colombia, donde se emitió la Ley de Extinción (Ley 793/02).

b) Objetivos y/o fines de la Ley Extinción de Dominio para el Distrito Federal

- Cumplir con los objetivos del Programa de Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007–2012, en cuanto a:

Enfrentar a la delincuencia de manera sistémica y organizada para disuadir la comisión de delitos y afectar la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias mediante un nuevo modelo de investigación y operación policial que aumente significativamente el número de delincuentes capturados, consignados, sentenciados y sancionados con penas adecuadas al tipo de delito cometido.

El ataque frontal a los factores que causan, se asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

- Perder los derechos de propiedad o posesión de los bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que estén destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos, sin contraprestación ni compensación para el afectado, cuando no

logre probar por medios idóneos, la procedencia lícita de dichos bienes, su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su uso ilícito y que estos bienes se apliquen en favor del Gobierno del Distrito Federal.

- Proporcionar a las instituciones de seguridad pública, procuración y administración de justicia un instrumento legal para atacar frontal y directamente a las organizaciones delictivas, donde se decomisen sus activos y se logren los fines mencionados.
- Combatir tanto el financiamiento de los que delinquen, como el de quienes se benefician directa o indirectamente por el producto de dichos delitos.
- Atender las disposiciones de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente la relativa a su artículo 22.
- Recuperar los bienes producto de actos ilícitos y regular los medios, competencias y procedimientos para obtener dicha recuperación.
- Dotar a las autoridades del Distrito Federal, garantizando el debido proceso, de un mecanismo legal para la investigación, examen y establecimiento del origen ilícito de patrimonios y fortunas realizadas al margen de la Ley y llevar a cabo a su extinción.
- Establecer una figura novedosa, dado que en ese momento la extinción del derecho de dominio se consideraba

como el cambio de titularidad del derecho real de propiedad y se producía por los medios tradicionales, como la transferencia en sus diversas modalidades, la expropiación, la transmisión y la prescripción; pero la novedad en esta figura consistía en la "pérdida de ese derecho a favor del Distrito Federal, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular".

- Permitir a la autoridad judicial determinar la pérdida de dominio de bienes de procedencia ilícita a favor del Distrito Federal, mediante un procedimiento jurisdiccional sustentado en los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad, debido proceso y la garantía de audiencia, de forma independiente a los procesos penales seguidos por los delitos vinculados con la delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, que sean utilizados o destinados por éste para la comisión de este tipo de ilícitos.
- Autorizar a las autoridades locales a actuar directamente sobre los bienes y así afectar la economía de los delincuentes, cuando sus ganancias y bienes sean el resultado de actividades ilícitas, sin que ello signifique un gasto para las finanzas públicas, para lo que se requiere crear los elementos jurídicos a la autoridad de forma que con ellos puedan incautar bienes a los delincuentes y familiares.
- Castigar a los delincuentes en donde más les duele, que es en lo económico, ya que, a pesar de las medidas que se habían tomado, la delincuencia avanzaba.

- Donar las mercancías que se obtengan, que no causen efectos dañinos para la salud, a instituciones de beneficencia, a fin de que se entreguen a quienes las necesiten.

A partir de lo anterior, se señaló que la extinción de dominio sólo se justificaría en caso de que haya un incremento patrimonial injustificado, no se justifique el origen lícito de los bienes o mercancías y que aun cuando dichos bienes sean de procedencia lícita, se utilicen para actividades ilícitas.

4. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN TORNO A LA FIGURA DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

A partir de la publicación de diversas leyes que regulan la extinción de dominio, el Alto Tribunal, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, ha emitido varios criterios interpretando sus disposiciones y dada la importancia de éstos, es que a continuación se mencionan:

a) *Jurisprudencias*

- **Procedencia del amparo indirecto.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de los actos dictados dentro del procedimiento de extinción de dominio, de forma excepcional, podrá promoverse el juicio de amparo indirecto conforme a las fracciones III y IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, ello cuando se trate de la resolución definitiva en la que se aprueben o desapruében remates y en caso de que existan actos emitidos en el proce-

dimiento de ejecución de sentencia que afecten directamente derechos sustantivos, ajenos a la cosa juzgada en el juicio natural.¹¹

- **Hecho ilícito.** La Primera Sala del Alto Tribunal, al interpretar el artículo 2o., fracción VIII, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal en relación con el 4o. del mismo ordenamiento y el 22, párrafo segundo, fracción II, constitucional, ha señalado que la comprobación del hecho ilícito en la extinción de dominio requiere que se demuestre que ocurrió un evento histórico que se adecúa a los delitos ahí previstos, por lo que debe dejarse a un lado el análisis a título personal de la conducta y la culpabilidad como atributos de la responsabilidad de quien cometió el delito, pues para eso está el procedimiento penal.¹²
- **Principio de presunción de inocencia.** De acuerdo con lo sostenido con la referida Primera Sala, este principio no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, porque el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo es autónomo de la materia penal. En otras palabras, aun cuando la acción de extinción de dominio se origina en la comisión de delincuencia organizada,

¹¹ Tesis P /J. 108/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 6, Registro digital 163152

¹² Tesis 1a /J. 20/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta*. . op cit , Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 330, Registro digital. 2008873, y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Por otra parte, respecto a la identificación de hecho ilícito con el cuerpo del delito véase la tesis 1a. CXXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta*. . op cit , Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 513, Registro digital. 2008803, y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*

delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, su objeto no consiste en sancionar penalmente al responsable de la comisión de éstos, sino el resolver la vinculación que existe entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, ello sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo. Sin embargo, a pesar de que no opere la presunción de inocencia, ello no significa que no deba respetarse la dignidad humana del demandado y el trato procesal imparcial, que conlleva la satisfacción de su garantía de defensa adecuada en relación con su patrimonio y las garantías mínimas previas al acto de privación de su propiedad, como las relativas a los procedimientos civiles; lo anterior con el fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, pues sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe.¹³

- **Elementos que debe demostrar el Ministerio Público.** La Primera Sala señaló que, cuando la acción de extinción de dominio proceda por tratarse de bienes que han sido instrumento, objeto o producto de los delitos ahí previstos, el Ministerio Público debe aportar al juicio los elementos suficientes para demostrar tres supuestos: 1) que se realizaron los hechos ilícitos que se adecuan a la descripción normativa de los delitos de delincuencia

¹³ Tesis 1a./J 23/2015 (10a.), publicada en la Gaceta de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 331; Registro digital: 2008874, y el viernes 17 de abril a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, según la normativa penal aplicable; 2) que los bienes objeto del juicio fueron instrumento, objeto o producto de los delitos señalados; y, 3) si los bienes se usaron por un tercero para cometer el ilícito, presentará los datos para sostener que éste se llevó a cabo con conocimiento del propietario.¹⁴

- **Alcance del término "ocultamiento" a que se refiere el inciso b) de la fracción II del artículo 22 constitucional.**¹⁵ Este término conlleva a que hubo una clara y manifiesta voluntad de ocultar, encubrir, tapar, esconder o impedir que la autoridad conozca de la existencia del bien producto del delito, o que el inmueble se utilizó para ocultar bienes objeto del ilícito, por lo que el Ministerio Público deberá demostrar que se dio algún mecanismo para ocultar los bienes, la renuencia a dar información a la autoridad o permitir el acceso al inmueble, así como la existencia de evasivas, la declaración de hechos falsos, las anomalías en la información proporcionada o la demostración de un *modus operandi* que no es acorde con el uso que se supone se le está dando al inmueble, por lo que no es suficiente la procedencia de la extinción de dominio cuando el bien,

¹⁴ Tesis 1a. CXXXI/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta* . op. cit , Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 510; Registro digital 2008801, y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁵ Tesis 1a./J 19/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta*... op. cit , Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 333; Registro digital: 2008875; y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

producto de alguno de los delitos, sólo haya pasado o estado momentáneamente en un inmueble.

- **Pruebas que debe presentar la persona afectada por la extinción de dominio que se considere de buena fe.** La persona que posee un derecho real sobre los bienes materia de la acción de extinción de dominio, deberá acreditar la legítima procedencia del bien y que no existen evidencias de su participación o conocimiento de la actividad delictiva. De esta manera, dicha persona deberá demostrar: 1) la procedencia lícita de los bienes; 2) su actuación de buena fe;¹⁶ y, 3) que estaba impedido para conocer el uso ilícito de sus bienes. Así, en aras de brindar un equilibrio entre la acción de extinción de dominio y las garantías constitucionales, la parte actora está obligada a que en el juicio presente los elementos suficientes para acreditar la mala fe del afectado, o los indicios de que tuvo o debió haber tenido conocimiento de los hechos delictivos.¹⁷
- **Procedencia y aplicación de la extinción de dominio.** Esta acción es improcedente contra personas, propietarios o poseedores de buena fe con objeto de no incurrir

¹⁶ La Primera Sala, en la tesis 1a CXV/2016 (10a), señaló que para acreditar la buena fe o mala fe, es insuficiente con demostrar descuidos por parte del afectado o que su conducta y vigilancia en sus bienes han sido impecables e intachables, sino que lo que se requiere es que "existan indicios suficientes de que conocía o debía haber tenido conocimiento de los hechos ilícitos que se realizaban con sus bienes" Tesis 1a CXV/2016 (10a), publicada en la Gaceta. op cit., Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1120; Registro digital: 2011477, y el viernes 22 de abril de 2016 a las 10 22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*

¹⁷ Tesis 1a/J. 18/2015 (10a), publicada en la Gaceta. op cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 335, Registro digital: 2008876, y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

en arbitrariedades y no debe aplicarse de forma indiscriminada a otro tipo de conductas ni usarse para facilitar la labor del Ministerio Público en la persecución de los delitos comunes.¹⁸

- **Forma de interpretar la autonomía que existe entre el procedimiento de extinción de dominio y el penal.** La Primera Sala, interpretando el artículo 22, párrafo segundo, fracción I, constitucional en cuanto a que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo al de la materia penal, ha sostenido que dicha autonomía no es absoluta, sino que debe entenderse como la independencia de quien juzga lo relativo a la extinción de dominio del que resuelve acerca de la responsabilidad penal; por lo que la distinción involucra independencia entre: 1) la normativa que se aplica en cada proceso; 2) el desarrollo de cada juicio; 3) la decisión adoptada en los temas donde no comparten jurisdicción, pero no así en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, ya que en este punto existe una vinculación total de forma que el Juez de Extinción de Dominio debe sujetarse a la resolución del juzgador en materia penal cuando intraprocesalmente concluya que dichos elementos no se demostraron o que el delito no se comprobó al dictar sentencia definitiva.¹⁹

¹⁸ Tesis 1a /J. 15/2015 (10a), publicada en la Gaceta. op cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 337; Registro digital 2008877, y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9.30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

¹⁹ Tesis 1a /J. 21/2015 (10a), publicada en la Gaceta. op cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 340; Registro digital 2008879, y el viernes 17 de abril de 2015 a las 9.30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. En atención a este criterio, la Primera Sala del Alto Tribunal,

- **Significado de la prueba de la procedencia lícita del bien materia del procedimiento de extinción de dominio.** Dicha prueba se traduce en que el titular del bien, presente las pruebas que razonablemente convengan al Juez de que aquél tiene un origen legal; por ejemplo, pueden exhibirse instrumentos públicos que demuestren que el bien lo obtuvo por una herencia, mediante créditos bancarios o que cuando lo adquirió contaba con los recursos de procedencia lícita para ello, lo cual podrá comprobar a través de una declaración de impuestos o por pagos provisionales, entre otros; pero en el caso de que por el transcurso del tiempo no posea la documentación necesaria, podrá aportar otros elementos como testimoniales o aquellos que no sean contrarios a la ley y que el juzgador tomará en consideración para su valoración.²⁰

en la tesis 1a CXXX/2015 (10a.), ha determinado que "el artículo 50 de la Ley Federal de Extinción de Dominio al disponer que cuando el juez de la causa penal determine la inexistencia de alguno de los elementos del cuerpo del delito, el juzgador de extinción de dominio deberá ordenar la devolución de los bienes materia de la controversia si fuera posible o su valor a su legítimo propietario o poseedor, junto con los intereses, rendimientos y accesorios que, en su caso, se hayan producido durante el tiempo en que fueran administrados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, no viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", tesis publicada en la Gaceta *op cit*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 505, Registro digital. 2008796; y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9.30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁰ Tesis 1a /J 17/2015 (10a.), publicada en la Gaceta *op cit*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 342; Registro digital: 2008880; y, el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Sobre el tema también véase la jurisprudencia 1a./J 16/2015 (10a.), de rubro "EXTINCIÓN DE DOMINIO. RELEVANCIA DE LA PRUEBA DE LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN MATERIA DE LA ACCIÓN RELATIVA", publicada en la Gaceta *op cit*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 346, Registro digital 2008882, y, el viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

- **Excepción a la regla general aplicable a la acción de extinción de dominio.** Por regla general dicha acción está sujeta a que el Juez de la causa penal emita alguna decisión, por ejemplo, una orden de aprehensión o comparecencia, un auto de formal prisión o sujeción a proceso, en la cual afirmará que los hechos consignados por el Ministerio Público acreditan el cuerpo del delito de alguno de los ilícitos señalados en la fracción II, del artículo 22 constitucional; sin embargo, en caso de que aquél esté imposibilitado para ejercer la acción penal porque, a pesar de haber localizado los bienes utilizados como instrumento u objeto del delito, o son producto de éste, se desconoce la identidad del probable responsable, y no puede obtener una resolución judicial en la que se califique si los hechos consignados constituyen o no uno de los delitos previstos en dicho artículo; ello constituye una excepción a la regla, por lo que ante la falta de una calificación del delito por el Juez penal, el juzgador de extinción de dominio a partir de los elementos aportados por el Ministerio Público resolverá si con éstos se demuestra la comisión del delito, supuesto en el que la prueba será de mayor rigor para dicha representación social, lo que se determinará, en cada caso, por el Juez de Extinción de Dominio.²¹
- **Competencia para legislar acerca de la extinción de dominio.** La Primera Sala del Alto Tribunal ha de-

²¹ Tesis 1a /J. 22/2015 (10a), publicada en la Gaceta. op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 344; Registro digital: 2008881, y, el viernes 17 de abril de 2015 a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

terminado que en la medida en que la Asamblea Legislativa, del entonces Distrito Federal, conforme al artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene competencia normativa para legislar sobre el delito de robo de vehículos y operativa para perseguir, juzgar y condenar los relativos a narcomenudeo, trata de personas y secuestro, con excepción del de delincuencia organizada, debe entenderse que también está facultada para legislar respecto a la figura de la extinción de dominio, la cual, si bien es autónoma de los procesos penales respectivos se relaciona con éstos, ya que su existencia es la que justifica el inicio y conclusión de los procedimientos de extinción.²²

b) Tesis aisladas

- **Valoración de las pruebas.** En el procedimiento de extinción de dominio cuando los jueces de segunda instancia conozcan de un recurso de apelación donde se cuestionen las pruebas de las partes, la acreditación de mala fe del afectado y la falta de acreditación de su buena fe o que estaba impedido para conocer del uso ilícito de sus bienes, deben verificar, en el orden indicado en la tesis 1a. CXVI/2016 (10a.), los elementos que ahí se señalan y llevar a cabo la valoración de las pruebas siguiendo los términos que se establecen; lo cual tam-

²² Tesis 1a./J. 14/2015 (10a.), publicada en la Gaceta op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 422, Registro digital: 2008878, y, el viernes 17 de abril de 2015 a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

bién realizan los jueces de primera instancia, en aras de que se respeten los derechos fundamentales de los gobernados.²³

- **Pasos que debe seguir el juzgador para determinar con certeza si existen indicios o elementos suficientes de que el afectado conoce la utilización ilícita de sus bienes.** Conforme a las jurisprudencias 1a./J. 18/2015 (10a.) y 1a./J. 19/2015 (10a.), el Juez para el efecto señalado, debe seguir los pasos siguientes: 1) Identificar todas las pruebas aportadas al juicio de extinción de dominio por el Ministerio Público y precisar cuáles sirven para demostrar el conocimiento que tiene el propietario del bien de su uso ilícito por un tercero, pero de no ser posible, identificará los elementos respecto a su mala fe; 2) Valorar si dichos elementos son suficientes para determinar la mala fe del afectado, esto es, que permitan probar que tenía conocimiento de que sus bienes se usaban para cometer ilícitos; 3) Analizar las pruebas y los argumentos presentados por la parte afectada para desvirtuar las del Ministerio Público; y, 4) Verificar que el análisis mencionado se realice a la luz de la interpretación de la misma Sala respecto al artículo 22 constitucional, que constituye jurisprudencia obligatoria.²⁴

²³ Tesis 1a CXLIII/2016 (10a.), publicada en la Gaceta.. op cit, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1028, Registro digital: 2011650, y el viernes 20 de mayo de 2016 a las 10 20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁴ Tesis 1a CXVI/2016 (10a.), publicada en la Gaceta op. cit., Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1120; Registro digital 2011478; y el viernes 22 de abril de 2016 a las 10 22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

- **Bienes inmuebles tratándose de los vinculados con el procedimiento de extinción de dominio.** El artículo 3010 del Código Civil Federal prevé una presunción de que todo derecho debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad²⁵ existe y pertenece a su titular registral, que da certeza respecto de la propiedad de los bienes inmuebles, especialmente para que los terceros de buena fe puedan estar ciertos del derecho del titular registral; sin embargo, dicha presunción solamente es sobre la titularidad del inmueble, por lo que el acto jurídico que generó la transmisión de propiedad puede impugnarse o demostrarse que se realizó con recursos de procedencia ilícita de un tercero, como lo autoriza el artículo 22 constitucional, ya que la intención del Constituyente es sancionar a los prestanombres y testaferros.²⁶
- **Aplicación retroactiva de la Ley de Extinción de Dominio.** Para determinar si existe o no aplicación retroactiva de la Ley, debe considerarse la fecha en que se realizaron los hechos ilícitos que motivaron la acción de extinción de dominio y no aquella en que se adquiere la propiedad del bien materia de la acción, dado que lo que se persigue con esta acción es privar a la delin-

²⁵ En relación con la inscripción de los inmuebles en el registro público de la propiedad, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que éste no puede considerarse como uno de los requisitos que debe cumplir el cónyuge que se ostenta como tercero de buena fe para intervenir en el juicio de extinción de dominio a defender sus derechos, ya que ante la posibilidad de perderlos sin contraprestación ni compensación alguna, con motivo de la acción ejercida por la representación social, es imperativo que cada propietario sea llamado al juicio para ejercerlos. Tesis 1a. CXXVI/2015 (10a.), publicada en la Gaceta. . op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 506; Registro digital: 2008797; y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁶ Tesis 1a. LXXX/2016 (10a.), publicada en la Gaceta. . op. cit., Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1117; Registro digital: 2011376; y el viernes 1 de abril de 2016 a las 10 01 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

cuencia organizada de su patrimonio siempre y cuando se acredite alguno de los delitos previstos en la normativa correspondiente.²⁷

- **Derecho del afectado por un proceso de extinción de dominio a reclamar la reparación del daño conforme al segundo párrafo del artículo 10 de la Ley Federal de la materia.** Aun cuando los afectados poseen este derecho atendiendo al precepto referido, la sentencia emitida en la causa penal que determina la falta de elementos para comprobar la existencia del cuerpo del delito no genera por sí sola dicho derecho, sino que éste surge con motivo del trámite del juicio de extinción de dominio.²⁸
- **Facultad del Gobierno de la Ciudad de México para ejercer la acción de extinción de dominio.** Conforme a los artículos 4o. y 52 de la Ley de la materia local, ésta se realiza por conducto del Ministerio Público,²⁹ quien también es parte en el juicio; por ello, el hecho de que los artículos 22 y 122 constitucionales no prevean

²⁷ Tesis 1a. LXXXI/2016 (10a.), publicada en la Gaceta. op. cit., Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1118; Registro digital: 2011335; y, el viernes 1 de abril de 2016 a las 10.01 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*

²⁸ Tesis 1a. CXXIX/2015 (10a.), publicada en la Gaceta. op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 504, Registro digital: 2008795, y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9.30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²⁹ El artículo 32 de la Ley local relativa a la extinción de dominio señala que la acción que ejerza la representación social la presentará ante el Juez dentro de las veinticuatro horas siguientes a que toma la decisión de hacerlo, sin embargo, la Primera Sala ha sostenido al respecto que dicho término no constituye un requisito de procedencia cuya transgresión pueda generar el desechamiento de la demanda o que se desestime la pretensión, sino que se trata de una exigencia administrativa previa a que inicie el juicio. Tesis 1a. CXXV/2015 (10a.), publicada en la Gaceta op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 510; Registro digital: 2008800, y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*

expresamente esa facultad al gobierno local no es trascendental.³⁰

- **Legitimación del Ministerio Público para promover amparo directo en contra del fallo de segunda instancia que desestimó su pretensión en el juicio de extinción de dominio.** Esto ocurre por el interés jurídico que tiene la representación social, conforme al artículo 107, fracción I, constitucional, ya que deriva tanto del carácter de parte actora que le reconoce la Ley Federal de Extinción de Dominio, como del que tiene de representante de las víctimas, atendiendo a los artículos 4o. y 5o. de la Ley de Amparo, que facultan para promover el juicio de amparo "a quien perjudique el acto reclamado y reconocen la calidad de parte en dicho juicio a quien se vea agraviado con el dictado de ese acto."³¹

5. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

³⁰ Tesis 1a CXXIV/2015 (10a), publicada en la Gaceta de la Federación, op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 507; Registro digital: 2008798; y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³¹ Tesis 1a CXXVII/2015 (10a), publicada en la Gaceta de la Federación, op. cit., Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 508, Registro digital: 2008799, y, el viernes 10 de abril de 2015 a las 9 30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otras

Proceso Legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 30 de noviembre de 2016, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOa-NOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8YCFNgq4qmWRZBiHT7YAx8w==>.

Proceso legislativo de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=iNe8TcpHpMMO/ASvajxKkuPWf0M0s45FAFsnsst2L8dhAFGiBNpwfvQl3wyEebFsD>.

Semanario Judicial de la Federación.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010

1. ANTECEDENTES

a) *Presentación*

El 18 de agosto de 2010, el entonces Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ahora Ciudad de México (CDHDF), presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) demanda de acción de inconstitucionalidad en la que sostuvo la invalidez del Decreto que reformaba los artículos 25, párrafo segundo; 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial* el 19 de julio de 2010.

El promovente señaló como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron el referido decreto, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal

respectivamente; formuló diversos conceptos de invalidez,³² y determinó como violados los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Admisión

El Presidente del Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 18/2010, y turnarlo al Ministro José Fernando Franco González Salas quien, en su carácter de instructor, dio vista a los referidos órganos ejecutivo y legislativo para que rindieran sus informes respectivos; además, tuvo por ofrecidas las pruebas de la CDHDF.

En su informe,³³ la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó pruebas documentales, por lo que el Ministro instructor puso los autos a la vista de las partes para que presentaran sus alegatos, y tuvo por formulado el pedimento del Procurador General de la República, en el sentido de que era infundado el concepto de invalidez hecho valer por la CDHDF y, por tanto, eran constitucionales las normas impugnadas.

Así, el Ministro instructor determinó como formulados los alegatos y ordenó el cierre de la instrucción para la elaboración del proyecto de resolución. Sin embargo, el Tribunal en Pleno del Alto Tribunal, el 7 de junio de 2012, retiró el proyecto de sentencia para que el asunto fuera analizado por la comisión número 60, a cargo del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; sin embargo, en virtud de que éste terminaba su encargo como

³² Los conceptos de invalidez pueden consultarse en la versión pública de la ejecutoria visible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=120292>.

³³ Cuyo contenido puede observarse en la versión pública de la sentencia *ibidem*

juzgador, dicha comisión se le dio al Ministro José Fernando Franco González Salas.

c) Determinación de la competencia, oportunidad y legitimación³⁴

El Pleno de la Suprema Corte se reconoció competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción de disposiciones de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México,³⁵ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, determinó que la acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, ya que el último día del plazo para hacerlo fue el 18 de agosto de 2010, conforme al cómputo con base en el numeral 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; de igual manera señaló que el Presidente y representante de la CDHDF estaba legitimado para presentarla, por haber estado facultado para hacerlo, según el artículo 105, fracción II, inciso g), del mismo ordenamiento.

³⁴ Los temas relativos a la competencia, oportunidad, legitimación y las causales de improcedencia se aprobaron "por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza", según se desprende del resolutivo primero de la ejecutoria, visible en la versión pública de la sentencia, op cit, nota 32

³⁵ Todas las referencias posteriores relativas al Distrito Federal se entenderán hechas a la Ciudad de México.

De igual manera, con las documentales exhibidas, estimó justificada la legitimación pasiva de las autoridades emisoras y promulgadora de las normas impugnadas.

d) Análisis de las causas de improcedencia

El Alto Tribunal no advirtió de oficio que existieran causas de improcedencia ni motivos de sobreseimiento que las partes hubieran hecho valer.

2. ANÁLISIS DEL FONDO DEL ASUNTO

a) Consideraciones previas a la resolución

El Tribunal Pleno sostuvo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar respecto a la figura de extinción de dominio, prevista en el segundo párrafo del artículo 22 constitucional, incorporado por la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, que permite declarar la pérdida de los derechos sobre bienes de personas físicas o morales a favor del Estado, vinculados con la comisión de un hecho ilícito asociado a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas,³⁶ como textualmente dispone:

³⁶ Esta determinación "se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar las particularidades de cada delito, Luna Ramos, Franco González Salas, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar los casos particulares, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia."

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 el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

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

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, 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.

En su análisis, señaló que el numeral 4o. de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal,³⁷ tiene un catálogo con distintos tipos de delitos, como delincuencia organizada, que es sólo federal acorde con la parte final de la fracción XXI del artículo 73 constitucional;³⁸ y otros delitos que son de delegación operativa local por la ley general, en donde el tipo y penas están federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, tal es el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

También, el Alto Tribunal señaló que el catálogo constitucional de delitos previstos en la fracción II del artículo 22, respecto de los cuales procede la extinción de dominio (delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos

³⁷ "Artículo 4 La Extinción de Dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita "

³⁸ "Artículo 73 El Congreso tiene facultad.

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

y trata de personas), no necesariamente debe estar relacionado con el de delincuencia organizada.

Por tanto, concluyó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia para emitir la Ley de Extinción de Dominio, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se relacionen con el delito de robo de vehículos, o bien con aquellos que aunque su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede llevarse a cabo concurrentemente por autoridades locales, como en el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Lo anterior, sobre todo si se considera que aquello para lo que el Distrito Federal no tiene competencia expresa lo tiene prohibido conforme al principio de división funcional de competencias establecido en el artículo 122 de la Constitución Federal,³⁹ que

³⁹ Texto anterior a la reforma política del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

"Artículo 122. . La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones

A. Corresponde al Congreso de la Unión.

I - Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente confendadas a la Asamblea Legislativa,

II - Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III - Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal,

IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, y

V - Las demás atribuciones que le señala esta Constitución

B Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos "

" . C El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases.. "

" . D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento

E En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tengo a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal La solicitud de remoción deberá

en su sexto párrafo disponía que: "... La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones: ...". En tal virtud, la Asamblea sólo puede realizar los actos para los cuales está facultada expresamente, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁰ y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En ese sentido, manifestó que el mismo Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2006, estableció un test para verificar si al Distrito Federal le corresponde el ejercicio de determinada competencia, y si el mismo transgrede o no el principio de división funcional de competencias, para lo cual señaló los siguientes pasos:

1. Encuadramiento. Realizar un análisis y estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto

ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones...".

" . H Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal."

⁴⁰ Ordenamiento que disponía.

"Artículo 122. ... C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V - La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...
h).- Legislar en las materias civil y penal..."

desplegado por el órgano o poder, es decir, debemos encuadrar la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual se tiene que analizar la materia propia, es decir, si se trata por ejemplo de cuestiones de seguridad pública, presupuestarias, electorales, educación, etcétera.

2. Ubicación. Dado que en el Distrito Federal existe, como ya dijimos, una concurrencia entre los Poderes Federales y las autoridades locales en las funciones legislativas, ejecutiva y judicial de esta entidad, debemos analizar si esa materia ya identificada es facultad de los Poderes Federales o de las autoridades locales, ello de conformidad con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 122 constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, debemos constatar que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades.

Finalmente, determinar si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado.

3. Regularidad. Una vez que se determine lo anterior, se deberá analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía, lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previsto para el ejercicio de sus funciones...

Conforme a lo anterior, el Alto Tribunal determinó que acorde con el artículo 122 constitucional, apartado "C", Base Primera, fracción V, inciso h), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede legislar en las materias civil y penal, pero que la figura de extinción de dominio no pertenece de forma específica a sólo una de esas materias, ya que según el artículo 22 constitucional, el procedimiento de dicha figura debe ser jurisdiccional y autónomo respecto al de la materia penal, sin que esto la convierta en una acción de naturaleza civil, pues no puede desvincularse de su origen, dado que está íntimamente relacionada con la comisión de hechos ilícitos tipificados como secuestro, robo de vehículos, trata de personas, delitos contra la salud y delincuencia organizada.

Inclusive, al ser una herramienta con fines sancionatorios, coincide con la materia administrativa; por tanto, independientemente de que se considere a la figura de la extinción de dominio propia de la materia civil o penal o una combinación de éstas, en todas ellas la Asamblea Legislativa tiene competencia legislativa.

Por otra parte, a fin de responder los argumentos de la CDHDF, el Alto Tribunal precisó dos aspectos: uno referente a que, en gran medida, el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos impugnados se hizo conforme al contenido de los preceptos originales, es decir, se confronta la ley vigente con la que fue aprobada en primer lugar, y el segundo de que si bien la CDHDF sostuvo que los preceptos combatidos contravienen los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos,⁴¹ también aplica para el 20 y 22⁴² de la misma Norma Fundamental, ya que el proceso de extinción

⁴¹ Artículos que a la letra 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 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales

..."

⁴² Disposiciones que señalan:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación

A. De los principios generales

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral,

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente,

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución,

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculcado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad,

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado,

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa,

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o torturo. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

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

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

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

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

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa,

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa,

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido

I. Recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa,

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia,

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda

de dominio es un juicio real donde se ventilan no sólo los derechos del afectado, sino también los derechos de propiedad de los terceros y el derecho a la reparación del daño —aunque también existan otras vías para hacerla valer—.

solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño,

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

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas (sic) los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación,

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño "

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

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

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal,

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

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, 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 "

b) Análisis de los conceptos de invalidez

i. Estudio de la constitucionalidad del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal

Que la reforma al artículo 34 de la Ley de Extinción de Dominio, al cancelar la obligación del Juez de notificar personalmente a la víctima, ofendido o al tercero, viola el derecho de defensa adecuada, pues genera el incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento que afecta los derechos adquiridos por las partes en el procedimiento.

Sobre este argumento, el Tribunal en Pleno señaló que de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Ley de Extinción de Dominio local, se advierte que la pretensión de la CDHDF es infundada, conforme al siguiente razonamiento.

El artículo 14 de la Constitución Federal contiene cuatro derechos inherentes al de seguridad jurídica: irretroactividad de la ley, audiencia, exacta aplicación de la ley y legalidad, que son una obligación, con las salvedades establecidas por la propia Constitución, en donde las autoridades deben cumplir en el sentido de abstenerse de cometer actos de privación⁴³ en contra de los gobernados, sin que se satisfaga la exacta aplicación de la ley y el derecho de audiencia.

Así, en el juicio previo a que se tiene derecho, y antes de que proceda cualquier acto de privación, deben observarse las formalidades esenciales del procedimiento, que han sido defi-

⁴³ Por acto privativo debe entenderse aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.

nidas por el Alto Tribunal como aquellas que son necesarias para garantizar la defensa adecuada, las cuales de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias,
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas de la defensa,
- c) La oportunidad de alegar; y
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Por otra parte, y conforme al artículo 22 constitucional, el Alto Tribunal definió a la extinción de dominio como la pérdida de los derechos sobre los bienes relacionados con un hecho ilícito de la delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, mediante un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal, en el que la persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes, su actuación de buena fe y que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Que en este procedimiento jurisdiccional el afectado tiene el derecho de audiencia previa, en donde aquél es la persona a la que se le va a privar de un bien de su propiedad, al ser objeto, instrumento o producto de un ilícito; al utilizarse para ocultar o mezclar bienes producto del delito; usarse para la comisión de un delito por un tercero, si se tiene conocimiento de ello y no se informa a la autoridad respectiva, o hace algo para impedirlo, o si están registrados a nombre de un tercero y se

acredite que son producto de la comisión de delitos y que quien haya participado en éstos se ostente o comporte como dueño.

Por tanto, la ley de la materia debe establecer un procedimiento que se tramite ante una autoridad jurisdiccional en la que, previo al acto privativo, esto es, la declaración de extinción de dominio, se otorgue al afectado la oportunidad de defensa para acreditar:

- Que no procede la afectación a su derecho de propiedad al no existir el hecho ilícito de que se trate, o
- Probar la procedencia lícita de los bienes sobre los que se ejerció la acción.
- Su actuación de buena fe.
- Que estaba impedido para conocer el uso ilícito de dichos bienes, o
- Demostrar que los bienes no se ubican en los supuestos previstos en el referido numeral.

Así, dentro del procedimiento establecido en la Ley de Extinción de Dominio local, el agente del Ministerio Público especializado señalará, entre otros, el nombre y domicilio de las personas titulares de los derechos de propiedad y, al admitirse la demanda, se ordenará notificarlos personalmente para que dentro del plazo de diez días comparezcan a deducir sus derechos por escrito, por sí o a través de su representante legal, aportando las pruebas conducentes para su dicho; asimismo, se le otorga la oportunidad de expresar sus alegatos y en la sentencia que emita el Juez del conocimiento, éste se encargará de resolver la procedencia o no de la afectación del derecho de propiedad, analizando si se

actualizan los supuestos establecidos en la Ley respecto a que el bien sujeto a la extinción de dominio se relaciona con la comisión de un hecho ilícito.

El Tribunal Pleno sostuvo que, para obtener la declaración de extinción de dominio solicitada por el Agente del Ministerio Público especializado en la materia, en el procedimiento se otorga el derecho de audiencia al afectado, ya que se le da oportunidad de acudir ante el órgano jurisdiccional a defender su derecho de propiedad, aportando las pruebas que estime adecuadas para demostrar la improcedencia de la acción intentada, las que se valorarán por el juzgador cuando emita su resolución.

Por otra parte, respecto al mismo artículo 34, fracción I, la CDHDF afirmó que éste no respeta el derecho de audiencia de los terceros, las víctimas u ofendidos dentro del procedimiento establecido, al no ordenarse que se les haga saber el inicio del procedimiento mediante notificación personal, derivado de la reforma a la Ley de la materia, publicada el 19 de julio de 2010.

Sobre este punto, el Alto Tribunal precisó que no obstante la intención del Legislador, al modificar la fracción I del artículo 34 de la Ley y eliminar de su texto la referencia a los terceros, víctimas y ofendidos, era la de salvar el obstáculo consistente en la imposibilidad de notificar de manera personal a los sujetos identificados en el escrito inicial como partes en el procedimiento, al desconocerse su domicilio, lo cierto era que, de una interpretación sistemática de los artículos 2o., fracciones XVII y XIX, 3o.,

fracción II,⁴⁴ 8o.,⁴⁵ 24, 25, fracción III, segundo párrafo,⁴⁶ 27, 32, fracciones II y VIII, 37, en relación con el 114 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 40, fracciones III y V,⁴⁷ y 50⁴⁸

⁴⁴ "Artículo 3 En los casos no previstos en esta ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad.

II En el Procedimiento de Extinción de Dominio, a lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal;"

⁴⁵ "Artículo 8 Se restituirán a la víctima u ofendido del delito los bienes de su propiedad que sean materia de la acción, cuando acredite dicha circunstancia en el procedimiento previsto en esta Ley

El derecho a la reparación de daño, para la víctima u ofendido del delito, será procedente de conformidad con la legislación vigente, cuando obren suficientes medios de prueba en el Procedimiento y no se haya dictado sentencia ejecutoriada al respecto

Cuando la víctima u ofendido obtengan la reparación del daño en el procedimiento de Extinción de Dominio, no podrán solicitarlo por ninguna de las otras vías, que para tal efecto establecen las leyes aplicables "

⁴⁶ "Artículo 25. Durante el procedimiento el Juez garantizará y protegerá que los afectados puedan probar.

III Que respecto de los bienes sobre los que se ejerció la acción se ha emitido una sentencia firme favorable dentro de un procedimiento de Extinción de Dominio, por identidad respecto a los sujetos.

También garantizará que los terceros ofrezcan pruebas conducentes para que se reconozcan sus derechos sobre los bienes materia de la acción, y las víctimas u ofendidos únicamente en lo relativo a la reparación del daño, cuando comparezca (sic) para tales efectos "

⁴⁷ "V El término de diez días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación, para comparecer por escrito, por sí o a través de representante legal, y manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que considere acrediten su dicho, apercibiéndoles que de no comparecer y no ofrecer pruebas en el término concedido, precluirá su derecho para hacerlo; y "

⁴⁸ "Artículo 50 El juez, al dictar la sentencia, determinará procedente la Extinción de Dominio de los bienes materia del procedimiento cuando.

I. Se haya acreditado la existencia del hecho ilícito, por el que el Agente del Ministerio Público ejerció la acción, de los señalados en el artículo 4 de esta Ley,

II Se haya probado que son de los señalados en el artículo 5 de la Ley, y

III. El afectado no haya probado la procedencia lícita de dichos bienes, su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita

En caso contrario, ordenará la devolución de los bienes respecto de los cuales el afectado hubiere probado la procedencia legítima de dichos bienes y los derechos que sobre ellos detente

La sentencia que determine la Extinción de Dominio también surte efectos para los acreedores prendarios o hipotecarios, o de cualquier otro tipo de garantía prevista en la ley, de los bienes materia del procedimiento, en atención a la ilicitud de su adquisición Con excepción de las garantías constituidas ante una institución del sistema financiero legalmente reconocida y de acuerdo con la legislación vigente

La sentencia también resolverá, entre otras determinaciones, lo relativo a los derechos preferentes, únicamente los alimenticios y laborales de los terceros, así como la reparación del daño para las víctimas u ofendidos, que hayan comparecido en el procedimiento

Cuando hubiere condena de frutos, intereses, daños o perjuicios, y en los supuestos de los dos párrafos anteriores, el Juez fijará su importe en cantidad líquida o por valor equivalente en especie, y se ordenará el remate de los bienes para su cumplimiento, pero se permitirá que el Gobierno del Distrito Federal pueda optar por pagar a los terceros, víctimas u ofendidos para conservar la propiedad de los bienes "

de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, se cuenta con un modelo general de notificaciones y de participación en el juicio para dichos sujetos, de donde se desprende que se les tiene que seguir notificando, personalmente, la admisión del ejercicio de la acción de extinción de dominio, siempre y cuando éstos se encuentren determinados y se conozcan sus domicilios.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en los referidos artículos, en los cuales se prevé:

- En el artículo 2o., fracción XVII, que tercero es la persona que comparece en el procedimiento de extinción de dominio, para deducir un derecho propio sobre los bienes materia de la acción; y de la fracción XIX del mismo numeral, que en términos del artículo 45 del Código Penal para el Distrito Federal, víctima y ofendidos son quienes pretenden que se les repare el daño y que tienen expeditos sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma que legalmente corresponda.
- En el artículo 27, que son partes en el procedimiento de extinción de dominio, además del afectado, la víctima, el ofendido, el tercero y el agente del Ministerio Público.
- En el artículo 32, que cuando el agente del Ministerio Público acuerde ejercitar la acción, la presentará ante el Juez dentro de las 24 horas siguientes, debiendo contener, entre otros requisitos, los nombres y domicilios del afectado, tercero, víctimas o testigos, en caso de contar con esos datos; la solicitud de notificar al afectado, tercero, víctima y ofendido, determinados e indeterminados.

Precepto que debe adminicularse con el 24 de la misma Ley, que señala que en el procedimiento de extinción de dominio se respetarán las garantías de audiencia y debido proceso, permitiendo al afectado, terceros, víctimas y ofendidos, comparecer en el procedimiento, oponer excepciones y defensas, presentar pruebas e intervenir en su preparación y desahogo, así como los demás actos procedimentales que estimen convenientes.

Los anteriores artículos, a su vez, no pueden desvincularse del artículo 40, fracción III, de la propia Ley, que establece que el Juez acordará en el auto que admita la acción, entre otros aspectos, la orden de emplazar a las partes mediante notificación personal, lo cual es acorde con los artículos 3o. y 37 de la misma Ley, este último en relación con el 114⁴⁹ del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente a la

⁴⁹ *Artículo 114. Será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes:

I - El emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el procedimiento, de diligencias preparatorias o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de las mismas a la otra parte;

II - El auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;

III.- La primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar por más de seis meses por cualquier motivo;

IV.- Cuando se estime que se trata de un caso urgente y así ordene;

V.- El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo,

VI - La sentencia dictada por el juez o la Sala del Tribunal que condene al arrendatario de casa habitación a desocuparla, así como el auto de su ejecución,

VII.- Para el supuesto de que dicha diligencia se refiera a entrega de menor, la misma se practicará en el lugar en donde reside el requerido, y (sic)

VIII - En los procedimientos de competencia de los jueces de lo familiar, hecho el emplazamiento y obrando contestación a la demanda o solicitud de divorcio, quedarán obligadas las partes, ya sea en forma personal o por conducto de sus representantes legales, a enterarse de todas las actuaciones que se dicten en el procedimiento a través del Boletín judicial, salvo que el Juez considere otra cosa, con excepción de lo señalado en las fracciones I, III y IV; asimismo, para el supuesto de que dicha diligencia se refiera a entrega de menor, la misma se practicará en el lugar en donde reside el requerido, y

IX - En los demás casos que la Ley dispone "

notificación, para comparecer por escrito, por sí o a través de representante legal, y manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que considere acrediten su dicho; apercibiéndoles de que, de no comparecer y no ofrecer pruebas en el término concedido, vencerá su derecho para hacerlo.

- En el artículo 25, que el Juez garantizará que los terceros ofrezcan las pruebas conducentes para que se reconozcan sus derechos sobre los bienes materia de la acción, y las víctimas u ofendidos únicamente en lo relativo a la reparación del daño, cuando comparezcan para tales efectos.
- En el artículo 50, que el Juez al dictar la sentencia determinará lo relativo a los derechos preferentes de los terceros, únicamente los alimenticios y laborales, y para las víctimas u ofendidos la reparación del daño; además, señala que cuando hubiere condena de frutos, intereses, daños o perjuicios, el Juez fijará su importe en cantidad líquida o por valor equivalente en especie, y se ordenará el remate de los bienes para su cumplimiento, pero se permitirá que el Gobierno del Distrito Federal pueda optar por pagar a los terceros, víctimas u ofendidos, para conservar la propiedad de los bienes.

En relación con este último tema, el artículo 8o. de la Ley señala que se restituirán a la víctima u ofendido del delito los bienes de su propiedad que sean materia de la acción, cuando acredite dicha circunstancia en el procedimiento, y que el derecho a la reparación de daño, para la víctima u ofendido del delito, procederá confor-

me a la legislación vigente, cuando existan suficientes pruebas en el procedimiento y no se haya dictado sentencia ejecutoriada e, incluso, que cuando éstas obtengan la reparación del daño en el procedimiento de extinción de dominio, no podrían solicitarlo por ninguna de las otras vías.

Así, el Tribunal Pleno refirió que con la reforma del artículo 34, fracción I, de la Ley, se salvaguardan los derechos de las partes, al quedar el juzgador obligado a atender lo dispuesto en el artículo 40, fracción III, de la Ley, de emplazar a éstas mediante notificación personal, entre ellas a las víctimas, los ofendidos o terceros, con el fin de que pudieran acudir al juicio, ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho conviniera y exigir, en su caso, la reparación del daño.

Precisó que la excepción a esta regla general se da en el supuesto de que el Ministerio Público, al presentar dicha demanda, no cuente con los datos correspondientes a los nombres o domicilios de esas partes, o bien éstas sean indeterminadas, situación en la cual el Juez del conocimiento deberá actuar conforme al artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que textualmente establece:

Artículo 122. Procede la notificación por edictos:

I.- Cuando se trate de personas inciertas;

II.- Cuando se trate de personas cuyo domicilio se ignora, previo informe de una institución que cuente con registro oficial de personas; en este caso el juicio deberá seguirse con los

trámites y solemnidades a que se refiere el título noveno de este código;

En los casos de las dos fracciones que preceden, los edictos se publicarán por tres veces, de tres en tres días, en el boletín judicial y en el periódico local que indique el juez, debiendo mediar entre cada publicación dos días hábiles, haciéndose saber que debe de presentarse el citado, dentro de un término que no será inferior a quince días ni excederá de sesenta días; y

Por lo anterior, el Alto Tribunal determinó como infundados los argumentos de la CDHDF respecto del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio local y declaró la validez constitucional de éste.

ii. Estudio de la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal

El segundo argumento de la CDHDF fue que antes de la reforma al artículo 25 de dicha Ley, se garantizaba el derecho de las víctimas y ofendidos a ofrecer pruebas respecto a la reparación del daño, pues su intervención estaba asegurada por el numeral 34 del mismo ordenamiento que obligaba a la autoridad a notificarlos personalmente en cuanto a la admisión del ejercicio de la acción en el procedimiento; sin embargo, con la modificación combatida, al omitirse la notificación personal, se impide que aquéllos conozcan que existe un procedimiento cuya determinación puede afectar sus derechos, dejándolos en imposibilidad material y jurídica de acudir a defender sus derechos.

Este argumento fue calificado por el Alto Tribunal como infundado, pues se basa en la interpretación conjunta del artículo 25,

en relación con el 34, fracción I, de la propia Ley, que ordena notificar personalmente sólo al afectado y no a la víctima u ofendido y al tercero.

Así lo consideró, porque, como ya había precisado, al resolver los planteamientos respecto del citado artículo 34, fracción I, la obligación para el Juez natural de notificar personalmente la admisión de la demanda en la que se ejercite la acción de extinción de dominio, además del afectado, a los terceros, víctimas u ofendidos, no se afectó o modificó con motivo de la reforma a dicho precepto legal, ya que los derechos de dichas partes subsisten de manera clara y categórica, al quedar el juzgador obligado a atender el contenido del artículo 40, fracción III, de la Ley, de emplazar a las partes mediante notificación personal.

Por tanto, el Pleno determinó declarar la validez constitucional del artículo 25 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

iii. Estudio de la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal

La CDHDF argumentó que con anterioridad, el artículo 26 de la mencionada Ley garantizaba el derecho del afectado a un defensor de oficio, aun cuando no compareciera a juicio, pero al reformarse dicho defensor sólo se designa por solicitud expresa del agraviado, lo que implica que cuando no comparezca, no tendrá oportunidad de que se le respeten sus derechos de audiencia, debido proceso y defensa adecuada.

El Alto Tribunal consideró como infundados estos argumentos, ya que los derechos de audiencia y acceso a la justicia previstos en los artículos 14 y 17 constitucionales se cumplen, respectivamente, cuando se brinda al gobernado la oportunidad para defenderse previamente al acto privativo, lo que obliga a las autoridades a que sigan las formalidades esenciales del procedimiento, que consisten en la notificación del inicio y de sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en su defensa, el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, así como cuando se garantiza el acceso a la administración de justicia a cargo de órganos jurisdiccionales competentes e independientes, que resuelvan la controversia respectiva de manera pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes.

A partir de ello, reiteró que la acción de extinción de dominio regulada en el artículo 22 constitucional, es de carácter real, de contenido patrimonial y autónoma del procedimiento penal, tramitada según las reglas ahí establecidas y desarrolladas en la Ley de Extinción de Dominio, a la cual le aplican supletoriamente, en cuanto al procedimiento, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para la entidad.⁵⁰

Así, conforme a los artículos 34, fracción I, y 40, fracciones III y V de dicha Ley, al afectado se le da a conocer, mediante notificación personal, el inicio del procedimiento y se le emplaza para que en el término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación, comparezca por escrito, por sí o a través de representante legal, a manifestar lo que a su derecho

⁵⁰ Artículo 3o , fracción II, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

convenga y a ofrecer las pruebas que acrediten su dicho, con el apercibimiento de que, de no comparecer y no ofrecerlas en el término concedido, perderá su derecho para hacerlo.

En virtud de esa notificación personal el afectado tiene la "carga procesal" de contestar la demanda, lo cual no se trata de una obligación, por no ser un vínculo jurídico entre dos sujetos a partir del cual uno puede exigir a otro determinada conducta, sino de un "imperativo del interés propio", ya que si éste comparece a juicio a contestar la demanda y ofrecer pruebas, será en su propio beneficio, pues de lo contrario, se colocará en una situación procesal desfavorable respecto al probable resultado de la sentencia.

Así, cuando el afectado omite comparecer a juicio a oponer las excepciones para acreditar que fue lícita la adquisición del bien que es materia de la extinción de dominio, que su actuación ocurrió de buena fe o que estaba impedido para conocer la utilización ilícita de sus bienes, y aportar las pruebas correspondientes, el juicio se seguirá en su rebeldía.

Por tanto, para el interesado es optativo comparecer por sí o por medio de su representante legal a defender su derecho de propiedad que podría afectarse por la declaración de extinción de dominio; así, cuando no tiene interés en acudir en resguardo de sus bienes, no tendría caso que se le asigne un defensor de oficio que lo asista, porque por la materia y el tipo de delitos implicados no acudirán a este procedimiento.

Un supuesto diferente sería en el que el afectado, por estar privado de su libertad, no pueda ocurrir personalmente en defensa de sus bienes y/o no tenga recursos para contratar los ser-

vicios de alguna persona que lo patrocine, puesto que la omisión de contestar la demanda y ofrecer pruebas para demostrar los extremos de sus excepciones, no es por su falta de interés, sino debido a una imposibilidad jurídica y material para actuar, caso en donde la propia Ley le brinda la oportunidad de que, a solicitud expresa, se le designe un defensor de oficio que realice todas las diligencias para garantizar la audiencia y el debido proceso.

Así, el Alto Tribunal señaló que, el artículo 26 impugnado no viola los derechos constitucionales previstos en los artículos 14 y 17 de la Carta Magna, al otorgar al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, con la solicitud de que se le designe una persona que vele por sus intereses.

Por lo anterior, el Tribunal Pleno determinó que se respetaban plenamente los derechos de audiencia, debido proceso, defensa adecuada y acceso a la justicia, al hacer una interpretación sistemática y armónica de toda la Ley de Extinción de Dominio local.

Por tanto, estimó infundados los argumentos de la CDHDF respecto a que la reforma al referido artículo 26 signifique un retroceso en el respeto de los derechos fundamentales, ya que lo único que hizo el legislador fue adecuar a la naturaleza de la acción de extinción, la forma en que deberá acudir el afectado a hacer valer sus derechos.

En este contexto, el Tribunal reiteró lo que había mencionado, en cuanto a que la acción de extinción de dominio era una acción real, de contenido patrimonial y autónoma del proceso

penal, por la que se afecta el derecho de propiedad respecto de bienes relacionados con la comisión de un hecho ilícito, de modo que debe darse oportunidad al afectado de acudir en defensa de su patrimonio; esto es, no se investiga, ni prosigue la acción en contra de una persona por ser el autor o partícipe de la comisión de un delito, no se investiga ni persigue el delito, sino que lo que se tutela es el derecho de propiedad respecto del bien materia del juicio, regido por normas procesales civiles y no por las penales que establecen diversos derechos a favor del inculcado, al estar en juego su libertad.⁵¹

A partir de esto, el Tribunal concluyó que los argumentos de la Comisión son infundados, por lo que declaró constitucional el artículo 26 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

iv. Estudio de los argumentos que señalan que los preceptos impugnados son violatorios del principio de equilibrio procesal y de los derechos adquiridos por las partes en el proceso

El Alto Tribunal manifestó que el principio de igualdad procesal implica que las partes en el procedimiento tengan un mismo trato, es decir, que se otorguen las mismas oportunidades de hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas y excepciones, y que en la acción de extinción de dominio, el equilibrio procesal

⁵¹ El artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es necesario hacer saber al inculcado el derecho fundamental a la defensa adecuada para que esté en posibilidad de nombrar al defensor o persona de confianza que lo asista en el proceso, y sólo en el supuesto de que no lo haga, el Juez le designará uno de oficio, constituyendo un complemento de dicha garantía el hecho de que el defensor designado —sea particular o el de oficio— comparezca en todos los actos del proceso.

se preserva en las normas impugnadas; que la sustancia del procedimiento es el derecho de propiedad de un bien y cuando se acredita su procedencia o utilización ilícita, lo perderá el particular afectado; y que a los terceros, víctimas u ofendidos se les debe notificar personalmente la admisión de la acción de extinción, con lo que se les da la oportunidad de presentarse en el juicio para hacer valer sus derechos.

Por lo que respecta a la aparente violación de los derechos adquiridos por las partes, el artículo 14 constitucional establece el de irretroactividad de la ley, que prohíbe la aplicación de ésta a hechos pasados, esto es, las leyes que se promulgan deben tener efecto sólo para el futuro. Sin embargo, el problema de retroactividad se presenta como un conflicto de leyes emitidas sucesivamente y que tienden a regular un mismo hecho, acto o situación.

Así, la retroactividad de las leyes consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor, ya sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien, alterando o afectando un estado jurídico preexistente; por tanto, la irretroactividad se traduce en que una ley no debe normar los actos que hayan tenido lugar antes de que adquiera fuerza de regulación.

En suma, la irretroactividad de las leyes es una prohibición al Poder Legislativo, relativa a que no puede expedir leyes para decidir hechos realizados antes de su entrada en vigor.

El Alto Tribunal manifestó que ha considerado como parámetros para determinar si una ley es o no retroactiva, por una

parte la teoría de los derechos adquiridos y de las expectativas de derechos, y por otra los componentes de toda norma jurídica, como son el supuesto y su consecuencia.⁵²

En la teoría de los derechos adquiridos, se distingue entre dos conceptos: el de derecho adquirido, que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico; y el de expectativa de derecho, que ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar posteriormente un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado.

Por consiguiente, si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se viola el derecho de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

⁵² Tesis de rubro y texto "RETROACTIVIDAD, TEORIAS DE LA —Sobre la materia de irretroactividad, existen diversidad de teorías, siendo las más frecuentes, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas o situaciones abstractas y situaciones concretas, siendo la primera, el mandamiento de la ley, sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio, en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio, estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte, como puede verse en las páginas 226 y 227 del Apéndice al Tomo L del *Semanario Judicial de la Federación*, al establecer 'Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial'. 'La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos'. 'Al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad. Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, volumen CXXXVI, Primera Parte, página 80, Registro digital 257483

Esto es, esta teoría apoyada en la distinción fundamental entre derechos adquiridos y meras expectativas de derecho, establece que no pueden afectarse o modificarse derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que éstos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley deje de tener vigencia al sustituirse por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.⁵³

Por otra parte, en la teoría de los componentes de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha partido de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma pueden ejercitar aquéllos y cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan inmediatamente, pues su realización puede ocurrir fraccionadamente en el tiempo.⁵⁴

⁵³ Al respecto, el Tribunal se apoyó de la tesis 2a. LXXXVII/2001, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SOLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS", publicada en el *Semanario op cit*, Novena Época, junio de 2001, página 306, Registro digital 189448, y la tesis de rubro "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 145-150, Primera Parte, página 53, Registro digital 232511.

⁵⁴ El Tribunal sobre el tema aplicó la jurisprudencia P/J 123/2001, de rubro "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA —Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas, sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo

En ese contexto, tratándose de disposiciones procesales constituidas por actos que no tienen desarrollo en un solo momento, que se rigen por normas vigentes en la época de su aplicación y que otorgan la posibilidad jurídica y facultan al gobernado para participar en cada una de las etapas del procedimiento judicial, no puede existir retroactividad; ya que, si antes de que se realice una fase el legislador modifica la tramitación, ampliando un término, suprimiendo un recurso o modificando la valoración de las pruebas, estas facultades no se actualizan ni se afectan; por ello, no se priva a las partes de alguna facultad con la que ya contaban ni tampoco se les puede reconocer respecto de las que no tenían al momento de realizar los actos procesales.

inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada, en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan", publicada en el *Semanario*. . op cit , Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, Registro digital 188508

El Alto Tribunal así lo consideró, porque una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que posibilitan que una persona jurídicamente participe en cada una de las etapas del procedimiento y al regirse dichas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que nacen, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que permiten participar en esa etapa, al no actualizarse ésta, no se ven afectadas.

Por tanto, las reformas procesales a los preceptos impugnados sólo aplicarán a los actos de trámite posteriores, respecto de los cuales aún no se hayan actualizado los supuestos normativos, esto es, aquellos actos del procedimiento que no se han realizado, por lo que no existe la retroactividad planteada por la Comisión; lo que se corrobora con los artículos transitorios de la reforma, al señalar:

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días siguiente (sic) a su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federa (sic).

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

De esta forma, el Tribunal Pleno advirtió que no se violaba el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada "Pacto de San José de Costa Rica", ya que éste sólo indica que:

las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas,

Así, señaló que no se estaba en presencia de una "regresividad de los derechos adquiridos" o vulneración en "el principio de progresividad de los derechos", como lo aducía la Comisión.

3. RESOLUCIÓN

Por todo lo anterior, el Tribunal resolvió:

1. Que era procedente la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pero que era infundada.⁵⁵
2. Declaró la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, reformados conforme a la publicación de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, de 19 de julio de 2010.⁵⁶

⁵⁵ Resolutivo aprobado "por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia"

⁵⁶ Este resolutivo, textualmente

"Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez

3. Publicar la resolución de la acción de inconstitucionalidad en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.⁵⁷

Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del artículo 25, párrafo último, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del artículo 26 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal "

⁵⁷ Este punto "se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza", los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión por diversas razones

III. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010*

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 18/2010, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, fallada el dieciocho de febrero de dos mil catorce por el Tribunal Pleno.

Aun cuando comparto el sentido del proyecto, por cuanto a desestimar el concepto de invalidez en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, lo cierto es que considero que las razones en las que se apoya la sentencia debieron seguir una argumentación diversa.

* Voto publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10a. Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 442, Registro digital 41503.

El citado precepto legal en lo que interesa dispone:

"Artículo 34. Deberán notificarse personalmente:

"I. La admisión del ejercicio de la acción al afectado."

La parte actora (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) considera que el citado precepto es inconstitucional, porque se suprimió de su texto a las otras partes en el procedimiento de extinción de dominio, es decir, a la víctima, al ofendido y al tercero, lo que ocasiona que no se les deba notificar personalmente el inicio del procedimiento y, en consecuencia, se les prive del derecho de comparecer a ejercer los derechos que a sus intereses convenga.

En la sentencia respecto de la cual formulo el presente voto, se declara infundado el concepto de invalidez porque de una interpretación **"sistemática y armónica"** de los artículos 2, fracciones XVI y XIX, 3, fracción II, 8, 24 y 25, fracción III, segundo párrafo, 27, 32, fracciones II y VIII, 37, 40, fracciones III y V, y 50 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, se desprende que se conserva **"un modelo general de notificaciones y de participación en el juicio para dichos terceros, víctimas u ofendidos, del cual se desprende que tiene que seguir notificándoseles personalmente la admisión del ejercicio de la acción de extinción de dominio"**.

Sobre el particular, considero que para resolver el asunto y, en consecuencia, declarar infundado el concepto de invalidez de que se trata, resulta innecesario hacer una interpretación **"sistemática y armónica"** de los mencionados preceptos del citado ordenamiento legal, dado que, tal como lo manifesté en

la sesión Plenaria de dieciocho de febrero de dos mil catorce, la supresión, en el artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, de la víctima, del ofendido y, tercero, en nada afecta la obligación de emplazarlos personalmente a juicio.

En efecto, el artículo 40 de la mencionada ley dispone:

"Artículo 40. El Juez acordará, en el auto que admita la acción:

"I. La admisión de las pruebas ofrecidas;

"II. Lo relativo a las medidas cautelares que le solicite;

"III. La orden de emplazar a las partes mediante notificación personal;

"IV. La orden de publicar el auto admisorio en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en términos de lo previsto en el artículo 35 de esta ley;

"V. El término de diez días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación, para comparecer por escrito, por sí o a través de representante legal, y manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que considere acrediten su dicho; apercibiéndoles que de no comparecer y no ofrecer pruebas en el término concedido, precluirá su derecho para hacerlo; y

"VI. Las demás determinaciones que considere pertinentes.

"El notificador tendrá un término improrrogable de tres días hábiles para practicar las notificaciones personales."

Como se ve, la fracción III del precepto legal transcrito dispone que en el auto que admita la acción de extinción de dominio el Juez acordará la **"orden de emplazar a las partes mediante notificación personal"**. Destaco el hecho de que este precepto emplea el vocablo **"emplazar"** lo que significa, sin lugar a dudas, que para el juzgador subsiste la obligación de que el llamamiento de las partes al juicio se haga de manera personal. Si este precepto se interpreta conjuntamente con el diverso artículo 27 de la Ley de Extinción de Dominio, conforme al cual son partes en el procedimiento no únicamente el afectado, sino la víctima, el ofendido y el tercero, entonces, se puede adoptar la conclusión de que a dichas partes se les debe emplazar al juicio de manera personal. Este último precepto dispone:

"Artículo 27. Son partes en el procedimiento de extinción de dominio:

"I. El afectado;

"II. La víctima;

"III. El ofendido;

"IV. El tercero; y

"V. El agente del Ministerio Público."

La situación jurídica prevista en dichos preceptos, de ninguna manera se ve afectada o modificada por la reforma al artículo

34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, pues aun cuando tal reforma tuvo la finalidad de suprimir la obligación de notificar personalmente el inicio del procedimiento a las víctimas, a los ofendidos y a los terceros, lo cierto es que esa obligación subsiste de manera clara e indubitable por disposición expresa de los artículos 27 y 40 de dicho ordenamiento legal. Es por ello que, tal como lo sostuve en la mencionada sesión plenaria, la reforma combatida es inocua, pues en realidad no modificó la obligación legal de emplazar personalmente a las partes.

Por las razones expuestas, considero que, en el caso, resulta innecesario hacer una interpretación conforme o, incluso, una interpretación sistemática para salvar la constitucionalidad del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio, toda vez que la obligación de emplazar personalmente a las partes —entre las que se encuentran las víctimas, los ofendidos y los terceros— subsiste de manera clara y categórica. En otras palabras, tal obligación quedó incólume, aun con la reforma al artículo 34 del mencionado ordenamiento legal, pues el juzgador está compelido a atender el imperativo que le impone el artículo 40, fracción III, de la Ley de Extinción de Dominio, consistente en emplazar a las partes mediante notificación personal.

Es importante tener en cuenta que la reforma al artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, únicamente suprimió a los ofendidos, a las víctimas y a los terceros del derecho de ser notificados personalmente del inicio del procedimiento, sin embargo, no prohibió esa notificación personal. Luego, si ésta se encuentra regulada, de manera categórica, en el artículo 40, fracción III, de la propia ley, entonces,

es inconcuso que la obligación de emplazarlos personalmente a las partes quedó intocada.

Respetuosamente, considero que son las razones anteriores las que deberían sustentar la determinación adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declarar infundado el concepto de invalidez aducido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 2014.

Este voto se publicó el viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IV. VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010*

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 18/2010, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En sesión de dieciocho de febrero de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, en el sentido de reconocer la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, reformados por decreto publicado el diecinueve de julio de dos mil diez en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

* Voto publicado en la Gaceta . op. cit , 10a. Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 445, Registro digital 41505

Como cuestión previa, el Pleno analizó la competencia de la Asamblea Legislativa para expedir la ley impugnada, y concluyó que la Constitución sí faculta a dicho órgano para legislar en materia de extinción de dominio en el ámbito local.

Habiendo votado a favor de ambos pronunciamientos, presento este voto concurrente únicamente para hacer algunas precisiones metodológicas, en cuanto a la manera en la que considero que debió abordarse el estudio competencial respectivo.

El fallo de la Corte parte del análisis del artículo 4 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, el cual contiene un catálogo de los delitos a los que es aplicable esa figura, para luego contrastar ese catálogo con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, relativo a las competencias federales en el ámbito penal, y así concluir que, salvo en materia de delincuencia organizada, —que es eminentemente federal— el Distrito Federal puede regular la extinción de dominio respecto del delito de robo de vehículos, así como respecto de aquellos delitos cuya operatividad le corresponde de manera concurrente a dicha entidad, tal como en el caso de narcome-nudeo, trata de personas y secuestro. Dicha afirmación —dice la sentencia— se robustece, porque el artículo 122 constitucional le da a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal competencia para legislar en las materias civil y penal, por lo que, con independencia de que se considere a la figura de extinción de dominio como propia de la materia civil o penal o una combinación de éstas, lo cierto es que en todas ellas la Asamblea Legislativa tiene competencia.

Aunque coincido con la conclusión a que arriba la Corte, considero que el análisis debió estructurarse en torno a las premisas de nuestro régimen constitucional de distribución de competencias.

En este sentido, lo primero que debió establecerse, atendiendo a la regla genérica del artículo 124 constitucional, es si la materia de extinción de dominio está expresamente conferida a la Federación. En este punto, cabe aclarar que dicho precepto es el punto de partida para el análisis competencial, aun en el caso del Distrito Federal, en el entendido de que, una vez identificada la competencia local, el artículo 122 constitucional cobra aplicación para efectos de determinar a cuál de los órganos legislativos de dicha entidad corresponde ejercer la competencia respectiva.

Establecido lo anterior, se advierte que ningún precepto de la Constitución le otorga a la Federación competencia para legislar en materia de extinción de dominio, sino que, por el contrario, establece un catálogo de delitos en los que procede esa medida, siendo éstos: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Como lo señala la sentencia de la Corte, el delito de robo de vehículos es del orden local, el de delincuencia organizada es eminentemente federal, mientras que los delitos contra la salud, secuestro y trata de personas son concurrentes y están sujetos a un régimen en el que los tipos y penas se encuentran establecidos a nivel nacional en las leyes generales respectivas, las que prevén una modalidad de delegación operativa local, a fin de que en ciertos supuestos sean las autoridades locales las encargadas de su persecución, proceso y condena.

Por tanto, en la medida en que las entidades federativas tienen competencia para conocer de los delitos mencionados, debe entenderse que también están facultadas para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, que si bien es autónoma de los procesos penales respectivos, guarda relación con los mismos, en tanto es su existencia la que justifica el inicio de los procedimientos de extinción.

Ahora bien, lo hasta aquí expuesto no es suficiente para concluir que la Asamblea Legislativa tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio, como lo hace el fallo.

En este sentido, una vez precisado que la materia de extinción de dominio no está conferida expresamente a la Federación, sino que se trata de una figura ligada a la comisión de delitos, cuya persecución puede corresponder en ciertos casos al orden local, debe concluirse que las entidades federativas pueden legislar al respecto, lo que hace necesario determinar, respecto del Distrito Federal, **en cuál de sus órganos legislativos recae la competencia**, pues en términos del artículo 122 constitucional, los órganos competentes para legislar respecto del Distrito Federal son el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, conforme a un régimen en el que a esta última le corresponden las facultades expresas y a aquél las residuales.

Llegado a este punto de la argumentación, suscribo plenamente el fallo de la Corte, que sostiene que la competencia expresa de la Asamblea Legislativa, para normar esta materia, se encuentra en la base primera, fracción V, inciso h), del artículo 122 constitucional, que la faculta para legislar en las materias civil y penal.

Con estos ajustes a la metodología utilizada en el fallo de la Corte, coincido con la decisión alcanzada en este tema.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 2014.

Este voto se publicó el viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

V. VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010*

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 18/2010.

En la sesión ordinaria celebrada el día dieciocho de febrero de dos mil catorce, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió el asunto de referencia, declarando la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio, para el Distrito Federal.

Como una cuestión previa al análisis de fondo del asunto, el Tribunal Pleno resolvió que era necesario determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para

* Voto publicado en la *Gaceta* op cit , 10a Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 446, Registro digital 41504

legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 de la Constitución Federal.

En la votación correspondiente, siete Ministros votaron a favor de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de extinción de dominio, respecto de lo cual yo manifesté mi voto en contra.

El presente voto aclaratorio lo dividiré en dos partes. En la **primera**, expondré las razones de mi disenso en torno a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio. En la **segunda** parte, me apartaré de algunas de las consideraciones del estudio de fondo de la resolución que nos ocupa.

I. Incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

En mi opinión, la procedencia de la extinción de dominio requiere que el hecho ilícito, del que el bien objeto de la acción fue instrumento, objeto o producto, esté vinculado con la delincuencia organizada, atendiendo a la teleología de dicha institución, conforme a lo que a continuación expongo:

De la lectura de los procesos legislativos de la reforma al artículo 22 constitucional, que introdujeron la extinción de dominio, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que el Constituyente Permanente implementó un paquete de reformas constitucionales dirigidas a combatir *cierto fenómeno de delincuencia*, al que denominó, indistintamente, como "crimen organizado", "organizaciones delictivas" y "delincuencia organi-

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

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

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

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

En conclusión, la regulación de la figura de extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir en forma eficaz al fenómeno delictual que se denominó como "delincuencia organizada", al considerar

que las figuras que existían con anterioridad eran insuficientes, como es el caso del aseguramiento, para el cual era necesario esperar la *declaratoria de responsabilidad penal* de los inculpados.

El diseño de la estrategia para el combate del **crimen organizado**, es un eslabón en una cadena que el Constituyente ha seguido tejiendo. En las reformas constitucionales de dos mil ocho, se partió, entre otras cosas, de la necesidad de unificar la legislación respectiva, para que el Estado sea más eficaz en la definición de las conductas delictivas y en el diseño de herramientas para su combate.

Al aprobar las reformas correspondientes, el Constituyente Permanente fue claro, al establecer que se requería uniformidad en la legislación, así como en las estrategias y procedimientos a seguir, para lograr un combate eficaz a los delitos de que se trata.

Con base en lo anterior, estimo necesario distinguir entre los conceptos "delincuencia organizada", *lato sensu* y *strictu sensu*. Bajo el primer aspecto (*delincuencia organizada en sentido amplio*), me refiero a la existencia de un *fenómeno político criminológico de carácter transnacional*, el cual, al atacar no sólo a la sociedad, sino a la estructura misma del Estado, se ha hecho merecedor de un tratamiento especial e integral, conformado por los rubros de prevención, investigación, procesamiento y ejecución, así como el diseño de mecanismos y estrategias de política criminal encaminados hacia su erradicación. Muestra de ello es la creación de la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, como una suerte de cuerpo normativo pluricompreensivo. Así, esta perspectiva amplia (*lato sensu*) del

concepto delincuencia organizada, conforma propiamente una "materia" de regulación estatal, con respecto a un fenómeno delincencial de gran trascendencia.

Frente a dicha postura, debe decirse que se erige, igualmente, una diversa postura restringida o limitada (*strictu sensu*) de la delincuencia organizada, la cual hace referencia específica a su naturaleza de "tipo penal", esto es, a su configuración dogmática como una conducta típica, antijurídica, culpable y punible, prevista en el artículo 16 constitucional, párrafo noveno, y en la propia ley federal especial de la materia, en donde se define normativamente de la siguiente manera:

"Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia."

Dicho en otras palabras, considero que debemos partir de una diferenciación de la **delincuencia organizada** como fenómeno criminógeno en nuestro país, frente al diverso concepto normativo de tipificación de conductas y modalidades penalmente sancionables.

Partiendo de este sutil, pero importante punto de diferenciación, queda claro que las menciones hechas en los procesos legislativos de la figura de la "extinción de dominio", **no** deben estimarse limitadas a las conductas previstas en una ley penal formal y materialmente hablando, sino que *lato sensu* hacen referencia al diseño e implementación del régimen político criminal especial, tendente al combate de dicho fenómeno delincencial, partiendo desde la prevención del mismo, hasta la

ejecución de las penas impuestas por la comisión de este particular género delictivo.

Nuestra propia Constitución Federal, reformada el dieciocho de junio de dos mil ocho, vigente para aquellas entidades que hubieren hecho la "Declaratoria" de aprobación e incorporación del régimen procesal de corte acusatorio y oral, está llena de ejemplos en torno a esta diferenciación del concepto de delincuencia organizada (*lato y strictu sensu*, o bien, como "materia o tratamiento especial" y como *figura dogmática jurídico penal*). Tal es el caso de las figuras de imprescriptibilidad del *ius puniendi* en esa materia —*investigación del delito*—; la constitucionalización de los testigos protegidos y colaboradores —*procesamiento del delito*—, o bien, la imposibilidad de purgar las penas impuestas cerca del domicilio de los sentenciados (*ejecución de penas*).

En ese tenor, debe concluirse que el término "**delincuencia organizada**" es pluriconceptual, puesto que, por una parte, se refiere al tipo penal establecido en la ley federal citada y, por otra parte, se refiere a la materia que tiene por objeto combatir al fenómeno delincuencial a que se ha referido el Constituyente.

Por consiguiente, si se toma en cuenta que la reforma constitucional que introdujo a la figura de la "extinción de dominio" formó parte de un paquete que —*además de introducir el sistema penal acusatorio*— incorporó un régimen especial para la regulación y tratamiento del fenómeno delictivo que el Constituyente Permanente denominó "delincuencia organizada", debe considerarse, precisamente, que la *delincuencia organizada* se configura como una materia específica, que engloba a la extinción de dominio. Dicho en otras palabras, si el fenómeno criminológico

gico de la "delincuencia organizada" se erige como un género/continente, con respecto del cual, el legislador Constituyente pretendió implementar una serie de medidas o estrategias para su combate eficiente e integral, la figura de la **extinción de dominio** *in examine*, necesariamente, es una especie/contenido de dicho fenómeno criminológico.

De esta forma, respetuosamente, me aparto de algunas afirmaciones realizadas por el Tribunal Pleno, las cuales, para efectos de determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es o no competente para legislar en materia de *extinción de dominio*, parten de un análisis dogmático o tipológico de los delitos taxativamente contenidos en el propio artículo 22 constitucional (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), afirmando que con exclusión de la "delincuencia organizada", reitero, vista como una simple descripción típica federalizada, dicho órgano legislativo local —o el de cualquier otra entidad— sí estaría facultado para legislar en materia de extinción de dominio.

Afirmación que, respetuosamente, **no** comparto, pues esa visión reduccionista es contraria al espíritu del legislador Constituyente, no sólo al incorporar al orden jurídico a la extinción de dominio, sino contraria a la teleología misma de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, en la cual, reitero, se pretendió implementar todo un sistema especial de tratamiento para dicho fenómeno criminológico, destacando entre esas medidas, la extinción de dominio. De ahí que bajo la división del concepto "delincuencia organizada" a que he hecho referencia, en su aspecto amplio o *lato sensu*, estimo que, aparejada a la creación, implementación y operatividad de la extinción de dominio, necesariamente, se encuentra aparejado el combate

frontal y directo a la estructura económica de estas bandas criminales, con total y absoluta independencia de la específica tipología que se quiera adoptar (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), esto, al tratarse de un verdadero **objetivo constitucional específico**, y no así de una mera incorporación al texto constitucional de una definición dogmática, la cual requiere para su consecución de varias herramientas legislativas integradas, cuya emisión encomendó el Constituyente en forma expresa al Congreso de la Unión.

El Pleno de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en cuanto a que la Constitución Federal atribuye en forma exclusiva a la Federación la potestad para legislar en materia de delincuencia organizada, a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, según se advierte del criterio de rubro: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008)".¹¹

Por otra parte, la regla de competencia aplicable al Distrito Federal, que conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de nuestra Carta Magna, es una entidad federativa, parte integrante del Estado Federal Mexicano, pero se distingue por ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos,

¹¹ Tesis 1a CXXVI/2010, Novena Época, Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 166, registro IUS. 163374. Amparo en revisión 583/2010

es que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en aquellas materias conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por delegación expresa, es decir, el cuerpo legislativo a nivel local, correspondiente al Distrito Federal, sólo está facultado para legislar en aquellas materias que le han sido delegadas **expresamente**.

Pues bien, el artículo 122 constitucional, apartado "C", base primera, fracción V, enumera las facultades que han sido delegadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de las cuales se puede observar que sólo la referida en el inciso h) puede tener cierta vinculación con la figura de extinción de dominio, al establecer que dicha Asamblea puede legislar en las *materias civil y penal*.

Sin embargo, si la delincuencia organizada es una materia especializada, no puede encuadrarse en el ramo del derecho penal ni en el del derecho civil.

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

Al respecto, conviene resaltar que el propio artículo 22 constitucional que la regula, establece claramente que es un proceso jurisdiccional y "**autónomo del de materia penal**", por lo cual no es dable pretender catalogarla como una figura de derecho penal.

Además, la finalidad de la extinción de dominio es distinta a la de los procesos penales. Éstos tienen por objeto sancionar *al responsable* en la comisión de un delito, mediante diversos

tipos de penas, la principal, la pena privativa de libertad; mientras que la extinción de dominio no está interesada en determinar quién es el responsable en la comisión de los delitos, sino en privar a la *delincuencia organizada* (como fenómeno social delictuoso) de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado.

Por otra parte, si bien es cierto que la autonomía del proceso penal que le otorgó la Constitución a la acción de extinción de dominio, ha acercado su procedimiento a las reglas del proceso civil, no por ello puede afirmarse que se trata de una acción civil.

La acción de extinción de dominio está necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Esto es, su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal y su naturaleza sancionadora no es propia del derecho civil, que como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares.

En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que, por el contrario, persigue intereses de orden público.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio no se puede equiparar al ejercicio de una acción civil, en la que sólo estén involucrados intereses particulares, porque al ejercerla, el Estado no pretende hacer valer un derecho patrimonial propio, sino que ejerce una función pública, de naturaleza confiscatoria. Su pre-

tensión consiste en extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: *debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos* y, en caso de que el titular del bien haya sido un tercero con conocimiento del uso que la delincuencia organizada le estaba dando, sancionarlo por su negligencia en el cuidado de sus bienes, así como destinar el bien a usos de utilidad pública.

En este sentido, el hecho de que el *procedimiento* pueda seguirse conforme a las reglas de los procedimientos civiles, no significa que la extinción de dominio sea de naturaleza civil.

Por último, el derecho administrativo tiene por objeto esencial regular las relaciones entre el Estado, como entidad soberana, y los particulares. Por ello, es en el marco del derecho administrativo que el Estado puede expropiar con fines de utilidad pública y puede sancionar a los particulares cuando incurran en el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante la imposición de multas, la clausura de establecimientos, la terminación de permisos o concesiones, o la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos, por mencionar sólo algunos ejemplos.

En este sentido, podría afirmarse que la pretensión estatal, al ejercer la acción de extinción de dominio, es muy similar a una de carácter administrativo; sin embargo, la extinción de dominio tampoco es puramente administrativa, porque no puede desvincularse de su relación con los tipos penales a los que se ha hecho referencia, ni tampoco puede desvincularse de su resultado, que consiste en la adquisición, por parte del Estado, del derecho real de propiedad, como resultado de la sentencia que eventualmente le sea favorable.

Por ello, se afirma que la extinción de dominio es una figura especializada, que involucra elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, cuya esencia está dirigida a ser una herramienta eficaz en el combate a la **delincuencia organizada**.

De manera que no basta que la extinción de dominio contenga elementos del derecho civil y del derecho penal y, en consecuencia, se trate de una figura híbrida, para sostener la competencia de la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal, puesto que lo que determina su esencia no es que comparta elementos de estas disciplinas jurídicas, sino que forma parte de la "materia de delincuencia organizada", respecto de la cual, el Constituyente Permanente atribuyó *facultades legislativas exclusivas* expresas al Congreso de la Unión; lo que excluye la posibilidad de que se considere incluida dentro de las facultades de la Asamblea, ya que la Constitución no atribuye facultades concurrentes en la materia.

Por lo anterior, considero que la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal no cuenta con facultades para expedir la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, la cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, que lo faculta para legislar en materia de delincuencia organizada.

Dicho criterio se refuerza si se toma en cuenta que la regulación de las figuras delictivas, respecto de las cuales resulta procedente la aplicación de la acción de "extinción de dominio" (específicamente *delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro y trata de personas*), se encuentran reservadas para las autoridades legislativas federales.

Por lo que respecta a las materias de secuestro y trata de personas, éstas a pesar de ser de "competencia concurrente" en su aplicación, tanto para la Federación como para las entidades federativas, su regulación sustantiva se encuentra reservada para la autoridad legislativa federal —y no así local—, al establecer que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las "leyes generales" para dicho efecto.

Lo mismo acontece con la materia de los delitos contra la salud, pues el señalado artículo 73 dispone que: "... El Congreso tiene facultad: ... XVI. Para dictar leyes sobre ... salubridad general, de la República. ...", en ese sentido, derivado de la reforma a la Ley General de Salud, los delitos contra la salud, desde el año dos mil ocho, son de "competencia concurrente" para su aplicación, empero, su regulación sustantiva no deja de ser federal, con base en lo establecido en la referida ley especial sanitaria.

Asimismo, la Constitución prevé, en forma expresa, que la facultad para legislar en materia de "delincuencia organizada" corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, lo cual debe entenderse aplicable, tanto al tipo penal respectivo como *al fenómeno delictivo que se pretende combatir a través de la acción de extinción de dominio*.

Consecuentemente, podemos advertir que en cuatro de los cinco delitos, respecto los cuales hoy en día resulta procedente la figura de la "extinción de dominio", su regulación se encuentra expresamente reservada para la Federación.

Ciertamente, la acción de extinción de dominio también procede en contra del delito de "robo de vehículos", el cual no es de competencia exclusiva de la Federación.

Sin embargo, dicha circunstancia no implica que las entidades federativas puedan legislar en materia de "extinción de dominio", respecto de los bienes involucrados en el robo de vehículos, puesto que, como lo anticipé, de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos 22 y 73, fracción XXI, constitucionales, así como de los procesos legislativos de la reforma constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que la intención del Constituyente, al regular la materia de "extinción de dominio", fue atacar de manera frontal a la delincuencia organizada para su combate eficaz.

En este sentido, la **extinción de dominio no es una sanción penal adicional** a las penas que se contienen en la legislación penal, respecto del delito de robo de vehículos, ni respecto de cualquier otro delito, porque no se trata de una sanción penal. Se trata de un mecanismo ajeno e independiente del procedimiento penal, que no persigue castigar un delito específico, sino abatir la criminalidad de manera genérica.

Por ello, no podría afirmarse válidamente que por ser el robo de vehículos un delito del orden local, las Legislaturas de las entidades federativas pueden legislar sobre extinción de dominio, en relación con este delito en particular.

Lo anterior, porque la ley penal y la ley que regula la extinción de dominio son legislaciones con objetos muy distintos. Al legislar sobre extinción de dominio no se modifica la regulación de uno o varios delitos en particular, sino que cada uno de ellos tiene

ya impresa su naturaleza, el diseño de su tipicidad, así como las consecuencias de derecho que corresponden a su comisión.

Lo anterior, en mi opinión, significa que la comisión del delito de robo de vehículos en el Distrito Federal, puede detonar el que se ejerza la acción de extinción de dominio, siempre y cuando existan indicios suficientes de que el delito ha sido perpetrado por la "delincuencia organizada", pues el ejercicio de esta acción debe ser excepcional y únicamente emplearse como herramienta en el combate del fenómeno de la *delincuencia organizada*, y no para el combate de un robo de vehículos aislado.

Por todo lo cual, si acorde a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, reitero bajo una perspectiva *lato sensu*, consecuentemente, debe considerarse que el diseño e incorporación de cualquier estrategia tendente a su combate, se trata de una facultad exclusiva de éste, por lo cual, concluyo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es competente para legislar en dicha materia.

II. Consideraciones del estudio de fondo de las que me aparto.

Si bien comparto la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio del Distrito Federal, por las razones que se exponen en la resolución que nos ocupa, considero necesario apartarme de algunas de las aseveraciones que se hacen reiteradamente en la resolución, en el sentido de que "basta que se acredite un uso o procedencia ilícita del bien objeto de la extinción de dominio, para que sea

procedente la acción",² que parte de reconocer, sin más, que la ley le impone al afectado una carga probatoria absolutamente negativa, simplemente porque así se desprende del texto literal de la fracción III del artículo 22 constitucional³ —sin hacer una interpretación conjunta con el resto de los incisos del artículo 22 constitucional—; prejuzga y desestima el derecho de garantía de audiencia del afectado, al considerar que "aun teniendo conocimiento, por la materia y el tipo de delitos implicados, no acudirán a este procedimiento", esto es, se asevera que el afectado no acudirá al procedimiento de extinción de dominio, debido a que se da por sentado que el afectado debe estar involucrado en la comisión del delito;⁴ y se asevera que "se respetan plenamente los derechos de audiencia, debido proceso, defensa adecuada y acceso a la justicia",⁵ ya que "atendiendo a la naturaleza propia de la acción de extinción de dominio, el equilibrio procesal se preserva en las normas impugnadas; la sustancia del procedimiento lo constituye el derecho de propiedad que, en caso de acreditarse su procedencia o utilización ilícita, saldrá de la esfera jurídica del particular (afectado). ..."⁶

Dichas aseveraciones dan una clara muestra de que la resolución *desestima por completo* la posibilidad de que el afectado, propietario del bien objeto de la acción de extinción de dominio, sea un tercero ajeno al ilícito cometido. Ello explica que sin ningún tipo de análisis, se estime que la carga de prueba negativa es suficiente para satisfacer "plenamente" su garantía de audiencia —ya que lo más probable es que ni comparezca—,

² Páginas 38, 39 y siguientes de la sentencia

³ Ibidem.

⁴ Páginas 55 a 56 de la sentencia.

⁵ Ibidem, página 57.

⁶ Ibidem, páginas 58 y 59.

y esa misma falta de análisis, en cuanto a la teleología de la figura, tiene como consecuencia que se concluya que "la naturaleza propia de la acción de extinción de dominio" se traduce en la igualdad procesal entre las partes y, por ello, según la propia resolución, *sólo basta que se acredite la procedencia o utilización ilícita de bien*, para que salga de la esfera jurídica del afectado. Esto es, se acepta de antemano que la garantía de audiencia que pueda darse al afectado, no tendrá ningún efecto en el procedimiento.

No comparto dichas aseveraciones.

En mi opinión, debe hacerse una interpretación de la extinción de dominio, a partir no sólo de las diversas fracciones que conforman su regulación en el artículo 22 constitucional, sino también de su interpretación conjunta con el resto de los derechos fundamentales que prevé nuestra Constitución, así como, a partir de los procesos legislativos.

La lectura de los procesos legislativos permite observar que el Constituyente Permanente partió de **dos premisas** claramente identificables, al crear la figura de la extinción de dominio.

Por un lado, manifestó que la extinción de dominio tiene por objeto introducir un **régimen de excepción** para combatir de manera eficaz a un fenómeno delictivo especial que, según se anticipó, el Constituyente denominó "delincuencia organizada".

Sin embargo, por otro lado, consideró que dicho régimen de excepción debía **aplicarse en forma restrictiva** y, por lo tanto, no debía ser utilizado en forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe.

No comparto que se descarte en forma definitiva, desde antes de que, incluso, inicie el juicio correspondiente, el que alguna de las personas afectadas por la acción pueda, en efecto, ser un tercero ajeno al hecho ilícito, con desconocimiento de su realización. Por ello, estimo que lo menos que puede hacerse es proporcionarle al afectado una verdadera oportunidad de garantía de audiencia, lo que implica darle la posibilidad de desvirtuar hechos positivos.

No puede dejar de reconocerse que la carga de probar la buena fe "a secas" o "estar impedido" para conocer la ilicitud de la conducta, sin contar con una prueba que desvirtuar, resulta poco menos que imposible. Por ello, en mi opinión, debe destacarse que **del inciso c) de la fracción II del propio artículo 22 constitucional se desprende claramente que corresponde al Ministerio Público aportar pruebas respecto del conocimiento de la ilicitud por parte del propietario**, cuando éste resulta ser un tercero ajeno a la comisión del hecho ilícito, lo cual se puede hacer a través de indicios.

Por lo anterior, la carga probatoria en la acción de extinción de dominio requiere de **la interpretación conjunta y correcta de las fracciones II y III del artículo 22 constitucional**, de las cuales claramente se desprende que la parte actora, esto es, **el Ministerio Público, debe aportar elementos de prueba dirigidos a demostrar la mala fe del afectado o indicios suficientes de que tuvo conocimiento o debió haber tenido conocimiento de los hechos delictivos**, ya que sólo dándole al afectado la posibilidad de desvirtuar dichos elementos de prueba, puede "demostrar" su actuación de buena fe, en los términos señalados por la fracción citada.

La buena fe se traduce en "ausencia de mala fe", "ausencia de dolo". El "estar impedido" para conocer un mal uso de un bien, se traduce también en hechos negativos: "no poder" conocer, en "un desconocimiento", otro hecho negativo, y es un principio del derecho que los hechos negativos no se prueban. **Lo cual no puede desconocerse al estudiar la figura de extinción de dominio.**

Lo anterior es importante, porque la prueba respecto de la procedencia lícita de los bienes —que es la única carga probatoria positiva que tiene el afectado— no siempre es aplicable. Cuando se persigue el bien por el **uso ilícito**, la prueba de la procedencia lícita no resulta útil, entonces, si se interpreta en *forma aislada y literal* la fracción III del artículo 22 constitucional, como lo hace la resolución que nos ocupa, al afectado sólo le queda probar su "buena fe" y que "estuvo impedido" para conocer, lo cual, según se señaló, resulta poco menos que imposible, a falta de pruebas de la parte actora que desvirtuar.

Estimo que **el Constituyente Permanente buscó un equilibrio entre las garantías de audiencia, debido proceso y seguridad jurídica con la acción de extinción de dominio.** Por lo tanto, la interpretación del artículo 22 constitucional no debe hacerse en forma aislada de las garantías citadas, sino que, por el contrario, debe complementarse con las mismas, en la medida en que no se impida su objetivo, sobre todo, cuando pueden estar involucradas personas de buena fe.

En razón de lo anterior, disiento de algunas de las consideraciones plasmadas en la resolución que nos ocupa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 2014.

Este voto se publicó el viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010*

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE.

No coincido con la sentencia de la mayoría, por las siguientes razones:

La mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno estima que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional.

* Voto publicado en la Gaceta *op cit*, 10a. Época, Libro 14, enero de 2015, Tomo I, página 455; Registro digital. 41630.

En la sentencia aprobada por la mayoría se precisó que la figura de la extinción constitucional, por disposición del artículo 22, fracción II, constitucional, procede sólo cuando se hayan cometido ciertos delitos, a saber, delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, los que no necesariamente deben estar relacionados con delincuencia organizada.

Con base en lo anterior, en la sentencia se concluyó que la "Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir la Ley de Extinción de Dominio, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como en el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro."

Para la mayoría, esta conclusión se robustece, pues el artículo 122, fracción V, constitucional establece que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de legislar en materias civil y penal, pues "De esta manera, con independencia de que se considere a la figura de extinción de dominio como propia de la materia civil o penal o una combinación de éstas, lo cierto es que en todas estas materias la Asamblea Legislativa tiene competencia legislativa."

No comparto estas razones, ni la decisión que sustentan.

En mi opinión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

En primer lugar, estimo que la figura de extinción de dominio, establecida en el artículo 22 constitucional, es regulada constitucionalmente mediante reglas detalladas, pero en la norma constitucional no se establece quién se debe encargarse de su reglamentación e instrumentación, por tanto, la respuesta a la pregunta de ¿a quién corresponde legislar sobre dicha figura? ha de responderse mediante la aplicación de las cláusulas constitucionales que estructuran el modelo federal, en específico, el reparto de competencias legislativas entre la Federación y el Distrito Federal (por no tratarse de una ley estatal no me pronuncié al respecto). Por tanto, la respuesta debe derivar, necesariamente, del entendimiento sistemático adoptado de dos artículos constitucionales: el 73, fracción XXI y el 124.

El entendimiento constitucional de las competencias del Distrito Federal han llevado a la sentencia a concluir que la figura de la extinción de dominio es una figura susceptible de configuración legislativa bajo la competencia general para legislar en materia civil o penal, en términos del artículo 122 constitucional; en otro orden de ideas, en la sentencia se concluye que este proceso corre una suerte accesoria a la persecución y condena de los delitos establecidos en el artículo 22 constitucional, por tanto, una consecuencia de la operatividad permitida al Distrito Federal en las leyes generales por la concurrencia de la materia en los términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional.

Dicho de otra manera, el fundamento competencial para la mayoría de los integrantes de este Pleno se encuentra en la facultad genérica del Distrito Federal para legislar en las materias penal y civil, establecidas en el artículo 122 constitucional, pero también esta facultad legislativa se deriva de la operatividad permitida al Distrito Federal para perseguir y procesar los delitos,

es decir, del esquema de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXI, constitucional.

Empiezo por la última de las posiciones, esto es, aquella que hace depender la competencia legislativa de la concurrencia permitida por el artículo 73, fracción XXI, constitucional. Esta posición se puede resumir en la afirmación de que si el Distrito Federal puede perseguir, procesar y condenar ciertos delitos enunciados en el artículo 22 constitucional, de acuerdo a las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión, también puede legislar e incoar procesos de extinción de dominio respecto de los mismos. Su límite constitucional le impide legislar sobre los tipos penales, pero no para legislar sobre un proceso distinto y dependiente, como se concibe a la extinción de dominio. Por mayoría de razón, si puede legislar sobre los delitos de robo de autos, por tanto, también puede lo menos, esto es, legislar sobre extinción de dominio.

En este sentido, la premisa interpretativa de esta posición afirma que si bien los tipos penales listados en el artículo 22 constitucional son de configuración legislativa federal exclusivamente, excepto robo de vehículos, el punto central es que la figura de extinción de dominio es —si no accesoria— si evaluable en términos "relativos", pues quien puede perseguir y procesar ciertos delitos, también puede legislar y tramitar la extinción de dominio. Si, incluso, se puede legislar sobre robo de autos, más aún puede legislar sobre su extinción de dominio.

No coincido con esta posición, pues, desde mi perspectiva, concebir a la extinción de dominio en estos términos de "relatividad" o "accesoriedad" vulnera uno de los principios de la figura misma establecido en el artículo 22 constitucional, que es la

autonomía de dicha figura de la materia penal. Al establecer que esa figura es autónoma, justamente, el Poder Constituyente pretendió evidenciar que dicha institución no puede someterse a la regla de accesoriedad que afirma que "quien puede lo más, también lo menos", pues la autonomía tiene valor normativo, consistente en que la figura debe entenderse aislada de los otros procesos penales y, por tanto, no puede establecerse una relación de dependencia con otro tipo de facultades en la materia. Es decir, no cabe afirmar que la extinción de dominio sea una competencia legislativa del Distrito Federal implícita en la facultad de perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en las leyes generales, ni menos aún implícita en la facultad de legislar penalmente sobre el delito de robo de vehículos.

Como sea que se entienda el principio de autonomía de la figura de extinción de dominio en la fracción I del artículo 22 constitucional, no puede desconocerse que el fundamento de la facultad del Distrito Federal para legislar en la materia requiere una previsión en la ley general respectiva que le dé sustento de forma autónoma, y no derivarla accesoriamente de las facultades operativas de concurrencia en los procesos penales, de los cuales, justamente, se les pretendió aislar. Por tanto, si bien coincido en que el artículo 73, fracción XXI, constitucional establece la posibilidad de que el proceso de extinción de dominio pueda ser legislable por el Distrito Federal si existe una habilitación en la ley general respectiva, cuando así lo determine el Congreso de la Unión, niego que esa habilitación derive implícitamente de la facultad principal de perseguir y procesar los delitos a que se refiere el artículo 22 constitucional, pues el principio de autonomía requiere un pronunciamiento aparte e independiente del Congreso de la Unión que habilite explícitamente al Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

En segundo lugar, tampoco coincido con la segunda de las premisas de la posición mayoritaria, según la cual, el proceso de extinción de dominio es una facultad legislativa para el Distrito Federal que cae residualmente en las competencias generales para legislar en materias penal y civil.

Para la posición mayoritaria, el esquema competencial que estructura al modelo federal absorbe la figura de extinción de dominio, como una institución de derecho común más, susceptible de configuración legislativa que goza el Distrito Federal, conforme a su competencia para legislar en materias civil y penal, en términos del artículo 122 constitucional.

Esta premisa no la comparto, porque, desde mi perspectiva, parte de un entendimiento inexacto de la naturaleza excepcional de la figura de la extinción de dominio, lo que me lleva a rechazar que esta figura encuadre como una posibilidad más dentro de los depósitos competenciales generales del Distrito Federal para legislar en materias penal y civil, en los cuales el sistema federal propicia la libertad de configuración normativa, en otras palabras, la experimentación democrática.

Desde mi perspectiva, la figura de extinción de dominio no es una figura ordinaria sujeta a la experimentación democrática de las mayorías legislativas en cada orden jurídico parcial, sino una figura constitucional excepcional con una finalidad específica: abordar el problema social y criminal de la delincuencia organizada, cuyo carácter excepcional se evidencia por su detallada regulación y delimitado alcance en la Constitución, para su aplicación en el caso de determinados delitos relacionados con este fenómeno. Su carácter excepcional no sólo deriva de lo anterior, sino, principalmente, por sus repercusiones, en el

entendimiento clásico de los derechos de propiedad, debido proceso, presunción de inocencia y el principio de culpa, pues en el fondo del asunto, se trata de un esquema de responsabilidad objetiva de carácter patrimonial relacionado con conductas penales, mediante el cual el Estado adquiere la propiedad de ciertos bienes, en perjuicio de sus titulares, cuando se constate la comisión de ciertos hechos ilícitos, sin comprobarse la culpa del afectado.

Su especial potencial de afectación de los derechos de las personas y de los instrumentos de adquisición de propiedad del Estado (de la expropiación, confiscación o aseguramiento), hace que la figura de la extinción de dominio no sea concebible como una figura de configuración legal, sin contar con un sustento constitucional explícito que habilite al Distrito Federal a legislar en la materia, como sí lo son las demás figuras civiles y penales, a las cuales se acuerda un amplio grado de libertad configurativa, aun sin contar con un sustento constitucional. Con lo anterior, pretendo evidenciar que el fundamento competencial para legislar sobre el proceso de extinción de dominio no está en la de regular las materias penal y civil, es decir, no está en el artículo 122 constitucional, sino en el 73, fracción XXI.

Insisto, del proceso de reforma constitucional se deriva que la extinción de dominio es un instrumento extraordinario al alcance del Estado Mexicano en la regulación de una materia específica —como es la delincuencia organizada—, la cual fue asignada a la Federación en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, como rector de la misma, con la posibilidad de la concurrencia de los Estados y el Distrito Federal. Por tanto, este diseño obliga a concluir que, ante la ausencia de esta rectoría de la Federación, no cabe afirmar que el Distrito Federal pueda legislar respecto

de ese proceso en ejercicio de sus facultades legislativas amplias en materias civil y penal. La extinción de dominio, contrario a lo que sostienen algunos Ministros, no es una figura de derecho común.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2010, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 386.

VII. CONCLUSIONES

1. Es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, legislar respecto a la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional.
2. La reforma de 19 de julio de 2010, a los artículos 25, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, en relación con el artículo 40, fracción III, salvaguarda los derechos de las víctimas, ofendidos o terceros al estar obligado el juzgador a notificarlos cuando sean afectados por la acción de extinción de dominio; excepto en el caso de que el Ministerio Público, al presentar la demanda, no tenga los datos de éstas o cuando sean indeterminadas.

3. Al enterarse de la materia y el tipo de delitos de que se trata el afectado por la declaración de extinción de dominio, optativamente podrá comparecer a defender su derecho de propiedad, salvo que no sea de su interés; en caso contrario, el juicio se seguirá en su rebeldía.
4. En caso de que el afectado se encuentre privado de su libertad, previa solicitud de éste, se le designará un defensor de oficio que vele por sus intereses antes de que ocurra el acto privativo.
5. La reformada Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal respeta plenamente los derechos de audiencia, debido proceso, defensa adecuada y acceso a la justicia.
6. Las reformas procesales a la Ley de la materia son irretroactivas, pues sólo se aplicarán a los actos del procedimiento que aún no se han realizado.
7. Los artículos 25, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, reformados el 19 de julio de 2010, son válidos.

VIII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL DISTRITO FEDERAL ¿VULNERABILIDAD DE LAS PARTES?

*María de Montserrat Pérez Contreras**

1. APROXIMACIÓN AL TEMA

La Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal fue expedida y publicada, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de diciembre de 2008 y reformada el 18 de agosto de 2009.

La Ley consta de 60 artículos dispuestos en 14 capítulos denominados: Capítulo I: Disposiciones generales, Capítulo II: De la acción de extinción de dominio, Capítulo III: De las medidas cautelares, Capítulo IV: De la denuncia, Capítulo V: De la colaboración, Capítulo VI: De las garantías y derechos de los afectados, terceros, víctimas y ofendidos, Capítulo VII: De las partes, Capítulo VIII: De la preparación de la acción, Capítulo IX: De las notificaciones, Capítulo X: Del procedimiento; Capítulo XI: De las pruebas, Capítulo XII: De la sentencia, Capítulo XIII: De la

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nulidad de actuaciones, y Capítulo XIV: De los incidentes y recursos.

La Ley afecta directamente el derecho de propiedad y/o usufructo sobre bienes y así queda plasmado también en la jurisprudencia comparada:

CONFISCACION, EXTINCION DE DOMINIO Y DECOMISO.—Limitaciones al derecho a la propiedad

El artículo 58 de la Constitución protege el derecho a la propiedad y los demás derechos adquiridos "con arreglo a las leyes civiles" y dispone su función ecológica y social. Por tanto, la Constitución solamente protege el derecho a la propiedad en la medida en que su adquisición se haya ajustado a los requerimientos del ordenamiento jurídico y siempre y cuando cumpla la función social y ecológica que por disposición superior está llamada a desempeñar. Este mismo artículo constitucional reconoce que en caso de conflicto entre el derecho a la propiedad particular y el interés general, éste debe primar y el derecho de propiedad ceder en procura de la satisfacción de aquel. Es decir, de conformidad con la configuración constitucional, el derecho a la propiedad —como todos los derechos constitucionales— no tiene un carácter absoluto o intangible y puede ser limitado cuando no se aviene a las reglas impuestas en el ordenamiento, especialmente (i) cuando no cumple la función social o ecológica que está llamada a prestar, (ii) cuando su adquisición no se ajuste a las previsiones de la normativa vigente y (iii) cuando entra en conflicto evidente con el interés general u otros derechos constitucionales y, después de una adecuada ponderación, en el caso concreto se hace necesario limitarlo. En ese sentido, tanto el Constituyente como el legislador han diseñado institutos para enervar ese derecho, en unos casos por no cumplir

la función social o ecológica o porque el interés público se impone, como en el caso de la expropiación y, en otros, porque resulta contrario al ordenamiento jurídico y a los deberes que se imponen a los habitantes del territorio nacional, como en el caso del proceso de extinción del dominio y el decomiso, figuras éstas a través de las cuales se busca revocar la propiedad. Estos institutos se diferencian de la figura de la confiscación, por medio de la cual el Estado de manera arbitraria priva a los particulares de sus derechos...¹

Es de carácter patrimonial y civil, no penal, aun cuando tenga su origen en este último:

EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL Y CIVIL PORQUE PRIVA DEL PRODUCTO O BENEFICIO DEL DELITO EN FAVOR DEL ESTADO. ACCIÓN REGULADA EN LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. SUS PECULIARIDADES.—La interpretación sistemática y literal de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, acorde con su exposición de motivos, permite concluir que la acción de extinción tiene una finalidad de carácter patrimonial porque priva de bienes a quienes se benefician con el producto de 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. El dominio privado del particular se pierde a favor del Estado por encontrarse relacionado el bien con un hecho ilícito, de los que enuncia el artículo 22 constitucional, en su fracción II, mismos que son reproducidos por el texto del artículo 5 de

¹ Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia C-459/11, véase en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-459-11.htm>, (16/octubre/2015).

la citada ley. Lo anterior siempre y cuando se justifiquen los extremos de la acción. Se trata de una legislación de orden público y su aplicación corresponde al agente del Ministerio Público (quien preparará la acción) con legitimación para acudir al procedimiento jurisdiccional a cargo del Juez de extinción de dominio para el Distrito Federal o del Juez de lo civil mientras no exista aquél.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 606/2010. 2 de diciembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Mariano Suárez Reyes.²

EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL, CIVIL Y AUTÓNOMO DE LA MATERIA PENAL.—La interpretación sistemática de los artículos 4 y 5 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal permite advertir que la acción de Extinción de Dominio es la facultad del Estado de solicitar al órgano jurisdiccional aplique en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia con que culmine el procedimiento. Dicho en otras palabras, la acción de extinción de dominio consiste en la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes a favor del Estado, sin contraprestación, ni compensación alguna para el afectado. Es un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal que procede en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro y trata de personas.

² Tesis I 3o.C 903 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 2315, Registro digital. 162846.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 606/2010. 2 de diciembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Mariano Suárez Reyes.³

La Ley tiene por objeto la creación del procedimiento de extinción de dominio, que se fundamenta en las reformas al artículo 22 constitucional, de fecha 18 de junio de 2008 y 27 de mayo de 2015:

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 el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

³ Tesis I.3o C 891 C, publicada en el *Semanario* op cit., Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 2316; Registro digital 162844

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.

2. BREVES COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

La extinción de dominio, de acuerdo con el artículo 4o. de la ley, es la pérdida de los derechos de propiedad, establecidos de forma limitativa, sobre los bienes que sean instrumento, objeto

o producto del delito, siempre que: existan elementos suficientes para determinar que el ilícito se configuró, aun cuando no se haya dictado sentencia que finque la responsabilidad; cuando cumpliendo con el requisito anterior, se hayan usado para ocultar o mezclar bienes que fueren resultado del delito; los que sean utilizados para la comisión de delitos por un tercero y el dueño lo supiera y no lo impidió o no lo hizo del conocimiento de la autoridad competente, y aquellos que se hubieren puesto a nombre de terceros pero que sean ostentados como dueño por el acusado o presunto responsable de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada.

También ha sido definida en la jurisprudencia comparada, y en este sentido podemos señalar el caso de Colombia:

EXTINCION DE DOMINIO-Definición

La extinción del dominio ha sido definida por esta Corporación como una institución autónoma, constitucional, de carácter patrimonial, que permite al Estado mediante un proceso judicial que no es de carácter penal, rodeado de todas las garantías procesales, desvirtuar el derecho de propiedad de quien dice ostentarlo, debido a que nunca lo ha adquirido en razón del origen ilegítimo y espurio de su adquisición. La extinción implica que los bienes objeto de la misma pasen a ser propiedad del Estado, quien en virtud de la decisión judicial, no debe pagar indemnización o retribución alguna por el bien que recibe. Es una restricción legítima de la propiedad.⁴

⁴ Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia C-459/11 . op. cit., nota 1

La posibilidad de exigir contraprestación o compensación por parte del afectado, en razón de la extinción de dominio, cuando la acción se dé como consecuencia de la acreditación del ilícito de delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, está sujeta a tres condiciones:

- 1) A que el afectado logre probar la licitud de los bienes.
- 2) A que el afectado logre probar la buena fe.
- 3) A que el afectado logre probar que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

Entre las características de la extinción de dominio contamos con que se trata de una acción jurisdiccional autónoma, por lo que debe sustanciarse ante un Juez especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al que se denominó Juez de Extinción de Dominio; que procede sobre derechos reales, es decir, de dominio patrimonial, ya sean principales: los que tienen existencia y autonomía propia como la posesión y la propiedad; o accesorios: los que tienen justificación en función de un derecho principal, como es el caso de los derechos de garantía, por ejemplo, la hipoteca y la prenda; independientemente de quien tenga el usufructo o la propiedad.

No se trata de una pena, porque la extinción de dominio no es un delito tipificado, aunque puede tener su origen en una conducta que sí lo esté. No tiene por objeto sancionar la conducta ilícita del probable responsable; eso corresponde al derecho penal. Se trata de una acción jurisdiccional distinta de la acción penal, independientemente de que existan averiguaciones o procedimientos penales abiertos en los que aquélla hubiera tenido origen. Es un procedimiento de carácter patrimonial que

tiene por objeto terminar, prevenir y sancionar el enriquecimiento ilícito, el lavado de dinero y las afectaciones de carácter económico:

Esta acción se dirige exclusivamente contra la forma ilícita o delictiva de apropiación, disposición o de tráfico de bienes que provienen de actividades ilícitas o delictivas contra las ganancias derivadas de éstos que constituyen un enriquecimiento indebido.⁵

El agente del Ministerio Público que conozca del asunto será uno especializado, adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, al que se ha denominado Ministerio Público Especializado en el Procedimiento de Extinción de Dominio.

La forma en que inicia este procedimiento se encuentra plasmada en los artículos 19 y 28 de la Ley de Extinción de Dominio. En el primero se regula la denuncia por parte de cualquier particular ante el Ministerio Público no especializado por delitos de delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, en la que se puede identificar y describir los bienes que pueden ser objeto de la extinción de dominio. Y en el segundo, se plantea cómo el Ministerio Público especializado toma conocimiento para ejercitar la acción de extinción de dominio, ya que el primero de ellos, cuando conozca de un caso que pueda o sea constitutivo de extinción de dominio, remitirá copia certificada de todas las diligencias al especializado para sustanciar la acción.

⁵ Pineda Garzaro, Hellen Paola, *La extinción de dominio: naturaleza, características y análisis de su constitucionalidad*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2012, p. 12

Es importante distinguir la extinción de dominio de otras figuras como el decomiso, con la que pudiera llegar a confundirse:

...EXTINCION DE DOMINIO Y DECOMISO-Diferencias

Existen claras diferencias entre las diversas figuras analizadas, así: [...] 2. Por su parte, la extinción del dominio, el decomiso y la expropiación son formas legítimas de restringir la propiedad. Las dos primeras son formas de limitación legítimas de la propiedad sin indemnización, mientras la expropiación siempre procederá previa aquella. 3. Igualmente, la extinción del dominio y el decomiso pueden llegar a confundirse, sin que tengan la misma naturaleza, tal como se explicará en otro aparte de esta providencia.⁶

La acción de extinción de dominio es distinta del decomiso. El procedimiento de extinción de dominio, como mencionamos, es autónomo mas no independiente, como se desprende de los artículos 4o., 19 y 28 de la misma ley, pues el que se esté en posibilidad de ejercer la acción depende de que haya una denuncia previa o un procedimiento penal, ya sea sobre el delito de delincuencia organizada, de secuestro, de robo de vehículos o de trata de personas, en la que se podrá hacer una descripción de los bienes que se presuman corresponden a los enunciados en el artículo 5o.:

EXTINCION DE DOMINIO

La extinción del dominio[...] es] una institución autónoma, constitucional, de carácter patrimonial, que permite al Estado mediante un proceso judicial que no es de carácter penal,

⁶ Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia C-459/11... op. cit., nota 1.

rodeado de todas las garantías procesales, desvirtuar el derecho de propiedad de quien dice ostentarlo, debido a que nunca lo ha adquirido en razón del origen ilegítimo y espurio de su adquisición...

El decomiso es consecuencia o pena de un procedimiento de carácter penal:

Esta expresión equivale a "comiso", la cual significa a su vez "pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta.

[...] "la pena de perdimiento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos", así como, "también en permitidos, pero faltando a los documentos prevenidos por las leyes, como las guías, o faltando la fidelidad en ellos, o defraudando los derechos".⁷

3. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Para efectos de nuestro estudio, es fundamental establecer quiénes son las partes en el procedimiento de extinción de dominio y que se encuentran reguladas en el capítulo VII de la Ley.

En el artículo 27 se enumeran limitativamente las partes en este procedimiento:

⁷ Barreda Solórzano, Luis de la, "Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Decomiso de vehículos que se usan para transportar estupefacientes*, México, SCJN, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 48, 2010, p. 13

- a) El afectado
- b) La víctima
- c) El ofendido
- d) El tercero, y
- e) El agente del Ministerio Público

Respecto a las partes, el artículo 2o. define quién es cada una en el procedimiento y al punto señala:

Afectado es la persona titular de los derechos de propiedad del bien sujeto al procedimiento de extinción de dominio, lo que lo legitima para comparecer en el proceso.

Por lo que hace a la víctima y al ofendido, no los define sino que los explica para efectos de este procedimiento, y legitima para acudir al proceso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 del Código Penal, cuando haya la pretensión por su parte de obtener la reparación del daño:

Artículo 45. (Derecho a la reparación del daño). Tienen derecho a la reparación del daño:

I. La víctima y el ofendido. En los casos de violencia contra las mujeres también tendrán derecho a la reparación del daño las víctimas indirectas.

Se entiende como víctima indirecta a los familiares de la víctima o a las personas que tengan o hayan tenido relación o convivencia con la misma en el momento de la comisión del delito.

II. A falta de la víctima o el ofendido, sus dependientes económicos, herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio y demás disposiciones aplicables.

Aun así continúa sin definirse a la víctima y al ofendido, pero ya nos da la idea de qué es, desde la perspectiva penal, y en este sentido, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas de Delito para el Distrito Federal define:

Artículo 7.- Se entiende por víctima a la persona que haya sufrido daño, como consecuencia de acciones u omisiones realizadas en su contra, tipificadas como delito y sancionadas por la legislación penal.

Artículo 8.- Se entiende por ofendido al titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro que asume la condición de sujeto pasivo del delito.

En la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder las Naciones Unidas manejan dos conceptos, que son las víctimas del delito y las víctimas del abuso de poder:

A).- Víctimas de delitos (artículo 1o.).

Se entenderá por, "víctimas", las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder.

B).- Víctimas del abuso del poder (artículo 18).

Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violan normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.⁸

El tercero será aquella persona que no siendo afectado por el procedimiento de extinción de dominio, comparece en él para que se le reconozca y respete un derecho que tiene sobre bienes materia del procedimiento.

Y, finalmente, el Ministerio Público, que no es el del fuero común, sino el especializado en el procedimiento de extinción de dominio, y será quien realice la averiguación previa y el ejercicio de la acción ante el órgano jurisdiccional.

4. REGLAS O PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NOTIFICACIONES

Las notificaciones son el acto jurídico dirigido a hacer del conocimiento de las partes en el proceso una demanda, denuncia, queja, procedimiento administrativo, acto procesal o resolución que se esté sustanciando por la autoridad jurisdiccional y, en el cual, tengan o exista un interés jurídico y legítimo que reconocer o defender. Es decir, la notificación es hacer del conocimiento de

⁸ Véanse <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx> y Champo Sánchez, Nimrod Mihael, "La víctima en el derecho penal", en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3104/13.pdf>, (20/octubre/2015)

las partes, terceros y a cualquier interesado legitimado procesalmente, una resolución judicial.⁹

Las notificaciones son uno de los elementos que garantizan el debido proceso, permiten la bilateralidad en éste, ya que si ambas partes están en conocimiento de las acciones y resoluciones, esto les permite ejercer sus derechos en litigio, así como el derecho a ser oído y vencido en juicio respecto de los mismos, como se desprende del siguiente criterio:

DEBIDO PROCESO-Alcance/PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

La garantía del debido proceso, no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, como parece entenderlo el juzgado de primera instancia, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características. Todo ello descansa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual tiene que ser desvirtuada por el Estado para que se haga posible la imposición de penas o de sanciones administrativas.¹⁰

⁹ Zorrilla Ruiz, Víctor Manuel, *Marco conceptual de las notificaciones y régimen procesal de las notificaciones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 5 a 13.

¹⁰ Corte Suprema de la República de Colombia, sentencia No. T-460/92, véase en: <http://corte-constitucional.vlex.com.co/vid/-43556773?aa=1.171085154.356762313.1445643471>, (24/octubre/2015).

Esto tiene su fundamento en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que señala:

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 [...]

Del texto anterior, se entiende que cuando se habla de que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio ante la autoridad competente y siguiendo las formalidades procesales marcadas por la ley, incluye, definitivamente, la que corresponde a las notificaciones.

Las notificaciones a las partes son el acto procesal mediante el cual el órgano jurisdiccional hace del conocimiento a las partes en el proceso, por ejemplo: la demanda, su contestación, el estado que guarda el proceso y de requerimientos y/o apercibimientos que se presenten durante el juicio.

Ahora bien, la Ley de Extinción de Domino señala que supletoriamente se aplicarán las normas procesales civiles para el Distrito Federal, y en materia de notificaciones corresponderían las siguientes:

Artículo 111.- Las notificaciones en juicio se podrán hacer:

I.- Personalmente, por cédula, por instructivo o por adhesión;

II.- Por boletín judicial, en los términos de los artículos 123 y 125;

III.- Por edictos que se hagan ostensibles en los sitios públicos de costumbre o que se manden publicar en los periódicos que al efecto se autoricen en los plazos que se precisen;

IV.- Por correo, y

V.- Por telégrafo;

VI.- Por cualquier otro medio de comunicación efectivo que de constancia indubitable de recibido, y

VII.- Por medios electrónicos.

La forma en que se lleven a cabo las notificaciones anteriores será de acuerdo con lo que se dispone en los artículos siguientes.

Artículo 112.- Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deberán designar casa ubicada en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias.

Igualmente deben designar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan.

Cuando un litigante no cumpla con lo prevenido en la primera parte de este artículo, las notificaciones, aun las que, conforme a las reglas generales, deban hacerse personalmente, se le harán por el Boletín Judicial; si faltare la segunda parte, no se hará notificación alguna a la persona contra quien promueva hasta que se subsane la omisión.

[...]

Artículo 114.- Será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes:

I.- El emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el procedimiento, de diligencias preparatorias o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de las mismas a la otra parte;

[...].

Artículo 116.- Todas las notificaciones que por disposición de la ley o del tribunal deban hacerse personalmente se entenderán con el interesado, su representante, mandatario, procurador o autorizado en autos, entregando cédula en la que hará constar la fecha y la hora en que se entregue; la clase de procedimiento, el nombre y apellidos de las partes, el juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar y el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega, levantándose acta de la diligencia, a la que se agregara copia de la cédula entregada en la que se procurará recabar la firma de aquel con quien se hubiera entendido la actuación.

Tratándose de la primera notificación en cualquier procedimiento, además de cumplir con los requisitos anteriores, el notificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia; requiriendo a ésta para que a su vez se identifique, asentando su resultado, así como los medios por los que se cerciore de ser el domicilio del buscado, pudiendo pedir la exhibición de documentos que lo acrediten, precisándolos en caso de su presentación, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de compro-

bación de haber acudido al domicilio señalado como del buscado, y las demás manifestaciones que haga el que reciba la notificación en cuanto a su relación laboral, de parentesco, negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

[...].

Artículo 117.- Si se tratare del emplazamiento y no se encontrare al demandado, se le hará la notificación por cédula.

La cédula, en los casos de este artículo y del anterior, se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

Además de la cédula, se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada, más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial.

Si en el domicilio señalado por el actor, no se encontrara el demandado o destinatario de la diligencia señalado en el artículo anterior, ni persona alguna que pudiera legalmente recibir la notificación o bien éste se negare a recibir la documentación respectiva y una vez cerciorado el notificador que el domicilio efectivamente es el del demandado o destinatario del procedimiento judicial,

entonces tratándose de la primera diligencia, procederá el actuario o notificador del juzgado a fijar en lugar visible del domicilio del demandado o destinatario del procedimiento judicial, un citatorio de emplazamiento en el que se señalará el motivo de la diligencia, la fecha, la hora, el lugar de la diligencia, la hora hábil del día para que le espere, nombre del promovente, Tribunal que ordena la diligencia, la determinación que se manda notificar y el apercibimiento de que si en la fecha señalada para llevar a cabo la diligencia de emplazamiento no se encontrara al demandado o destinatario del procedimiento judicial, entonces se procederá a la notificación por adhesión, así como la razón o motivo de la notificación, misma que en ningún caso podrá ser menor de doce horas ni exceder de tres días hábiles contados a partir del día en que se dio la citación.

Tratándose de una segunda diligencia y pese al citatorio con antelación adherido, si nuevamente el demandado o destinatario del procedimiento judicial no se encontrare y no hubiere persona con quien entender la diligencia, entonces se procederá a realizar el emplazamiento por adhesión, que consistirá (sic) que el notificador dejará adherido en lugar visible al domicilio del demandado o destinatario del procedimiento judicial, las cédulas de notificación con las copias de traslado correspondientes así como el instructivo en el que se explique el motivo del emplazamiento por adhesión, mismo que tendrá las características de la cédula de notificación usual, dicho emplazamiento o notificación tendrá el carácter de personal.

Artículo 122.- Procede la notificación por edictos:

I.- Cuando se trate de personas inciertas;

II.- Cuando se trate de personas cuyo domicilio se ignora, previo informe de una institución que cuente con registro oficial de personas; en este caso el juicio deberá seguirse con los trámites y solemnidades a que se refiere el título noveno de este código.

En los casos de las dos fracciones que preceden, los edictos se publicarán por tres veces, de tres en tres días, en el boletín judicial y en el periódico local que indique el juez, debiendo mediar entre cada publicación dos días hábiles, haciéndose saber que debe de presentarse el citado, dentro de un término que no será inferior a quince días ni excederá de sesenta días; y

III.- Cuando se trate de inmatricular un inmueble en el Registro Público de la Propiedad conforme al artículo 3047 del Código Civil para el Distrito Federal, para citar a las personas que puedan considerarse perjudicadas.

El edicto se publicará por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación; en el Boletín Judicial, en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Sección Boletín Registral, y en un periódico de los de mayor circulación. Además se deberá fijar un anuncio de proporciones visibles en la parte externa del inmueble de que se trate en el que se informe a las personas que puedan considerarse perjudicadas, a los vecinos y al público en general, la existencia del procedimiento de inmatriculación judicial respecto a ese inmueble. El anuncio deberá contener el nombre del promovente y permanecer en el inmueble durante todo el trámite judicial.

En la solicitud se mencionarán:

a) El origen de la posesión;

- b) En su caso, el nombre de la persona de quien obtuvo la posesión el peticionario;
- c) El nombre y domicilio del causahabiente de aquélla si fuere conocido;
- d) La ubicación precisa del bien y sus medidas y colindancias, y
- e) El nombre y domicilio de los colindantes.

Asimismo, a la solicitud se acompañarán:

- a) Un plano autorizado por la Tesorería del Distrito Federal, y
- b) Certificado de no inscripción del inmueble expedido por el Registro Público de la Propiedad. En el escrito en que se solicite dicho certificado, se deberán proporcionar los datos que identifiquen con precisión el predio de que se trate y manifestar que el certificado será exhibido en el procedimiento judicial de inmatriculación.

Realizadas las publicaciones se correrá traslado de la solicitud, para que conteste dentro del término de quince días hábiles, a la persona de quien obtuviera la posesión o su causahabiente si fuere conocido; al Ministerio Público; a los colindantes; al Delegado del Registro Agrario Nacional en el Distrito Federal, para que manifieste si el inmueble a inmatricular se encuentra o no afecto al régimen ejidal o comunal, y a la Secretaría de la Función Pública, para que exprese si el predio es o no de propiedad federal.

Producida o no la contestación y sin necesidad de acuse de rebeldía, el juez al vencerse el último término de traslado,

abrirá una dilación probatoria por quince días, pudiendo ampliarla, a solicitud del interesado, hasta por treinta días.

Además de las pruebas que tuviere, el solicitante está en la obligación de probar su posesión en concepto de dueño por los medios legales y además por la información de tres testigos, preferentemente colindantes del inmueble a inmatricular o, en su caso, que tengan bienes raíces en el lugar de ubicación del predio de que se trata.

En este juicio no se entregarán los autos originales para formular alegatos. La sentencia es apelable en ámbos (sic) efectos y el recurso se substanciará como en los juicios ordinarios.

Artículo 123.- La primera notificación al promovente de cualquier procedimiento se hará por Boletín Judicial, salvo que se disponga otra cosa por la ley o el tribunal. En todo caso el tribunal tendrá la obligación de notificar personalmente, entregando copia simple o fotostática de la resolución, la segunda y ulteriores notificaciones a los interesados o a sus apoderados, procuradores o autorizados, si éstos ocurren al tribunal o juzgado respectivo, el mismo día en que se dicten las resoluciones que hayan de notificarse sin necesidad de esperar a que se publiquen en el Boletín Judicial, dejando constancia en autos de dicha notificación, firmada por el notificado y el fedatario, o haciendo saber si el primero se negó a firmar.

Artículo 124.- Debe firmar las notificaciones la persona que las hace y aquella a quien se hacen. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará constar el secretario o notificador. A toda persona se le dará de inmediato copia simple de la resolución que se le notifique, o de la promoción o diligencia a la que le hubiere recaído, bastando la petición verbal de su entrega, sin necesidad de que le recaiga decreto judicial y salvo que

sea notificación personal, dejando constancia o razón de su entrega y recibo en autos.

Artículo 125.- Si las partes, sus autorizados o sus procuradores no ocurren al tribunal o juzgado a notificarse personalmente el mismo día en que se dicten las resoluciones, el tribunal las mandará publicar en el Boletín Judicial. La notificación por Boletín Judicial se dará por hecha y surtirá sus efectos al día siguiente al de su publicación.

La notificación personal, en el caso de este estudio, ha sido regulada en los ordenamientos procesales correspondientes y se refiere a la primera notificación con relación a un procedimiento jurisdiccional.

La notificación personal es uno de los medios de comunicación de los que se vale el Juez o Magistrado y es aquella que se hace al interesado, a su apoderado o a su representante:

La notificación personal, es aquella que consiste en entregar a la persona a quien se debe notificar en forma personal. Se dice por los tratadistas que es la forma más perfecta de notificación, porque es la única que produce un conocimiento real y completo del que debe ser notificado por lo que es supletoria de cualquier otra forma de notificación. Se entiende o se asume [...] que tiene como marco: dar a conocer las actuaciones realizadas en el proceso por el funcionario judicial, que una parte tenga oportunidad de oponerse a un acto realizado a instancia de la contraparte, y la posibilidad que

tiene la parte de controlar la regularidad y cumplimiento de los preceptos legales.¹¹

Por otra parte, la notificación puede tener por objeto el emplazamiento a juicio, que podemos explicar como aquella cuyo fin es hacer del conocimiento del demandado que hay una demanda en su contra y que tiene un plazo para contestarla:

De esta manera la finalidad del emplazamiento es: A) notificar al demandado acerca de la existencia de un proceso en su contra y de su contenido; B) otorgarle un plazo para contestar la demanda; C) constituir la relación procesal entre actor, demandado y órgano jurisdiccional, ya que, "la relación procesal no queda constituida en el momento de la comparecencia de una de ellas ante el juez", sino que existe en el momento en que es notificada la demanda debidamente a la parte contraria.¹²

El emplazamiento es el acto por el cual el Juez fija un espacio de tiempo para la ejecución de un acto procesal; por ejemplo: Se emplaza al demandado para que comparezca a tomar intervención en juicio.¹³

En pocas palabras, el emplazamiento es el medio por el cual se hace del conocimiento de una persona que está demandada o que hay un derecho, en el cual tiene interés, que está en litigio, por ejemplo, para comparecer a notificarse o para contestar la demanda.

¹¹ Lugo González, Juan Carlos, "La conflictividad en relación a la notificación personal. breves consideraciones", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 60, núm. 264, julio-diciembre 2010, p. 221

¹² Zornilla Ruiz, Víctor Manuel, Marco. *op. cit.*, nota 9, p. 75.

¹³ Véase información, en <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/emplazamiento/emplazamiento.htm>, (22/octubre/2015)

En resumen, la notificación judicial es el documento que debe entregarse a una persona con el fin de hacerle conocer la fecha y la hora en que debe presentarse en un juicio para intervenir en la manera en que establezca el Juez, como por ejemplo, demandado, testigo, perito, tercero, etcétera.

Ahora bien, las notificaciones pueden ser personales y, como lo establece el artículo 116 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, éstas tienen como característica que se entienden por el notificador, personalmente, con la persona señalada por el Juez, su representante o apoderado, con el fin de entregar la documentación en que conste la resolución que le incumbe o afecta, así como la promoción sobre la que recae.

Y el emplazamiento es el medio por el que se notifica al demandado de la acción ejercida en su contra y se le concede plazo para contestar o apersonarse por lo que a la defensa de su derecho corresponde, conforme a la ley. Puede proceder como notificación personal en los términos del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

5. ESTUDIO DEL PROBLEMA

El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Luis Armando González Placencia, presentó una acción de inconstitucionalidad, señalando la invalidez de los artículos 25, párrafo segundo, 26 y 34, fracción I, reformados en la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, modificación publicada el 19 de julio de 2010.

Para empezar señalaremos cuál era el contenido de las disposiciones antes de la reforma en el texto original de la ley:

ARTÍCULO 25. Durante el procedimiento el Juez garantizará y protegerá que los afectados puedan probar:

I. La procedencia lícita de dichos bienes, su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita;

II. Que los bienes materia del procedimiento no son de los señalados en el artículo 5 de esta Ley; y

III. Que respecto de los bienes sobre los que se ejercitó la acción se ha emitido una sentencia firme favorable dentro de un procedimiento de Extinción de Dominio, por identidad respecto a los sujetos.

También garantizará que los terceros ofrecerán pruebas conducentes para que se reconozcan sus derechos sobre los bienes materia de la acción; y las víctimas u ofendidos únicamente en lo relativo a la reparación del daño.

ARTÍCULO 26. Cuando no comparezca el afectado o su representante legal, el Juez le designará un defensor de oficio quien realizará todas las diligencias para garantizar la audiencia y el debido proceso. Cuando comparezcan los terceros y la víctima, en caso de requerirlo, tendrán derecho a que se les garantice defensa adecuada.¹⁴

ARTÍCULO 34. Deberán notificarse personalmente:

I. La admisión del ejercicio de la acción al afectado, terceros, víctimas u ofendidos;

¹⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de diciembre de 2008, véase en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/DICIEMBRE_8_08_p1.pdf, (25/octubre/ 2015).

II. Cuando se deje de actuar durante más de ciento ochenta días naturales, por cualquier motivo; y

III. Cuando el Juez estime que se trata de un caso urgente y así lo ordene expresamente;

Las demás notificaciones se realizarán a través del boletín Judicial.

Ahora mostraremos cómo quedaron las disposiciones después de las reformas publicadas:

Artículo 25. [...]

I a III. [...]

También garantizará que los terceros ofrezcan pruebas conducentes para que se reconozcan sus derechos sobre los bienes materia de la acción; y las víctimas u ofendidos únicamente en lo relativo a la reparación del daño, cuando comparezca (sic) para tales efectos.

Artículo 26. Cuando el afectado lo solicite por cualquier medio, el Juez le designará un defensor de oficio, quien realizará todas las diligencias para garantizar la audiencia y el debido proceso. Cuando comparezcan terceros y la víctima, en caso de requerirlo, tendrán derecho a que se les garantice defensa adecuada.

En el artículo 27 se enumeran, limitativamente, quiénes son las partes en este procedimiento:

- I. El afectado;
- II. La víctima;

- III. El ofendido;
- IV. El tercero; y
- V. El agente del Ministerio Público.

Artículo 34. Deberán notificarse personalmente:

I. La admisión del ejercicio de la acción al afectado:

II a III [...]

[...]

Como es sabido, existen dos ámbitos en los que la ley cobra vida, el formal y el material; el primero, en la legislación y el segundo en su aplicación práctica; este caso se inscribe, en nuestra opinión, en el primer supuesto. Estamos frente a una situación en la que se puede cuestionar la igualdad en y ante la ley, así como la igualdad y la equidad en el proceso, las que en este caso no se generan ni se reconocen legislativamente al eliminar del artículo 34 a los terceros, víctimas y ofendidos.

Un primer problema que presenta la reforma consiste en que se restringe, a diferencia de la disposición original, la primera notificación del procedimiento que la ley establece deberá ser personal al afectado, cuando se incluía también a las otras partes en el proceso, es decir, a los terceros, víctimas y ofendidos.

El segundo problema es que al excluirse de esta primera notificación personal a los terceros, víctimas y ofendidos, sólo se comunica la primera resolución jurisdiccional que establece la pauta para iniciar cualquier medida de defensa o acción, así como para que corran términos, al afectado, cuando las otras

partes también tienen derechos que deducir en el proceso de extinción de dominio, aun cuando se limiten a los reconocidos en los términos de esta Ley. Lo que se omite para todas las partes, excepto para el afectado, es la notificación de la admisión del ejercicio de la acción, cuyo titular es el Ministerio Público especializado en los términos de la propia Ley, que además debe ser personal, y es aquí donde sigue la distinción.

Las condiciones para que la acción sea admitida son:

- 1) Disposición de la ley que establezca o reconozca un derecho para el actor o demandante y una obligación de dar, hacer o abstenerse impuesta al demandado.
- 2) La manifestación del interés sobre el derecho y el cumplimiento de la obligación por parte del actor o de quienes faculte la ley como partes.
- 3) Identidad, es decir, estar legitimadas, identificadas o reconocidas las partes conforme a la ley para actuar en el proceso. La acción, en este caso, es el derecho que tienen las partes y/o terceros de acceder a una resolución por parte del órgano jurisdiccional sobre el fondo del asunto que los llevó a plantear una demanda.¹⁵

La admisión del ejercicio de la acción es la resolución que recae a la demanda y que da inicio a un procedimiento, en este caso, el de extinción de dominio:

¹⁵ Pallares, Eduardo, *Derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1998, p. 226

Sentencia C-833/02

PROCESO CIVIL-Iniciación

DEMANDA CIVIL-Fundamento de los requisitos para admisión

La exigencia de estos requisitos encuentra su razón de ser, al considerarse que la demanda es un acto de postulación, a través del cual la persona que la impetra, ejercita un derecho frente al Estado, pone en funcionamiento el aparato judicial y propicia, la iniciación de una relación procesal.¹⁶

En estos términos, se estima que no debe excluirse a ninguna de las partes que estaban consideradas en el texto original, en tanto la admisión del ejercicio de la acción fija una relación procesal, en la que se deducirán derechos y defensas de las partes.

Al desconocer el derecho de los terceros, víctimas y ofendidos, partes en el proceso, de ser notificados personalmente del auto que admite la acción de la demanda, al ser excluidos del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, no se les está otorgando la oportunidad procesal, en tiempo, forma e igualdad de condiciones, que al afectado, para deducir sus derechos y defensas.

Esta desigualdad procesal es explícita, es objetiva por el solo hecho de la exclusión que se hace de ellos en el artículo 34,

¹⁶ Corte Constitucional de Colombia, PROCESO CIVIL-Iniciación, sentencia C-833/02, véase en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-833-02.htm>, (22/03/2016).

fracción I, independientemente de lo que establezca el artículo 40, fracción III, de la misma Ley, que no ha sufrido modificación alguna desde su decreto de expedición, y que siempre ha señalado la obligación del Juez de notificar a todas las partes personalmente y emplazarlas, desde antes de las últimas reformas, esto es, al afectado, terceros, víctima y ofendidos; no existe una razón para la exclusión, ni de técnica legislativa ni de práctica que lo justifique. Aun así, la Corte resolvió:

[...] que la obligación para el Juez natural de notificar personalmente la admisión de la demanda en la cual se ejercite la acción de extinción de dominio, además del afectado, a los terceros, víctimas y ofendidos, no se afectó o modificó con motivo de la reforma de dicho precepto legal, pues la salvaguarda de los derechos de éstos subsiste de manera clara y categórica, al quedar el juzgador compelido a atender el imperativo contenido en el artículo 40, fracción III de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, de emplazar a las partes mediante notificación personal [...].¹⁷

Para puntualizar, el justificar excluir a terceros, víctimas y ofendidos del artículo 34, fracción I, parece tanto como afirmar que esta fracción tiene que desaparecer, que no tiene objeto, ya que no hace falta notificar personalmente a las partes del auto que admite el ejercicio de la acción porque, como afirma la sentencia de la Corte, el artículo 40, fracción III, obliga al Juez de la causa a acordar en el mismo auto el emplazamiento perso-

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 18/2010, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como los votos concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y el voto aclaratorio formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en dicha resolución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 2014, Primera Sección, p. 85.

nal a las partes —a todas—; sin olvidar que la fracción IV ordena publicar el auto admisorio en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, y así todos serían notificados personalmente, tendrían acceso al auto que admite el ejercicio de la acción en igualdad de condiciones y el tribunal ordenaría la comparecencia de las partes para deducir sus derechos y defensas: el emplazamiento. Éste tiene dos razones procesales que suceden en dos actos:

[...] una notificación, por medio de la cual se hace saber al demandado que se ha presentado una demanda en su contra y que ésta ha sido admitida por el juzgador y; un emplazamiento en sentido estricto, por el cual se otorga al demandado un plazo para que conteste la demanda.¹⁸

Pero si la notificación personal del auto que admite el ejercicio de la acción si tiene relevancia para esta ley y su objeto, un objeto en el proceso que afecta o determina la relación procesal, las acciones y los términos procesales, ¿por qué excluir a terceros, víctimas y ofendidos bajo el argumento del artículo 40, fracción III, cuando también son partes en el proceso y tienen derechos y/o defensas que deducir?

De acuerdo con la teoría general del proceso, son actos del juzgador, entre otros, los actos de notificación mediante los cuales comunica a las partes las determinaciones que resuelven en el proceso.¹⁹ En este punto encontramos como acto de comunicación la notificación que debe hacer a las partes sobre la admisión de la demanda o el ejercicio de la acción, cuando cumple con los requisitos establecidos en la ley, con lo que se

¹⁸ Zorrilla Ruiz, Víctor Manuel, *Marco conceptual* op cit, p. 74, nota 9.

¹⁹ Cortés Figueroa, Carlos, *En torno a la Teoría General del Proceso*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1994, pp 227-230.

procede a la notificación para el emplazamiento y que las partes se presenten a juicio a la defensa y prueba de sus intereses legítimos por la ley en la que se establece un plazo para que se presente, conteste, defienda y pruebe lo que a su derecho e intereses convenga.²⁰

El debido proceso en el que se inscriben los actos procesales arriba señalados, como ya vimos, constituye una garantía, un derecho protegido por la Constitución.

La Ley de Extinción de Dominio señalaba, en su artículo 34, fracción I, antes de las reformas de 2010, que la notificación sobre la admisión de la demanda debía hacerse a las partes enumeradas en el artículo 27 de forma personal:

Es evidente que las resoluciones que deben notificarse personalmente para que surtan sus efectos en relación a la persona notificada suelen ser las de mayor importancia y relevancia en el proceso.²¹

Pero parece que un criterio como éste pasó a segundo lugar con las reformas, ya que en ellas se excluye de tal notificación a todas las partes excepto al afectado, ¿qué entonces en esta Ley y en este proceso existen derechos y partes de primera y de segunda?

Esta notificación personal²² es la que da inicio al proceso de extinción de dominio y constituye una excepción a lo dispuesto

²⁰ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, UNAM, 1974, p. 240.

²¹ *Ibid.*, p. 245.

²² Ver en Maurino, Alberto Luis, *Notificaciones procesales*, Buenos Aires, Astrea, 2000, pp. 24-26.

por el artículo 37 de la misma Ley y a las reglas generales para la notificación establecidas en el Código de Procedimientos Civiles, en el que se señala:

Artículo 114.- Será notificado personalmente en el domicilio señalado [...]:

I.- El emplazamiento del demandado, **y siempre que se trate de la primera notificación en el procedimiento, de diligencias preparatorias o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de las mismas a la otra parte;**

[...].

El artículo 35 de la Ley de la materia establece las reglas de la notificación de la admisión del ejercicio de la acción con relación a las partes enunciadas en el artículo 27, excepto cuando se trate del afectado; sin embargo, no coincide con lo previsto en el 114 del Código de Procedimientos Civiles:

Artículo 35.

En todos los casos que se admita el ejercicio de la acción, el Juez mandará publicar el auto respectivo [...] para que comparezcan las personas que se consideren afectados, terceros, víctimas u ofendidos a manifestar lo que a su derecho convenga.

Pero de cualquier forma ¿Cómo podrían enterarse, en principio, los terceros, víctimas y ofendidos, vía el boletín judicial o la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, primero, de que se ha admitido el ejercicio de la acción de extinción de dominio en que se encuentran afectados sus intereses, derechos y defensas,

si no tienen conocimiento de la existencia del proceso que se ha iniciado? Y considerando que la gaceta y el boletín no son ni siquiera publicaciones de circulación nacional. Segundo, ¿qué deben o pueden comparecer a deducir acciones en el proceso, si no se les notifica la admisión del ejercicio de la acción? Será hasta el emplazamiento y no al mismo tiempo y en iguales condiciones procesales que el afectado, quien como ellos es parte en el proceso.

Ello, ya conlleva una desigualdad e inequidad procesal; una desventaja temporal y de estrategias en que pudieran realizar o decidir para exigir o defender sus derechos o intereses. Hay que recordar que el auto que admite la demanda establece la competencia y jurisdicción del tribunal, fija la litis, determina a las partes en el proceso, obliga a emplazar para dar contestación a la demanda, ordena o permite la comparecencia de las partes, y fija el objeto o fin del proceso.

Por ello, es fundamental que la primera notificación del proceso, conforme al artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y congruente con el texto original del artículo 34, fracción I, de la Ley, que en este caso es el auto de admisión del ejercicio de la acción, sea para todas las partes y personal, como originalmente lo establecía el texto del ordenamiento en estudio.

Estos artículos tienen relación con el artículo 34, fracción I, y el argumento y justificación para su reforma y exclusión de los terceros, víctimas y ofendidos.

Como se señala en la sentencia de la Corte, el argumento para ello fue que se presentaba el problema de notificar perso-

nalmente a los terceros, víctimas u ofendidos cuando el Ministerio Público que ejercitaba la acción de extinción de dominio no integraba la solicitud con los domicilios correspondientes, ya que no le era posible determinar estos datos o esa información:

[...] los juicios de extinción de dominio tramitados ante el Tribunal Superior de Justicia local, se encontraban obstaculizados en su curso al existir imposibilidad de notificar de manera personal a los sujetos identificados en el escrito inicial como partes en el procedimiento, al desconocer su domicilio, lo que originó una nueva reflexión en la Asamblea Legislativa [...] ²³

En este sentido, el artículo 32 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal señala los requisitos que deberá cumplir el Ministerio Público para presentar la solicitud de ejercicio de la acción y, en efecto, uno de ellos es contener los nombres y domicilios del afectado, terceros, testigos, víctimas u ofendido y la solicitud de notificarlos "determinados o indeterminados".

Al expresar la propia Ley que el acuerdo de admisión del ejercicio de la acción deberá ser notificado al afectado, terceros, testigos, víctimas u ofendido, ya sean "determinados o indeterminados", no se ve congruente con el argumento de imposibilidad de localización para excluirlos del artículo 34, fracción I, de la Ley.

Además, la propia Ley da solución al problema al establecer en su artículo 38, en congruencia con el 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que en ese caso se notificará por edictos el auto de admisión del ejercicio de la

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia, op. cit., pp. 80 y 81, nota 17.

acción, siempre que el Ministerio Público manifieste la imposibilidad de determinarlos, con base en informes que deberá presentar sobre la investigación de dicha información:

ARTÍCULO 38. Bastará la manifestación del Agente del Ministerio Público de que se desconoce el domicilio de las personas a notificar personalmente, situación que acreditará con los informes de investigación respectivos, para que se ordene a través de edictos.

Lo que subsana sin necesidad de excluir a las partes, como se hace en las reformas, lo que coincide con las reglas generales para la notificación cuando la personal no puede realizarse y, que se establece en el artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

Cuando los medios ordinarios de notificación son de aplicación difícil y la ley procura de todos modos que se constituya la relación jurídico-procesal.

[...], por tratarse de personas inciertas o desconocidas o cuando siendo conocidas se ignora su domicilio, o cuando deviene ineficaz por la actitud reticente del destinatario [a recibir la notificación personal o por cédula] que tiende a eludirla.²⁴

Ante el edicto nos encontramos frente a una notificación expresa que genera la presunción absoluta de conocimiento de los actos procesales que se comunican, siempre que se cumpla con los requisitos que establece la Ley para su publicación; de otro modo la notificación sería nula. Sin embargo, la práctica

²⁴ Maurino, Alberto Luis, *Notificaciones...*, op cit., nota 22, p. 213

muestra la poca eficacia de este tipo de notificaciones y se afirma que en pocas ocasiones cumple con el cometido, ya que no llegan a conocimiento de a quien se quiere notificar.²⁵

No se puede justificar la desigualdad en y ante la ley sobre el supuesto de que el Ministerio Público no hace o no puede hacer su trabajo, por imposibilidad o por la razón que sea o porque se da prioridad a un procedimiento rápido, evitando las disposiciones relativas a la notificación de la primera resolución que fija la litis ante la imposibilidad de notificar de manera personal ya que, como se ha planteado anteriormente, eso queda resuelto desde su origen en la misma ley de extinción; la reforma parecería beneficiar al demandante, dado que es un procedimiento en el que el interés de accionar atañe fundamentalmente al Estado y, entonces, hay que desconocer los derechos reconocidos originalmente a las partes, excepto al afectado, que son quienes, al igual que este último, encuentran comprometido un interés generando una situación de desigualdad e inequidad procesal, como ya dijimos, independientemente, de lo que señale el artículo 40, fracción III.

Por último, si bien es mediante la notificación del primer auto, que es el de admisión del ejercicio de la acción, por el cual las partes deberían vincularse al juicio o establecer una relación procesal, también lo es que a través de esta misma notificación deberían acceder, de conformidad al artículo 25, a la protección sobre el derecho que tienen a ofrecer pruebas y a que se les repare el daño. Pero no será a partir de esta instancia, a diferencia del caso del afectado, sino hasta el emplazamiento que

²⁵ Véscovi, Enrique, *Teoría General del Proceso*, Bogotá, Temis, 1984, p. 281

se reconocerán a terceros, víctimas y ofendidos tales derechos y, en términos de las modificaciones hechas con las reformas a dicho artículo y al 26.

Entonces, en atención a lo anterior y como consecuencia de las reformas que ordenan la notificación del auto de admisión de la demanda, ahora y bajo el argumento de la imposibilidad para notificar, la propia Ley ajusta la redacción de dichos artículos, 25 y 26, ya no garantizando en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia, la defensa adecuada y el ofrecimiento de pruebas para que se reconozcan los derechos y la reparación del daño, en los términos de la misma Ley, a terceros, víctimas u ofendidos, sino que ahora sólo lo garantiza cuando se presenten estas partes a juicio.²⁶

Es decir, pareciera que el Ministerio Público, previa justificación establecida en la Ley con las reformas, ya no debe desgastarse en investigar, exhaustivamente, la información para conocer los domicilios de las partes, excepto del afectado, que en la mayoría de los casos se sabrá, para presentar la solicitud de ejercicio de la acción y la autoridad jurisdiccional podrá admitirla en los mismos términos.

Y se puede entender que cumplidos los requisitos y procedimientos para la notificación personal, aun antes de las reformas, esta redacción se moviera en aras de la igualdad y la equidad procesal; pero los cambios hechos por el legislador, lejos de mostrar tal situación, lo que visibilizan es desesperación,

²⁶ Cabe agregar que en el artículo 26 se omite por completo el reconocimiento del ofendido en cuanto a la garantía de proporcionar, en caso de que así lo solicite, la defensa adecuada.

resuelta a costa de las mismas en perjuicio de terceros, víctimas u ofendidos.

Se puede afirmar entonces que hay dos ámbitos en que la ley tiene vida, el formal y el material; el primero, en la legislación y el segundo en su aplicación práctica. Podemos decir que las reformas plantean, de acuerdo con lo expresado hasta aquí, una desigualdad e inequidad formal en la ley, aun cuando como señala la Corte, queda rescatado, garantizado y reconocido el derecho de audiencia y la posibilidad de ejercer derechos y defensas en términos del artículo 40, fracción III.

6. REFLEXIONES FINALES

Se trata de que la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal establece quiénes son las partes y, tanto procesal como legislativamente, no hay justificación para hacer una distinción entre ellos, por cuanto a la notificación del ejercicio de la acción que debe ser personal. El artículo 38 remedia cualquier problema que se presente respecto a la identificación de las partes, cumpliéndose así con las disposiciones de la ley sin tener que hacer reformas que den lugar a acciones de inconstitucionalidad.

Pareciera que el fin justifica los medios y que hay partes de primera y de segunda para los efectos y el objeto de esta Ley; como el afectado es la parte directa o expresamente demandada, y a través de quien se establece la pauta para la investigación de la causa y establecer la litis e iniciar este procedimiento, basta con que se le pueda notificar a él y así cumplir con los términos de ley, claro, en los nuevos términos después de reformada; sin tomar con igual prioridad los intereses y/o derechos procesales y patrimoniales de los terceros o de cualquier otro tipo que la

víctima y/o el ofendido puedan exigir relacionados con la reparación del daño, lo que al parecer es secundario.

¿Cómo entonces podrán ejercer las partes, diferentes al afectado, los derechos reconocidos en los artículos 25 y 26, si no se les notifica el primer acto procesal de carácter personal, que es el que fija la litis? ¿Por qué hacer una diferencia procesal entre las partes si el mismo artículo 25 señala que los terceros podrán acudir como partes en el proceso de extinción para que se reconozcan sus derechos sobre los bienes materia de la acción, y en el caso de las víctimas u ofendidos, sólo respecto a la reparación del daño cuando comparezca para tales efectos?

Quizá, si se quería hacer este cambio, podría haberse modificado el artículo 27, omitir a las víctimas, ofendidos y terceros de la enumeración como partes en el proceso y establecer otro artículo en el que se señalara la regulación para su participación o intervención como terceros, en estricto sentido, en los términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Integrando en esta idea, que al final se entiende es como se resuelve, aunque no formalmente, se establecería el inicio de su participación en el proceso.

Así, no habría el problema que presenta la reforma al artículo 34, fracción I, y procedería su admisión en el proceso, en el emplazamiento, como se plantea con la reforma, o en otra etapa de aquél en los términos del código procedimental del Distrito Federal, como terceros convirtiéndose en partes y con los derechos y deberes de una parte; pero no mencionarlos como tal en el proceso de origen, y después los excluyan de los supuestos que incumben a las partes con argumentos como, la dificultad para notificar, cuando la misma Ley, desde su creación, resuelve

ese problema en su articulado. Lo anterior permite, sin conflicto de índole legislativo o formal ni material, porque ha sido resuelto por la Corte, admitirlos como parte en el proceso de extinción de dominio en los términos del artículo 40, fracción III, como indica la Corte.

Por tercero se entiende generalmente a aquella persona ajena a la relación jurídica contemplada. Sin embargo, cuando estamos frente a la intervención de terceros en el proceso, debemos tener presente que el tercero facultado para intervenir en el juicio debe estar necesariamente vinculado a la materia de la litis por un interés directo o indirecto, propio o ajeno, concurrente o excluyente respecto de las partes originarias, pues de otra manera no será admisible su intervención.

Ello significa que el tercero, si bien es formalmente ajeno al proceso, no debe serlo respecto de la relación sustancial, en la cual debe tener un mínimo grado de interés. Así, el tercero, siéndolo en el aspecto procesal, podrá ser parte material; o no siéndolo, ser sujeto de una relación sustancial con una de las partes procesales, relación que se verá afectada por la decisión que se dicte en el proceso en el que pretende intervenir.²⁷

Sólo para aclarar, en este sentido, que Cipriano Gómez Lara establece una clasificación por cuanto a los terceros y la hace de la siguiente forma:

1. Tercero llamado en garantía: por ejemplo el codeudor o fiador.

²⁷ Palacios, Pareja Ennque, *La intervención del tercero en el proceso civil peruano*, p. 63, consultar en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5084566.pdf>, (20/03/2016).

2. Tercero llamado en evicción: por ejemplo cuando se llama a una persona sobre el buen origen de la propiedad de una cosa.
3. Tercero al que se llama al proceso o juicio, por cualquier otra razón, por ejemplo cualquier interesado al que afecte o incumba el juicio y la sentencia que lesione sus derechos o intereses por diversas razones.²⁸

²⁸ Véase en Gómez Lara, Cipriano, *op cit.*, pp 211-212, nota 20

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. EXTINCIÓN DE DOMINIO.....	15
1. BASE CONSTITUCIONAL	15
2. LEY FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	17
3. LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	21
a) Bases y consideraciones para emitir la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.....	22
b) Objetivos y/o fines de la Ley Extinción de Dominio para el Distrito Federal.....	23
4. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN TORNO A LA FIGURA DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO	26

a) Jurisprudencias	26
b) Tesis aisladas	34
5. FUENTES CONSULTADAS	38
II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010...	41
1. ANTECEDENTES	41
a) Presentación.....	41
b) Admisión	42
c) Determinación de la competencia, oportunidad y legitimación	43
d) Análisis de las causas de improcedencia	44
2. ANÁLISIS DEL FONDO DEL ASUNTO	44
a) Consideraciones previas a la resolución	44
b) Análisis de los conceptos de invalidez	54
i. Estudio de la constitucionalidad del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.....	54
ii. Estudio de la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal	63
iii. Estudio de la constitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal	64
iv. Estudio de los argumentos que señalan que los preceptos impugnados son violatorios del principio de equilibrio procesal y de los derechos adquiridos por las partes en el proceso.....	68
3. RESOLUCIÓN	74
III. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010.....	77
IV. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010	83

V. VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010	89
VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2010	109
VII. CONCLUSIONES	117
VIII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL DISTRITO FEDERAL ¿VULNERABILIDAD DE LAS PARTES?.....	119
1. APROXIMACIÓN AL TEMA.....	119
2. BREVES COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO	124
3. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO	129
4. REGLAS O PRINCIPIOS GENERALES DE LAS NOTIFICACIONES	132
5. ESTUDIO DEL PROBLEMA	144
6. REFLEXIONES FINALES	159

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2017 en los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V., calle Norte 178 núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.