

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 17
O R D I N A R I A
MARTES 11 DE FEBRERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del martes once 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, Margarita Beatriz Luna Ramos, 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.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión 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 dieciséis ordinaria, celebrada el lunes diez de febrero de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez 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 martes once 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 Pardo Rebolledo indicó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia constitucional para emitir la legislación relativa a la extinción de dominio porque, de acuerdo a la reforma integral de justicia penal de dieciocho de junio de dos mil

ocho al artículo 22 constitucional, se introdujo de manera expresa esta figura bajo una política pública de combate a la delincuencia como fenómeno social que afecta a la estabilidad del Estado, de acuerdo a la lectura de su exposición de motivos, en el sentido de que se combatiría más eficazmente el crimen, así como que se menguarían los recursos materiales y económicos de los delincuentes, observando siempre el principio de legalidad y siendo respetuoso de los derechos humanos.

Precisó que se puede tener un concepto de delincuencia organizada en sentido amplio y otro en sentido estricto; amplio, como fenómeno político criminógeno de carácter transnacional; estricto, como un fenómeno regulado y combatido con el tipo penal correspondiente, descrito desde el artículo 16 constitucional. Señaló que la extinción de dominio está estrechamente vinculada con la delincuencia organizada, referida ésta, de acuerdo a dicha reforma constitucional, como el tipo penal establecido en la ley federal y, por tanto, el artículo 73, fracción XXI, constitucional, al establecer una competencia exclusiva de la Federación para expedir legislación sobre delincuencia organizada, también lo hace respecto de todas las medidas que se estimen necesarias a fin de combatirla, como la extinción de dominio.

Advirtió que, si bien el artículo 22 constitucional refiere a las figuras típicas de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de

personas, consideró que simplemente enuncia los casos en que, de manera frecuente, existe un fenómeno de delincuencia organizada.

Estimó que del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), constitucional, no se puede concluir que la Asamblea cuenta con facultades para legislar en materia de extinción de dominio, porque se trata de un procedimiento totalmente independiente de las materias penal y civil, en atención al diverso artículo 22, aunque contenga elementos de esas materias y de la administrativa. La misma lógica se siguió por parte del Consejo de la Judicatura Federal, el cual creó juzgados especializados en la materia, no así a los jueces en materia penal ni civil, lo que fue secundado por algunas entidades federativas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena sostuvo la incompetencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre la extinción de dominio porque el artículo 22 constitucional no establece ninguna disposición competencial para su reglamentación.

Recapituló la participación de los señores Ministros en el sentido de que, para algunos, el fundamento se encuentra en la competencia genérica del Distrito Federal para legislar en materias penal y civil del artículo 122 constitucional y, para otros, deriva de la operatividad permitida para perseguir y procesar los delitos en el esquema de concurrencia establecido por el artículo 73, fracción XXI, constitucional, en

la inteligencia de que, si tiene esta atribución, relativamente también puede legislar al respecto.

Se manifestó en contra de esta segunda posición porque vulnera el principio de autonomía penal consagrado en el artículo 22, fracción I, constitucional, ya que el Constituyente, al establecer que la extinción de dominio es autónoma, no puede someterse a la regla de accesoriedad y, por tanto, no puede relacionarse de manera dependiente a otro tipo de facultades en la materia.

Estimó que, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, constitucional, para que el Distrito Federal pueda legislar en materia de extinción de dominio, requiere una habilitación expresa en la ley general respectiva, no derivarla accesoriamente de las facultades operativas de concurrencia de los procesos penales, de los cuales se pretendió aislar esta figura.

Retomó que la extinción de dominio no es una figura ordinaria sujeta a las legislaturas locales, sino excepcional con una finalidad específica de abordar un problema social y criminal de la delincuencia organizada, dadas sus repercusiones en los ámbitos jurídicos de propiedad, debido proceso, presunción de inocencia y principio de culpa, pues se trata de un esquema de responsabilidad penal objetiva mediante el cual el Estado adquiere la propiedad de ciertos bienes en perjuicio de sus titulares cuando se constata la comisión de ciertos ilícitos, sin comprobarse la culpa del afectado y, por ello, no es concebible una libertad

configurativa local, aun sin contar esto con un sustento constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que, a diferencia de la competencia residual para los Estados, el Distrito Federal necesita una competencia constitucional expresa porque está conformado de manera distinta.

Indicó que, de acuerdo con el decreto que expidió la ley impugnada, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal lo fundamentó en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, así como 46, fracción III, y 67, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los cuales no se refieren a una competencia sustantiva para la extinción de dominio, sino únicamente para emitir leyes en general. En este sentido, citó la jurisprudencia P./J. 40/95 de rubro *“FACULTADES EXPRESAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE QUE SE ESTABLEZCAN LITERALMENTE EN LA CONSTITUCION.”*, con la cual el Tribunal Pleno interpretó que, si bien es cierto que el régimen competencial del Distrito Federal debe establecerse en la Constitución, a diferencia del residual local, también es cierto que no tiene que ser de manera literal.

Retomó las características de la extinción de dominio de acuerdo al artículo 22 constitucional, a saber, ser un juicio autónomo del procedimiento penal y de carácter jurisdiccional, sin enunciar a cuál materia jurídica

corresponde. Indicó que el artículo 4 de la ley impugnada cumple con la característica de procedimiento jurisdiccional.

Respecto de los tipos que contempla dicho artículo 4, señaló que el de narcomenudeo encuentra su fundamento competencial expreso en el artículo 474 de la Ley General de Salud; el de secuestro, en el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, aclarando que originariamente es de competencia local, y será de competencia federal en caso de delincuencia organizada, aplicándose las reglas del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; el de robo de vehículos es originalmente local, excepto cuando se roben vehículos de propiedad federal; del de trata de personas, siendo originariamente de competencia local, en el artículo 15 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos se establecen las posibilidades para que se convierta en federal.

Por estas razones, señaló que, si bien el artículo 122 constitucional no establece de manera específica y literal la competencia de la Asamblea para legislar en materia de extinción de dominio, la jurisprudencia citada permite establecer su competencia porque puede legislar en materias civil, penal y administrativa, lo que indica que, aunque no se ha definido a cuál de ellas pertenece la

extinción de dominio, contiene elementos de las tres, puesto que implica derechos reales, proviene de un procedimiento penal y se da la actuación de la autoridad administrativa para destinar los bienes al fin social.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó en contra del proyecto porque, de acuerdo al proceso legislativo de reforma al artículo 22 constitucional de dos mil ocho, la intención del Constituyente era combatir el fenómeno de la delincuencia organizada, pues había alcanzado un alto grado de sofisticación, capacidad de operación, organización y equipamiento, representando una amenaza al Estado, por lo que era necesario unificar la legislación respectiva para que el Estado fuera más eficaz en cuanto a la definición de las conductas delictivas y el diseño de herramientas para su combate, motivación idéntica a la de la reforma de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Respecto de la reforma constitucional de dos mil once, también se previó la creación de la figura de extinción de dominio como un régimen de excepción cuyo objetivo es enfrentar al fenómeno de la delincuencia organizada en forma sistémica, no solamente al delito específico del mismo nombre, perjudicando la economía de sus integrantes, aumentando sus costos, reduciendo sus ganancias y afectándolos de manera frontal.

Por tanto, señaló que si la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece la facultad exclusiva del Congreso

de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, también le corresponde exclusivamente legislar en materia de extinción de dominio, como uno de los mecanismos diseñados para enfrentar dicha delincuencia.

Concluyó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede legislar en materia de extinción de dominio con las facultades generales en materias civil y penal que le otorga el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), constitucional, porque es una competencia exclusiva de la Federación y, por tanto, no compartió la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que, si bien en los trabajos legislativos se expresó que se trataba de combatir el fenómeno social y delictivo de la delincuencia organizada, no implica una competencia exclusiva de la Federación, pues no se señala específicamente que los Estados no tengan competencia para legislar en materia de extinción de dominio, máxime que no se refleja en una norma específica la intención de vincularla con el fenómeno de la delincuencia organizada.

El señor Ministro Pérez Dayán aclaró que el artículo 22 constitucional tiene el objetivo principal de establecer qué penas están prohibidas por el propio Constituyente, lo cual, en el caso de la extinción de dominio, lo establece en sustitución de la confiscación, regulando específicamente cómo se llevará a cabo dicho procedimiento, sus condiciones y características.

Señaló que dicho artículo 22 es lo suficientemente versátil para permitir, aun cuando se vaya modificando, la competencia local respecto de la extinción de dominio, así como los supuestos de competencia federal, por lo que no significa que se determine absolutamente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la competente, pues la propia Constitución acotará la competencia federal en su momento, como lo hizo con la delincuencia organizada.

El señor Ministro ponente Franco González Salas indicó que el origen de la figura de extinción de dominio es esencialmente penal, pues así se advierte de las discusiones legislativas atinentes a su creación.

Señaló que del artículo 22, fracción I, constitucional, así como de los trabajos legislativos, se advierte que el procedimiento relativo será autónomo del penal, mas no la materia en sí. En cuanto a la fracción II del citado artículo 22, estimó que el robo de automóviles es de competencia estrictamente local y la trata de personas, en el momento en que se estableció esta fracción, también era local, lo que evidencia la evolución normativa del Estado Mexicano, en el caso, del combate del fenómeno de la delincuencia organizada, estableciendo los supuestos de procedencia de la extinción de dominio de bienes, los cuales también son de carácter penal.

Precisó que, tanto la Ley Federal de Extinción de Dominio como la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, establecen la suplencia para los casos no

comprendidos en los códigos penales, sustantivos o procesales, a los códigos civiles y a los ordenamientos administrativos respectivos.

Concluyó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la competencia para legislar la extinción de dominio, coincidiendo en que se tendrán que analizar particularmente los casos. Finalmente, sostuvo la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio, ante lo cual, una mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar las particularidades de cada delito, Luna Ramos, Franco González Salas, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar los casos particulares, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, se manifestó en el sentido de que ese órgano legislativo sí goza de atribuciones para regular esa materia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Silva Meza votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del proyecto, propuso eliminar la parte inicial relativa al análisis del artículo 22 constitucional y de la figura de extinción de dominio, dado que, en el momento de su elaboración, no se contemplaron reformas legales actuales, con el fin de evitar discusiones innecesarias.

Respecto del resto del estudio de fondo, atinente a los artículos impugnados, indicó que el proyecto propone declarar infundada esta acción, toda vez que no se violan los derechos fundamentales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, igualdad y acceso a la justicia, pues da oportunidad a los terceros víctimas u ofendidos de comparecer a juicio a deducir sus derechos porque se publica el auto admisorio en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia y en un diario de circulación nacional para que el propietario, dueño o titular formal de los derechos reales o personales, acuda en defensa del bien materia de la litis y, por tanto, no se les deja en estado de indefensión.

Señaló que la accionante no hace valer razonamiento alguno tendente a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 25 de la ley impugnada, sino que sus alegaciones se fundan en la interpretación conjunta con el diverso 34, fracción I, de la propia ley.

Consideró que el artículo 26 de dicha ley no viola los derechos de audiencia y acceso a la justicia porque se le

hace de conocimiento personal al afectado, mediante notificación personal, del inicio del procedimiento y se le emplaza para que en el término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de dicha notificación, comparezca, por sí o por medio de representante, a manifestar lo que a su derecho convenga y a ofrecer pruebas, con la finalidad de brindarle la oportunidad de su defensa aun cuando se encuentre privado de su libertad.

Puntualizó que no se violan los principios de equilibrio procesal ni de los derechos adquiridos; en cuanto al primero porque, al ser el derecho de propiedad la sustancia del procedimiento, únicamente saldrá de la esfera jurídica del particular, mientras que a los terceros, víctimas u ofendidos se les da la oportunidad de apersonarse en el juicio; en cuanto a los derechos adquiridos debido a que, en virtud de las reformas procesales introducidas en los preceptos combatidos, sólo serán aplicables a los actos de trámite ulterior, respecto de los cuales aún no se hayan actualizado los supuestos normativos.

Por estas razones, indicó que el proyecto propone declarar la validez de los artículos impugnados.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que la fracción I del artículo 34 de la ley impugnada genera problemas para el tercero, víctima u ofendido porque eliminó las expresiones relativas a ellos, cuando los demás dispositivos analizados hacen mención expresa.

Sugirió que, más que declarar la invalidez de dicho artículo, se hiciera una reconstrucción de éste a partir de lo que disponen los diversos 3, 27 y 37, así como 114 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, para establecer que a las citadas personas se les tiene que notificar personalmente y, en ese sentido, completar el procedimiento y salvaguardar que comparezcan para hacer valer sus derechos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas mencionó que no tendría inconveniente en realizar una interpretación sistémica, supliendo la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal con el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, para validar el precepto y establecer que se tendrá que notificar a las partes.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que, aunque la actual redacción del precepto no establezca textualmente al tercero, víctima u ofendido, para efectos de la notificación, debe entenderse en relación con los demás artículos. Cuestionó al señor Ministro ponente Franco González Salas acerca de, si la interpretación que se propone, es que se debe realizar la notificación personalmente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas respondió afirmativamente, en principio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que lo que se debe analizar es si la notificación a terceros, víctimas

u ofendidos, personal o no, es constitucional o no y, en caso de que no lo fuere, ver si es viable una interpretación conforme o sistemática.

Sugirió que, para efectos de la discusión, se centrara el estudio tal como está el precepto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas, ante la oposición a esta cuestión, retomó el proyecto original, anunciando que se manifestaría al final conforme al resultado de la discusión.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que se separaría del concepto de extinción de dominio y del tema de la carga de prueba respecto de la procedencia lícita o buena fe por parte del afectado, porque en otros temas ese es el tema central de análisis.

Respecto del estudio del artículo 34, fracción I, de la ley impugnada, compartió el planteamiento del señor Ministro Cossío Díaz, en razón de que el proyecto enuncia que no es inconstitucional la supresión de “ofendido, víctima y terceros” porque en algunos procedimientos de extinción de dominio puede que no existan, centrándose en las garantías de audiencia previa y defensa para el afectado. Propuso realizar una interpretación conforme a partir de los diversos artículos 27 y 32 de la propia ley, en el sentido de que no se debe notificarles cuando no haya noticia de su existencia o no se les reconozca el carácter de partes en el procedimiento. En caso contrario, señaló que deberán seguirse las reglas del

artículo 35 de la ley combatida, es decir, publicar el auto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como en un diario de circulación nacional.

Con estas precisiones en su interpretación conforme, indicó que podría sostenerse la validez del precepto.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con la interpretación conforme, aunque distinguiendo los terceros interesados de las víctimas y ofendidos; el tercero comparece al procedimiento de extinción de dominio a deducir un derecho propio, siendo indispensable que el Ministerio Público determine su existencia y proporcione su domicilio; una vez existentes, se debe notificar personalmente a estas personas en virtud del artículo 40 de la ley combatida.

Indicó que, atendiendo a la exposición de motivos de la reforma al artículo 34 de la ley impugnada, se precisó que no necesariamente acuden estas partes al procedimiento porque pueden optar por obtener la reparación del daño a través de la vía penal.

Por otra parte, señaló que en ningún procedimiento jurisdiccional se puede concluir sin notificar personalmente a las partes, pues sería la violación más flagrante en éste.

Precisó que, en el caso de las víctimas, a pesar de que el artículo 40 de la ley en comento obliga su notificación personal y el 27 las identifica como partes, el párrafo

penúltimo del diverso artículo 50 les deja en estado de indefensión porque si no comparecen a juicio, por falta de notificación, no podrán defender su derecho, máxime que se dispone que bastará la publicación a través de un diario oficial, lo cual no constituye una notificación válida en términos de la tesis de rubro “*DIARIO OFICIAL, PUBLICACIONES EN EL EFECTOS.*”, a menos de que se trate de acuerdos de interés general, decretos o leyes, que en la especie no sucede.

Por estas razones, se mostró de acuerdo en no declarar la inconstitucionalidad del precepto porque, de la lectura sistemática, se advierte que únicamente se trata de un defecto de técnica legislativa. También opinó que podría realizarse una interpretación funcional y armónica.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar el análisis del asunto y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública solmene del día jueves trece de febrero de dos mil catorce a las diez horas con treinta minutos para llevar a cabo la etapa siguiente del concurso y selección de Consejero de la Judicatura Federal, así como a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo una vez concluida dicha sesión pública solemne.

Sesión Pública Núm. 17

Martes 11 de febrero de 2014

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