

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO
COLABORÓ: LIZET GARCÍA VILAFRANCO**

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

Vo. Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito presentado el doce de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Colima.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Colima.

SEGUNDO. En el único concepto de invalidez que hizo valer, respecto al artículo 5, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, la Comisión argumenta, en resumen, lo siguiente.

Destaca que el artículo referido establece que será procedente la extinción de dominio para los delitos de desaparición forzada de personas, fraude, delitos cometidos por fraccionadores, extorsión, encubrimiento por receptación y por favorecimiento, peculado, enriquecimiento ilícito, operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa; delitos que no se encuentran previstos en el texto constitucional, por tanto, considera que se configura una trasgresión a los artículos 1º, 14, 16 y 22, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Añade que el artículo que se impugna trasgrede los derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso y de propiedad, así como los principios *pro persona* y de legalidad, establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.

Señala que se contravienen las reglas que rigen el procedimiento de extinción de dominio establecidas en la Constitución Federal. Esto, pues, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, la extinción de dominio puede definirse como la pérdida de los derechos sobre bienes relacionados con los delitos de:

- a) delincuencia organizada,
- b) contra la salud,
- c) secuestro,
- d) robo de vehículos, y
- e) trata de personas.

Es decir, la afectación al derecho de propiedad respecto de bienes que se encuentren relacionados con determinados hechos ilícitos, se encuentran enunciados de manera limitada, bajo el principio de *numerus clausus*.

En ese sentido, sostiene que la ley que cada Estado expida para reglamentar lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, debe establecer un procedimiento que se tramite ante una autoridad jurisdiccional en la que, previo al acto privativo -como es la declaración de extinción de dominio-, se cumplan los presupuestos procesales, como son la procedencia únicamente por la probable comisión de los delitos enunciados en la Norma Fundamental, sin que ésta les otorgue facultades para ampliar dicho catálogo.

Precisa que no pasa inadvertido que el inciso d) de la fracción II del artículo 22 constitucional, dispone que es procedente la extinción de dominio respecto de los bienes que estén intitulados a nombre de terceros, pero que existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada; sin embargo, alega que ello no significa que al utilizar el concepto “delitos patrimoniales” se pueda ampliar el catálogo de los hechos ilícitos señalados en la fracción en comento, pues, a su parecer, la fracción de manera limitativa y precisa establece que es procedente la declaración de extinción de dominio exclusivamente en los casos ahí establecidos, sin que se permita la inclusión de otros supuestos y, en todo caso, lo prescrito en el inciso d) son modalidades que el juez habrá de considerar al momento de decretar la extinción de dominio, pero respecto de los delitos expresamente señalados.

En contra de lo anterior, la norma local impugnada incluye los delitos de desaparición forzada de personas, fraude, delitos cometidos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

por fraccionadores, extorsión, encubrimiento por receptación y por favorecimiento, peculado, enriquecimiento ilícito, operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa, todos previstos en el Código Penal de Colima.

Aduce que, por tanto, se lesiona la garantía de audiencia, ya que, para su eficacia, se tiene como presupuesto la competencia legal de la autoridad que desarrolla el proceso por el que pretende ejecutarse el acto privativo, lo cual no ocurriría en los casos de aplicación de la norma impugnada, pues la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa instauraría procedimientos de extinción de dominio sobre bienes que sobrepasan el ámbito constitucional establecido y respecto de los cuales carecería de competencia material.

Por otra parte, sostiene que se trasgrede el artículo 16 constitucional, debido a que la norma impugnada no fue emitida por un órgano facultado para ello, es decir, la Norma Fundamental no faculta a los congresos locales para ampliar los delitos por los cuales procede instaurar un procedimiento de extinción de dominio.

Finalmente, la Comisión señala que el artículo impugnado viola el principio *pro persona*, establecido en el artículo 1º constitucional, al imponer al gobernado la carga de diversos supuestos normativos que la Constitución Federal no prevé.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 1º, 14, 16, 22 y 27, así como los diversos 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO. Mediante proveído de trece de enero de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 3/2015.

En diverso proveído de catorce de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que emitiera su opinión.

QUINTO. En el informe rendido por el Congreso del estado de Colima se señala, en síntesis, lo siguiente.

- Considera que los argumentos y el concepto único de invalidez esgrimido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son doctrinariamente fundados pero inoperantes para que se declaren inconstitucionales las fracciones del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio local.
- Sostiene que el artículo 22, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al hacer la delimitación de los casos en los que procedería la extinción de dominio, en su fracción II es enunciativa pero no limitativa y contrariamente a lo aducido por la Comisión, la ilativa “Y” no significa que no pueda aplicarse a otros delitos del orden patrimonial, como expresamente lo define el inciso d), de la fracción en cita, cuando dice textualmente *“aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero que existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.”

- Por otra parte, destaca que este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, reconoció que asiste a los estados el derecho de legislar en materia de extinción de dominio y, por tanto, al tomar en consideración la incidencia delictiva que presenta el estado de Colima, y los tipos más frecuentes de ilícitos que afectan a la sociedad en sus bienes, estima necesario que además de las causas enunciadas en la Constitución Federal, se deben incluir otras que tienen repercusiones patrimoniales y que, en ocasiones, es muy difícil lograr el resarcimiento del daño causado. Por ello se incluyeron, entre otros, el fraude, los delitos cometidos por fraccionadores, la extorsión, el encubrimiento por receptación y por favorecimiento, así como el peculado, ya que, contrariamente a lo expuesto por la promovente, la redacción de la fracción II, del artículo 22 constitucional no limitó exclusivamente a ciertos delitos de forma intencionada, sino que implícitamente dejó abierta la posibilidad que al expedirse las leyes ordinarias en los tres niveles de Gobierno, se pudiera considerar la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación a otros actos u omisiones punibles y que en su momento pudieran ser materia también de la extinción de dominio.
- Agrega que, si se analiza el artículo y las fracciones impugnadas en forma aislada, parecería darle la razón a la Comisión actora en cuanto se refiere a la violación de los derechos fundamentales que estima trasgredidos; sin embargo, considera evidente que en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Extinción de Dominio de la entidad, se contiene, en esencia, una definición clara y precisa de algunos aspectos que la actora utiliza como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

argumentos para soportar la presunta inconstitucionalidad e inconvencionalidad del dispositivo legal que controvierte.

- Concluye que, contrario a las manifestaciones de la promovente, el Titular del Poder Ejecutivo del estado, en la exposición de motivos de su iniciativa de ley, aborda y resuelve en forma amplia y detallada todas las cuestiones que tienen que ver con la defensa y protección de los derechos humanos previstos en los tratados de los que México es parte y contiene el tratamiento puntual de los derechos fundamentales a que hace alusión la Comisión Nacional.

SEXTO. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del estado de Colima se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente.

- Que en atención a lo previsto en los artículos 73 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que los estados de la República Mexicana no se encuentran impedidos para legislar en materia de extinción de dominio, pues, no es una facultad reservada a la Federación, ni tampoco se encuentra expresamente prohibido a los estados legislar al respecto.
- Sostiene que no se contraviene lo dispuesto en la Constitución Federal por el hecho de que ésta sólo mencione algunos delitos y el legislador local haya decidido ampliar el catálogo de delitos, toda vez que, al hacerlo, atiende los lineamientos del artículo 22 constitucional.
- Por otra parte, precisa que el artículo que se impugna tiene como principios rectores y garantías fundamentales el derecho a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

propiedad, garantías e integración, debido proceso, principio de objetividad, presunción de buena fe, contradicción, autonomía e independencia judicial, publicidad, doble instancia y cosa juzgada.

- Asimismo, señala que, en concordancia con lo previsto en las fracciones I, II y III del artículo 121 de la constitución local, se conserva la naturaleza de la acción bajo los lineamientos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se prevé que el procedimiento de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real, de contenido patrimonial, autónomo de la materia penal, distinto e independiente de cualquier otro de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente del que se haya desprendido, o en el que tuviera origen y procederá sobre cualquier bien, independientemente de toda declaratoria de responsabilidad y de quien lo tenga en su poder o la haya adquirido.

SÉPTIMO. Al formular su opinión, la Procuradora General de la República, manifestó sustancialmente lo siguiente:

- Señala que no comparte el argumento de la autoridad emisora, en cuanto a la libertad legislativa de aumentar delitos a los expresamente previstos en la fracción II, del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Al respecto, sostiene que la finalidad del Constituyente Permanente, al reformar el artículo 22 constitucional el dieciocho de junio de dos mil ocho, fue la de combatir de manera eficaz los delitos cometidos por el crimen organizado, instrumentando para tal efecto mecanismos novedosos como lo es la acción de

extinción de dominio, la cual procederá exclusivamente para los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

- Considera que el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal regula los ilícitos *numerus clausus* respecto de los cuales procede la extinción de dominio, detallando en sus subsecuentes apartados –incisos a) a d)– las características que deben tener los bienes que se pretendan afectar, sin que ello otorgue a los congresos locales la libre configuración en la materia.
- Por lo anterior, concluye que mediante el artículo impugnado, el Congreso de Colima se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al emitir el artículo 5, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI de la Ley de Extinción de Dominio para la entidad, ya que amplió el catálogo de delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución General para la procedencia del juicio de extinción de dominio, sin contar con la atribución constitucional que le permita extender las conductas delictivas a las ya previstas constitucionalmente, por lo que su actuar resulta contrario a los artículos 16 y 22 constitucionales.
- En ese sentido, señala que si bien el inciso d) del artículo 22 constitucional impone como características de los bienes que se pretenden afectar, que éstos sean producto de delitos patrimoniales, esto no se debe interpretar de manera aislada; esto es, tal circunstancia no implica que el citado procedimiento pueda ser instaurado respecto de cualquier ilícito patrimonial, sino que atiende al deber del Ministerio Público de contar con elementos suficientes para sustentar la procedencia de la acción,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

relacionando tal supuesto a los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

- Resalta que en el caso de los tipos penales de desaparición forzada de personas y asociación delictuosa, ambos previstos en el Código Penal de la entidad, no se da el menoscabo o ataque al bien jurídico tutelado, consistente en el patrimonio de las personas, por lo que menos aún procede la extinción de dominio.
- Finalmente, considera fundado lo argumentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de que el precepto combatido trasgrede el principio *pro persona*, al imponer al gobernado la carga de diversos supuestos normativos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé, en tanto que, la norma emitida por el Congreso de la entidad, al no sujetarse a los estándares constitucionalmente previstos para la procedencia de la extinción de dominio, trasgrede el derecho fundamental a la no confiscación de bienes, pues, si bien dicha acción implica una excepción al derecho a la no confiscación, su regulación e interpretación debe atender estrictamente a las bases constitucionales que regulan la multicitada figura jurídica.

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

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el Puntos Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre lo dispuesto en diversas fracciones del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Colima y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

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

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

El decreto número 452 por el que se aprueba la Ley De Extinción de Dominio para el estado de Colima fue publicado en el Periódico Oficial local el trece de diciembre de dos mil catorce, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas treinta y nueve a setenta y uno de autos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del domingo catorce de diciembre de dos mil catorce al lunes doce de enero de dos mil quince.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página treinta y siete vuelta del expediente, la demanda se presentó el lunes doce de enero de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

TERCERO. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República, constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se le comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (foja treinta y tres de autos).

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que

las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

Conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [...].

Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹ y 18 de su Reglamento Interno², establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.

Asimismo, de lo previsto por dichos numerales, se desprende que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

² **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter estatal y, toda vez que, en el caso, se ejercita la acción en contra del artículo 5, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, por estimar que vulnera diversos derechos humanos, se concluye cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante.

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

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

En lo que interesa, dicho aserto se sustentó en que las facultades que otorga el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, se refieren exclusivamente al delito de delincuencia organizada que es eminentemente federal; sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general

(competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Lo que llevó a concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio en dicha entidad federativa, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, 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.

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

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

*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) Aquéllos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que

determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

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

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

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

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

De dicho artículo se desprende que la extinción de dominio tiene por objeto privar del derecho de propiedad sobre bienes que son instrumento,³ objeto⁴ o producto⁵ de los delitos de **delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y**

³ Objeto con el que se cometió el delito.

⁴ Cosa en la que recae la acción delictiva.

⁵ Bienes derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

trata de personas, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.

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

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

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

Así, en el proceso penal se juzga si el sujeto a quien se le atribuye la comisión de una determinada conducta o hecho catalogado como delito por la ley, es culpable de haberlo cometido con un

contenido de intencionalidad, inclusive existe la posibilidad de graduar el injusto de acuerdo con la gravedad del daño causado, pues ello es parte del juicio de reproche que se le realiza al autor del delito; sin embargo, en la acción de extinción de dominio importa tan sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ nuestro país se encuentra constituido como una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, empero, unidos en una Federación, los cuales se asocian delegando algunas facultades a la Federación, acorde con los postulados previstos en la propia Ley Fundamental.⁷

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

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

⁶ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁷ El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4o. señalaba que "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. El modelo de "Estado Federal" fue tomado de la Constitución norteamericana, en el caso de México. Sin embargo, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

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

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

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

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

con el delito de delincuencia organizada, que es de competencia federal exclusiva, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, arriba transcrito.

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

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

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

De manera que la circunstancia de que el artículo 22 constitucional disponga que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del procedimiento de materia penal, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

modo alguno significa que la institución misma de la extinción de dominio sea autónoma de la materia penal.

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

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

En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que por el contrario, persigue intereses de orden público. Lo que el Estado pretende mediante el ejercicio de la acción de extinción de dominio es extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad

de orden público: debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos, así como, destinar el bien a usos de utilidad pública. Esos elementos se identifican con el ámbito administrativo, aunque respecto de éste, guarda importantes diferencias.

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

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

Ahora bien, debe tenerse presente que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, sostuvo que al tratarse la extinción de dominio de una figura ligada a la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, cuya persecución puede corresponder en ciertos casos al orden local y, en otros, al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

orden federal, **es a la competencia para legislar en esos delitos a lo que hay que atender para conocer a quién corresponde la regulación legislativa de la extinción de dominio**, al ser ésta una consecuencia de la comisión de aquéllos y por virtud de la cual el Estado solicita a un juez que se apliquen en su favor, bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia y la víctima del delito puede obtener, efectivamente, la reparación del daño.

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

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

Por lo que ve a lo segundo, la competencia de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio puede

darse tanto en una vertiente normativa, como en una operativa. En la normativa, se ubica la facultad de legislar sobre aspectos sustantivos como es el caso del delito de robo de vehículos, en tanto que a la operativa corresponden los delitos que pueden ser concurrentemente perseguidos, juzgados y condenados, como lo son: narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2010, sesionada el veintiocho de junio de dos mil once, este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, en los términos siguientes:

Del proceso legislativo en cuestión, se advierte que el objetivo de la reforma constitucional que adicionó un párrafo al artículo 73, fracción XXI, constitucional, fue permitir que las autoridades locales participaran en la persecución de delitos previstos en las leyes generales, relativas a las materias concurrentes que prevé la Constitución.

Luego, se dijo, se trata de una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, lo que implica que en este esquema corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo, como por ejemplo, las relativas a conexidad o individualización de penas, seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

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

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

En similar sentido se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 33/2013 y 20/2014 y su acumulada 21/2014, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Ministro José Ramón Cossío Díaz, respectivamente, en sesión pública de doce de mayo de dos mil quince.

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

De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que alega la inconstitucionalidad del artículo 5, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del estado el trece de diciembre de dos mil catorce en el decreto número 452, por trasgredir los artículos 1º, 14, 16 y 22, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **la figura de extinción de dominio sólo puede proceder en relación con los tipos penales de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, previstos en el citado artículo 22.**

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

El artículo impugnado establece:

Artículo 5. Procedencia de la Ley por hecho ilícito.

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

I. Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, previstas en el Capítulo VII, del Título Décimo Octavo, de la Ley General de Salud;

II. Robo de Vehículos, establecido en los artículos 186 y 187;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

III. Desaparición Forzada de Personas, establecido en el artículo 157 y 158;

IV. Fraude, establecido en el artículo 201;

V. Delitos cometidos por fraccionadores, establecido en el artículo 202;

VI. Extorsión, establecido en el artículo 204;

VII. Encubrimiento por receptación y por favorecimiento, establecidos en el artículo 209 y 210 respectivamente;

VIII. Peculado, establecido en el artículo 237;

IX. Enriquecimiento ilícito, establecido en el artículo 239;

X. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, establecido en el artículo 243; y

XI. Asociación delictuosa, establecido en el artículo 244.

Como se advierte, dicho numeral prevé que la extinción de dominio procederá, además de los casos de narcomenudeo (fracción I) y robo de vehículos (fracción II), también de desaparición forzada de personas, fraude, delitos cometidos por fraccionadores, extorsión, encubrimiento por receptación y por favorecimiento, peculado, enriquecimiento ilícito, operaciones con recursos de procedencia ilícita, y asociación delictuosa.

Por consiguiente, es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado.

Para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los fines que el Poder Reformador le imprimió a la extinción de dominio.

Para lo cual, es conveniente analizar los procedimientos legislativos de la reforma al artículo 22 de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D. F., a 29 de marzo de 2007.

4. INICIATIVA DE DIPUTADO (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

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

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

Exposición de Motivos

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

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

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

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

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

Asimismo, es necesario admitir que figuras jurídicas como el decomiso y el aseguramiento de los medios comisivos

ya vigentes, son insuficientes para combatir de manera eficaz a la delincuencia.

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

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

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

[...] De prosperar este planteamiento se combatiría más eficazmente el crimen, se menguarían sus recursos materiales y económicos, observando siempre el principio de legalidad y los específicos que deben estar presentes en un sistema garantista, respetuoso de los derechos de todas las personas, a fin de privilegiar el imperio del derecho en las acciones de justicia.⁸

⁸ Subrayado propio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

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

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

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

exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho.

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

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

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

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

Un caso evidente es aquel inmueble que se encuentra a nombre de una persona en donde se siembran grandes cantidades de droga. Resulta notorio que el inmueble es

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

instrumento del crimen organizado, pero no puede demostrarse que sea producto de las actividades de la delincuencia organizada, sino que es usado por dicha delincuencia para la comisión de sus ilícitos. Hoy, la legislación prohíbe la aplicación de ese inmueble en favor del Estado, no obstante que es obvio que sin ese tipo de bienes se dificulta la operación del narcotráfico.

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

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

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

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

a) *Que sólo lo realice la autoridad judicial, lo que concatenado con el artículo 14, párrafo segundo, implica un procedimiento en donde se respete plenamente la garantía de audiencia;*

b) *Que existan datos suficientes para considerar que los bienes son instrumento, producto u objeto de actividades de la delincuencia organizada;*

c) *Que la aplicación de los bienes en ningún caso afecte derechos de propietarios o poseedores de buena fe.*

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.

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

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

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

Por su parte, del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores destaca, lo siguiente.

[...] estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta

con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

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

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

régimen de delincuencia organizada no puede ser utilizado para la persecución de cualquier tipo de organización criminal, sino únicamente de aquellas que por sus características representen efectivamente un riesgo para el Estado.

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

[...] Por lo que hace a la extinción de dominio, se buscó crear una figura novedosa y menos complicada en su aplicación, a fin de que permita al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos. Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

Es necesario enfatizar que actualmente la suerte de los bienes instrumento, objeto o producto de un delito depende, en primer término, de que exista un

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

Por eso proponemos, nuevamente bajo control judicial, la figura de la extinción del dominio, y realmente con la fuerza de la ley, desmembrar realmente estas bandas.⁹

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

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

Hay por supuesto en nuestro país, defensores de los derechos humanos a ultranza, pero justamente es lo que estamos buscando con esta reforma, el equilibrio entre la justicia penal y la mínima posible afectación en las garantías individuales y derechos humanos, pero con la efectividad del combate a la delincuencia [...].¹⁰

De la relatoría que antecede, se desprende que el Poder Reformador implementó un paquete de reformas constitucionales¹¹

⁹ C. Senador Pedro Joaquín Coldwell.

¹⁰ C. Senador Alejandro González Alcocer.

¹¹ **Artículo 16.** (...) La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de **delincuencia organizada**, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario

dirigidas a combatir al crimen organizado, y señaló que este fenómeno delincencial 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.

para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

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

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

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

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

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

Artículo 20. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada: (...)

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

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

El procedimiento legislativo en cuestión dio lugar a la modificación del artículo 22 de la Constitución Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, para introducir la figura de la extinción de dominio, la cual no está encaminada a determinar la culpabilidad del imputado y su sanción penal, sino, en esencia, la extinción de dominio se ejerce sobre los bienes de que se sirve para delinquir, por lo que, no es significativo llegar a establecer quién cometió el delito y si debe imponérsele una pena, sino sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

Ahora bien, dado que la extinción de dominio no persigue la sanción del delito penal, sino privar a la delincuencia organizada de los bienes vinculados con la comisión del hecho ilícito, tiene el alcance de extinguir el derecho de propiedad y de posesión a personas *no involucradas* en la comisión de los delitos que prevé la norma constitucional.¹²

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

Por lo cual, asiste la razón a la promovente en que un régimen de excepción, como lo es la acción de extinción de dominio, no puede ser ampliado por el legislador ordinario, sino que su regulación, su

¹² Siempre y cuando se demuestre que *tuvieron conocimiento* del uso que se le estaba dando al bien de su propiedad.

interpretación y su aplicación son restrictivas, tal como se desprende del referido procedimiento legislativo.

El carácter excepcional de la extinción de dominio se desprende no sólo de su procedimiento de creación, sino también de la propia redacción y contenido del artículo constitucional en comento, el cual se reproduce en su integridad a continuación:

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;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

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

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

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

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

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

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

Establece además que *“toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”*

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

De la jurisprudencia emitida por este Tribunal, se desprende que las **penas inusitadas** son aquellas que resultan inhumanas, crueles, infamantes o excesivas, o que no corresponden a los fines perseguidos por la penalidad en general, mientras que las **trascendentales** son aquellas cuyos efectos van más allá de la persona del delincuente.¹³

¹³ **PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR.** Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, por que tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos graves en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.
Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Primera Sala, Tomo XL, pág. 2398. Registro IUS 313147.

De esa premisa general se desprende, entre otros, el **respeto al derecho de propiedad, protegido por la garantía a la no confiscación de bienes**; sin embargo, en su segundo párrafo, el artículo 22 constitucional establece ciertas **excepciones o restricciones** a la no confiscación de bienes, dentro de las cuales se sitúa a la **extinción de dominio**.

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

- La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;
- El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109;
- La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, **ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia**.

A continuación, el propio artículo 22 prevé las bases para la regulación del procedimiento de extinción de dominio. La redacción es imperativa, al establecer: *“En el caso de extinción de dominio se*

PENAS TRASCENDENTALES. Las penas trascendentales de que habla el artículo 22 de la Constitución, son aquéllas cuyas consecuencias legales afectan a personas distintas del reo. Visible en el *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Pleno, Tomo VII, pág. 137. Registro IUS 287955.*

establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas...

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

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

No obstante lo anterior, el legislador del estado de Colima al rendir su informe alega que es posible para las legislaturas de los estados regular la aplicación de la extinción de dominio a otros casos y delitos no especificados en el artículo 22 de la Constitución Federal, porque ello no está prohibido en el texto del propio precepto; además, destaca que este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, reconoció que asiste a los estados el derecho de legislar en materia de extinción de dominio.

No le asiste la razón al legislador local por las consideraciones siguientes.

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

Cabe destacar, que este Tribunal ha sostenido que **la garantía de no confiscación** que consagra el artículo 22 de la Constitución

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

Federal, proscribire la apropiación por parte de la autoridad de los bienes de una persona, sin título legítimo ni contraprestación alguna.¹⁴

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

Se trata, pues, de un **régimen de excepción**, que por su naturaleza, es de **interpretación restrictiva**.

En efecto, el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 1º constitucional, que introdujo el principio de interpretación conocido como *pro persona*, conforme al cual, los derechos humanos deben interpretarse

¹⁴ **CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.** Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

Tesis P. LXXIV/96, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, pág. 55. Registro IUS 200122.

CONFISCACIÓN. Conforme al derecho público, se entiende por confiscación, la aplicación de la propiedad privada al Estado, sin indemnización de ninguna especie, por lo que, si en virtud de un decreto, se crean los impuestos relativos a sufragar los gastos que demande determinada obra, y en pago de los mismos, se llegan a aplicar los bienes de un particular, tal aplicación no podría considerarse como confiscación de bienes, como expresamente lo declara el artículo 22 de la Constitución Federal.

Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XXXV, pág. 2298. Registro IUS 337117.

favoreciendo la protección más amplia posible, **e interpretando del modo más estricto posible las normas que los restringen**, el cual tiene su correlativo en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁵

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

A raíz de dicha reforma constitucional, los tres primeros párrafos del artículo 1º de la Constitución Federal quedaron de la forma siguiente.

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

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

¹⁵ **Artículo 29.** Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

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

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

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

De la transcripción hecha, se desprende que el segundo párrafo introduce el principio *pro persona*, conforme al cual, **las normas relativas a derechos humanos deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.**

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

Así las cosas, este Tribunal ha sostenido que el segundo párrafo del artículo 1º constitucional impone la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir de dicho

principio, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, **a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.**

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

Las ideas anteriores se refuerzan si se toma en cuenta que el Poder Reformador no optó por delegar en el legislador ordinario los delitos o la descripción normativa de los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la extinción de dominio, sino que, por el contrario, reguló en forma expresa y limitada los delitos que consideró debían vincularse con dicha figura.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno constata que el artículo 5, en sus fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima vulnera el artículo 22

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

de la Constitución Federal, al establecer que la extinción de dominio procede en contra de los delitos de desaparición forzada de personas; fraude; delitos cometidos por fraccionadores; extorsión; encubrimiento por receptación y por favorecimiento; peculado; enriquecimiento ilícito; operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa, todos contenidos en el Código Penal de la entidad, dado que, va más allá de lo establecido en la Constitución Federal, que limitó el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

En ese sentido, procede declarar la invalidez de las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del estado el trece de diciembre de dos mil catorce.

En similar sentido se resolvió la citada acción de inconstitucionalidad 33/2013.

SÉPTIMO. La declaración de invalidez del artículo 5, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del estado el trece de diciembre de dos mil catorce, surtirá efectos a partir de la notificación al Congreso del estado de Colima de los puntos resolutiveos de la presente sentencia.

Lo anterior en virtud de que se considera no resulta aplicable al presente asunto el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la posibilidad de dar efectos retroactivos a las resoluciones que se emitan, ya que dicha norma es clara que establecer esa posibilidad para los asuntos en

materia penal, y aunque, según fue establecido, la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente, que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.

Lo anterior se estableció así también en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad 33/2013 y 20/2014 y su acumulada 21/2014.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial del Estado el trece de diciembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del estado de Colima y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

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

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a las cuestiones previas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I., votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad once de votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razón de la incompetencia, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por razón de la incompetencia, Silva Meza por razón de la incompetencia, Medina Mora I. con salvedades en el punto de la incompetencia, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2015

Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número 3/2015, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fallada el cuatro de agosto de dos mil quince. **Conste.**