

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 16
O R D I N A R I A
LUNES 10 DE FEBRERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del lunes diez de febrero de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión, la primera por estar disfrutando de vacaciones por haber integrado la Comisión de Receso relativa al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil trece y el segundo previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número quince ordinaria, celebrada el jueves seis de febrero de dos mil catorce.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes diez de febrero de dos mil catorce:

I. 18/2010

Acción de inconstitucionalidad 18/2010, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, demandando la invalidez de los artículos 25, párrafo segundo, 26 y 34 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, reformados mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecinueve de julio de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, reformados conforme a la publicación de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de diecinueve de julio de dos mil diez, en los términos del considerando quinto de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el proyecto. Recordó que el proyecto se presentó anteriormente al Tribunal Pleno para su resolución, pero se retiró el siete de junio de dos mil doce debido a las distintas

impugnaciones relativas al tema, conformándose una comisión. Aclaró que no modificó el proyecto original.

Propuso someter a análisis del Tribunal Pleno los considerandos primero a quinto del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de nueve votos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso el considerando sexto del proyecto relativo al estudio de fondo, en el cual se reconoce de manera implícita que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia constitucional para legislar en materia de extinción de dominio y, para poder analizar los demás temas, propuso que se discutiera éste.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente porque, cuando se emitió la norma impugnada, en diciembre de dos mil ocho, el esquema de distribución competencial de los delitos sobre los que trata o aplica era distinto, es decir, si bien la delincuencia organizada está federalizada desde el dieciocho de junio de dos mil ocho, el delito de trata de personas ni el de secuestro se habían convertido en

operativamente concurrentes mediante la facultad constitucional de emitir leyes generales por el Congreso de la Unión, lo que sucedió hasta la reforma publicada el cuatro de mayo de dos mil nueve, para el delito de secuestro, y el catorce de julio de dos mil once, para el de trata de personas.

Indicó que debe analizarse si la ley combatida cumple con los elementos de competencia para ser emitida por la Asamblea, pues se corre el riesgo de que, mediante una declaración de validez, se pudiera convalidarla. En este sentido, señaló que resulta menos problemático el artículo 4, el cual contiene un catálogo de delitos (delincuencia organizada, contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos y trata de personas), respecto de los cuales conviene separarlos en competencias federal y local; el eminentemente federal es el de delincuencia organizada, fundamentado en el inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal; los de delegación operativa local por ley general para su persecución, proceso y condena son el de narcomenudeo, trata de personas y secuestro, en virtud de los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 20/2010 (narcomenudeo), 25/2011, 36/2012 y 56/2012 (secuestro), así como 26/2012 (trata de personas); y eminentemente local, que es el de robo de vehículos, de competencia genérica de la Asamblea por virtud del artículo 122 constitucional, al no ser delito federal o federalizado de manera concurrente conforme al diverso artículo 73.

Respecto del catálogo de delitos del artículo 22, fracción II, constitucional, consideró que, independientemente de los objetivos expresados en la exposición de motivos, no necesariamente deben estar relacionados con el de delincuencia organizada en términos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, sino que su federalización y concurrencia operativa respondió a las exigencias sociales y políticas específicas, sin seguir una ordenación sistemática en su planeación o redacción. A partir de este problema legislativo, indicó que debe analizarse la competencia de la Asamblea, lo cual tendrá dos vertientes: normativa, la cual referirá a los delitos locales, en el caso robo de vehículos, y operativa, que comprenderá los delitos concurrentes para su persecución, en este caso narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Precisó que, del contraste entre los catálogos constitucional y el de la ley en estudio, únicamente el de delincuencia organizada queda fuera de la competencia normativa y operativa del Distrito Federal, por lo que está de acuerdo en la competencia de la Asamblea para emitir la ley en comento, siempre y cuando los procesos a que se refiere no se encuentren relacionados con hechos ilícitos perseguidos localmente como delitos de delincuencia organizada o que, siendo de competencia normativamente federal, operativamente sea realizado por autoridades locales de manera concurrente.

Aclaró que podrían surgir numerosas complicaciones en los casos concretos, como en el caso de atracciones, conexidades, etcétera, los cuales deben ser resueltos individualmente, sin embargo, se debe fijar una posición en abstracto sobre la competencia federal y local de la extinción de dominio, lo cual hará constar en un voto aclaratorio, pues en esta acción no es posible pronunciarse respecto de los problemas de competencia, ya que no fue impugnado vía conceptos de invalidez ni tampoco señalado específicamente el artículo 4 de la ley en litis y, por ende, la suplencia, la cuestión efectivamente planteada ni la extensión de invalidez permiten su pronunciamiento.

Por estas razones, votará por la competencia en este tema planteado y sugirió que se agregue a la propuesta que se da una condición de constitucionalidad en el sentido de que el Distrito Federal y los Estados están autorizados para realizar los procesos de extinción de dominio, pues así lo reconoce la Constitución en los delitos de robo de vehículos y en aquellos en los que existe concurrencia operativa.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que, a pesar de que no hubo argumentación ni impugnación de la norma correspondiente al tema de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para dictar la norma en análisis, es importante pronunciarse, adelantando que estima que sí tiene facultades para ello.

Consideró que, conforme al marco constitucional vigente, corresponde al Congreso de la Unión legislar

sustantivamente en materia de delincuencia organizada, trata de personas y delitos contra la salud, sin embargo, en el caso, la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal no constituye un ejercicio legislativo sobre dichas materias, por lo que no se actualiza la incompetencia de la Asamblea, pues no se aprecia regulación alguna en torno a dichos delitos, sino únicamente respecto del procedimiento de extinción de dominio cuya finalidad es declarar la extinción de un derecho real sobre bienes que a) sean objeto, instrumento o producto del hecho ilícito de que se trate, b) se haya utilizado para ocultar o mezclar bienes producto del delito, c) estén siendo utilizados para la comisión de un delito por un tercero y d) estén registrados a nombre de un tercero y se acredite que son producto de la comisión de delitos.

En ese sentido, estimó que la extinción de dominio constituye la vía para que el Estado solicite a un juez que se adjudiquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia, además para que la víctima obtenga la reparación del daño, sin que esto implique la constitución de tipo penal distinto alguno, pues la acreditación del hecho ilícito sólo se plantea como un vínculo con el bien cuyo dominio se pretende extinguir, tal como lo establecen los artículos 2, 4 y 5 de la ley materia de estudio.

Indicó que se debe tener presente el artículo 5 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y

Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, pues se desprende que el Distrito Federal tiene competencia para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esta ley, cuando no se esté en alguno de los supuestos en las que tales facultades corresponden exclusivamente a la Federación y, por ende, es incuestionable que tiene competencia para regular el procedimiento de extinción de dominio, máxime que no define tipos penales.

Recordó la interpretación al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General que el Tribunal Pleno dio en la acción de inconstitucionalidad 20/2010 y ratificó en la diversa 64/2012, en el sentido de que las entidades federativas y el Distrito Federal no pueden legislar en materia de tipos penales respecto de delitos previstos en leyes generales, pero sí pueden emitir normas procesales y sustantivas sobre cuestiones distintas al establecimiento de tipos penales, siendo que, en el caso de la ley de mérito, únicamente se fijan los supuestos en los que procede la declaración de extinción de dominio sobre un bien y el procedimiento que debe seguirse para que el juzgador competente pueda emitir tal declaración.

Consideró, entonces, que la Asamblea tiene competencia para legislar en materia civil y penal, en atención a lo establecido por el artículo 122 constitucional.

Atinente a la extinción de dominio vinculada con el delito de robo de vehículos con la condicionante de que se cometiera por la delincuencia organizada, estimó que del

proceso legislativo de reforma al artículo 22 constitucional no existe pronunciamiento específico en ese sentido, tan es así que en su redacción se refiere a diversos delitos e independientes entre sí, es decir, no condiciona que los restantes delitos se cometan cuando también se actualice el tipo de delincuencia organizada.

Finalmente, se manifestó en favor del proyecto en cuanto a que no aborda el tema de la competencia de la Asamblea y que se pronunciaría más adelante en los temas de constitucionalidad de la norma.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de competencia para emitir las normas impugnadas porque el artículo 22 constitucional, el cual establece la figura de extinción de dominio pero no las facultades para regularla, no es un régimen de excepción de los diversos artículos 73 y 122, en los cuales se prevén las competencias legislativas tanto para la Federación como para el Distrito Federal, es decir, no existe norma competencial que faculte a la Asamblea para reglamentar lo relativo, por lo que las normas reclamadas resultan inconstitucionales.

Respecto de que el artículo 1º de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal enuncie ser reglamentaria del artículo 22 constitucional, señaló que no existe norma expresa para que el Distrito Federal emita normatividad aplicable a la extinción de dominio como régimen diferenciado y autónomo de la materia penal,

además de que el referido artículo 22, como parte de la reforma integral de dieciocho de junio de dos mil ocho, prevé que la extinción de dominio es materia exclusiva de la Federación, cuyo objetivo es atacar efectivamente a los grupos organizados, siendo un procedimiento no relacionado con el proceso penal y en el cual la culpabilidad no es un factor relevante para la pérdida del derecho de propiedad de un bien cuando sea instrumento, objeto o producto de ilícitos.

Concluyó que el artículo 22 en comento debe interpretarse de manera restringida al ser un régimen de excepción conformado por el poder constituyente para atacar el fenómeno social de la delincuencia organizada y, por ende, el Distrito Federal no tiene competencia para reglamentar su contenido, ya que ni de su texto ni del diverso artículo 122, apartado C, base primera, se advierte expresamente dicha competencia; indicó que si bien en el inciso h) de la fracción V de la citada base primera únicamente menciona que la Asamblea tiene facultades para legislar en materia penal y civil, no la autoriza para hacerlo en materia de extinción de dominio porque debe interpretarse en conjunto con el resto de los preceptos que regulan las facultades y materias exclusivas de otros órdenes normativos con la finalidad de advertir si los supuestos de aplicación en materias como la delincuencia organizada corresponden a la Federación, además de que del propio artículo 22 de la Constitución Federal se

desprende que el procedimiento de extinción de dominio es autónomo de las materias penal y civil.

Resaltó que la fracción XXI del artículo 73 constitucional federalizó la materia de delincuencia organizada, por lo que no puede coexistir delegación competencial para el Distrito Federal, aun cuando se trate de un proceso autónomo y no se establezcan tipos penales para la extinción de dominio, pues la autoridad debe valorar si concurren hechos ilícitos de delincuencia organizada, facultad que corresponde en única instancia a la Federación por lo que respecta a la delincuencia organizada. Por otro lado, dicha fracción XXI también señaló que la materia de secuestro y trata de personas deberán estar reguladas por una ley general y ni la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro ni la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos otorgan competencia al Distrito Federal para la regulación de la extinción de dominio en relación con ellas; tampoco de la Ley General de Salud, emitida conforme a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, se advierte dispositivo expreso de competencia del Distrito Federal para legislar sobre la extinción de dominio en ese ámbito de aplicación.

Por lo que hace al robo de vehículos, consideró que, al ser la extinción de dominio un régimen especial destinado a combatir el fenómeno de la delincuencia organizada, no

debe entenderse que el poder constituyente dejó abierta la posibilidad de aplicar los bienes a favor del Estado en cualquier asunto ordinario en que se actualice este tipo, sino sólo a aquellos casos implicados con la delincuencia organizada.

En otro orden de ideas, estimó que dado que el artículo 2 de la ley analizada define los delitos de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas con base en las normas del Código Penal para el Distrito Federal, resulta inconstitucional, pues tales tipos deben referirse a la ley federal y leyes generales correspondientes, ya que a la fecha en que se emitió (ocho de diciembre de dos mil ocho) la delincuencia organizada ya era materia constitucionalmente federal, además de que el cuatro de mayo de dos mil nueve y veinticinco de junio de dos mil once se modificó la fracción XXI del artículo 73 constitucional para establecer que las materias de secuestro y trata de personas debían regularse en una ley general.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es competente para legislar en materia de extinción de dominio, coincidiendo en las argumentaciones de los señores Ministros Cossío Díaz y Aguilar Morales, en el sentido de que el artículo 122 constitucional establece que las facultades no reservadas a la Federación se entienden reservadas a los Estados y, en el caso, no existe norma

constitucional que expresamente dé esta atribución a la Federación.

Indicó que, respecto de los artículos 22 y 73, fracción XXI, constitucionales, el Tribunal Pleno ha establecido precedentes en el sentido de que, a través de leyes generales, existe una facultad concurrente o coincidente entre la Federación y las entidades federativas, a través de la cual le corresponde de manera exclusiva a la Federación el establecimiento de los tipos y la imposición de sanciones, mas no otras cuestiones relacionadas con el fenómeno delictivo. En el caso del Distrito Federal, esto no es suficiente, pues cuenta con un Poder Legislativo dual: hay ciertas atribuciones de la Asamblea y otras que aún tiene el Congreso de la Unión, en la inteligencia de que aquello no otorgado en el artículo 122 de manera expresa a la Asamblea, corresponde al Congreso de la Unión. Consideró que la extinción de dominio, ya sea una acción penal, civil, administrativa o *sui generis*, tiene facultad para regularla la Asamblea.

En consecuencia, y sin prejuzgar el fondo, estimó que todas las entidades federativas pueden regular la figura de la extinción de dominio y, por ende, la Asamblea es competente para regularla.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aclaró que el tema se estudia oficiosamente porque no fue argumentado en los conceptos de validez, considerando que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene

competencia para regular la extinción de dominio, además de que no existe prejudicialidad entre las causas penales de los delitos a que se refiere y a la propia extinción de dominio, pues no establece tipos penales.

Respecto de la materia de la extinción de dominio, indicó que, conforme con el artículo 22, fracción I, constitucional, se establece la independencia del proceso de extinción de dominio del proceso penal, por lo que la Asamblea no invade competencias en términos del artículo 122 de la Constitución.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el artículo 124 constitucional establece el sistema de competencia residual de los Estados, mientras que el diverso 122, el expreso para el Distrito Federal, sin embargo, existe una lectura del párrafo segundo del artículo 22 constitucional, relativo a la prohibición del Estado para confiscar bienes relacionado a su vez con el artículo 27, en el sentido de que está construido como lo que no va a ser confiscación; por lo que la lógica de los artículos 22, 73, 122 y 124 constitucionales no es como argumentó el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, respecto de la existencia de una facultad expresa, sino que debe ser a la inversa y, en ese sentido, se podría fundamentar la competencia en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción I, incisos g), h) y q), constitucional.

Aclaró que lo anterior sería importante para determinar en qué casos pueden las autoridades del Distrito Federal extinguir el dominio en los casos de los delitos aludidos, pero

también en los casos en que sean ejecutables operativamente.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio derivada del artículo 22 constitucional mas no en una forma reglamentaria como lo expresa el artículo 1° de la ley combatida, pues el precepto constitucional establece una figura de restricción, es decir, permite la posibilidad de la extinción de dominio específicamente sobre los delitos a los que refirió el Constituyente, el cual, en cuanto a los temas competenciales, los dejó a disposición de los órganos del Estado involucrados. Preciso que, en materia de delincuencia organizada, no involucra entidades federativas, pero las demás sí, a través de un régimen diferenciado a través de leyes generales, tal como lo establece la fracción XXI del artículo 73 constitucional. Reiteró que el artículo 22 constitucional no establece un tema competencial, sino las conductas que den lugar a un tipo específico de pérdida de la propiedad sujeto a las condiciones que la propia Constitución establece.

En el caso del robo de vehículos, señaló que, si la competencia penal corresponde a una entidad federativa o, en el caso de la concurrencia operativa como el narcomenudeo, secuestro y trata de personas, serán las legislaciones locales las que establezcan los procedimientos de extinción de dominio.

Estimó que el artículo 1° de la ley impugnada resulta equivocado, pues el artículo 22 constitucional no contempla ninguna facultad entregada a la Asamblea para desarrollarla, sin embargo, no consideró conveniente que en una acción de inconstitucionalidad se analice y desarrolle toda una lógica para justificar la competencia de la Asamblea, máxime cuando no fue motivo de argumento alguno.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar el análisis del asunto y que éste continúe en lista, levantando la sesión a las trece horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día martes once de febrero de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.