

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

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

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.
- En particular, los artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”, 5, párrafo segundo, en la porción normativa “La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.”, 7, fracciones II, IV y V, 9, numerales 2, en la porción normativa “o destinación”, y 4, 11, párrafo primero, 15, 16, fracción II, 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”, 177, último párrafo, 190, párrafo quinto, en la porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la

distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”, 228, inciso a), y Sexto transitorio, todos de la Ley Nacional aludida, cuyo texto es el siguiente:

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

I. a IV. (...)

V. (...)

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

a) a e) (...)

f) Delitos por hechos de corrupción.

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

g) Encubrimiento.

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

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

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

i) Robo de vehículos.

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

j) Recursos de procedencia ilícita.

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

k) (...).”

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

I. a XIII. (...)

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

(...).”

“Artículo 5. (...)

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

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

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

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

III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

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

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

VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. (...)

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

III. a VII. (...).”

“Artículo 173. El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de

evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación.

Las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial. **En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.**”

“**Artículo 177.** El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

I. a II. (...)

Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla.”

“**Artículo 190.** (...)

Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. **En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.**
(...).”

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

a) **Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;**

b) a f) (...)

(...).”

“**Transitorios**

Primero a Quinto. (...).

Sexto. El presente Decreto será aplicable para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio.

Séptimo a Décimo Segundo. (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1°, 6°, 14, 16, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 13 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la propiedad.
- Derecho a la protección de los datos personales.
- Derecho a la tutela judicial efectiva.
- Debido proceso.
- Principio de legalidad.
- Principio de máxima publicidad.
- Principio de irretroactividad de la ley.
- Principio de Supremacía Constitucional.
- Obligación del Estado de respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de invalidez de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, por lo que el plazo para ejercer la acción corre del sábado 10 de agosto al domingo 8 de septiembre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para promover la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

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

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

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone expresamente que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

Del Reglamento Interno:

“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.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar, conviene precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso de la Unión al expedir la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en virtud de que constituye un mecanismo para el combate contra el crimen y la corrupción que tanto aquejan a la sociedad mexicana. Por ello, representa un avance en la lucha por la recuperación de los activos con los que cuenta la delincuencia organizada y los derivados de hechos de corrupción para consolidarse como una herramienta estratégica para la seguridad en nuestro país y la reivindicación del Estado de Derecho.

Este Organismo Autónomo estima que toda actuación que el Estado mexicano realiza en beneficio de la sociedad merece un gran reconocimiento. Para poder lograr acciones en favor de la población, se requiere la participación de todos los entes públicos facultados para coadyuvar a que los fines perseguidos y los medios para su realización estén apegados a los principios y los derechos humanos reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional.

De manera particular, a partir de la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Norma Suprema, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, se modificó el alcance de la figura e instruyó al Congreso de la Unión la expedición de una legislación reglamentaria única en la materia, por lo que se emitió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, con la cual se buscó dar

efectividad a la modificación constitucional mencionada, con motivo de afianzar el camino hacia la lucha en contra de fenómenos delictivos que ponen en riesgo la seguridad de todas las personas.

Es por ello que se reconoce la importancia de contar con una correcta regulación de la figura de extinción de dominio como herramienta para el combate frontal a un tipo especial de delincuencia y la corrupción, con la finalidad de hacer inoperativas sus actividades mediante la privación de los bienes de procedencia ilícita y, de esa manera, consolidarse como estrategia de seguridad.

Lo anterior, se considera que podrá lograrse mediante la configuración de un cuerpo legal que regule de manera acotada la actuación de la autoridad facultada para demandar la extinción de dominio en favor del Estado, dotándole de las herramientas necesarias para tal efecto, y que garantice el pleno respeto a los derechos humanos de todas las personas en el ejercicio de tal función.

Esta Comisión Nacional comparte las razones del Órgano Revisor de la Constitución, en el sentido de que la figura de extinción de dominio debe ser una herramienta eficaz para que el Estado Mexicano combata la delincuencia organizada a través de la disminución de sus recursos. De ahí la necesidad de un marco jurídico adecuado que haga efectiva la intención del constituyente y que cubra los resquicios legales, evitando así la impunidad.

En consonancia con lo expresado, este organismo defensor de los derechos humanos busca la colaboración entre los Poderes del Estado para coadyuvar a la finalidad constitucional perseguida con la instauración del mecanismo de extinción de dominio. En este sentido, la promoción de la acción de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones.

Por el contrario, su presentación se realiza con el ánimo de colaboración y perfeccionamiento de la norma para ayudar a consolidar y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y la convencionalidad, y los derechos humanos por ellas reconocidos, los cuales representan una parte

sustantiva de la misma, en virtud de que respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa del bloque de constitucionalidad.

La resolución que en su momento llegue a emitir la Suprema Corte propiciará que este marco jurídico garantice la seguridad de las y los ciudadanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución.

Resulta necesario señalar que la presente impugnación permite que se efectúe un ejercicio de colaboración previsto en la Norma Suprema, que implica la participación de los tres poderes de la Unión a instancia de este Organismo Autónomo garante de los derechos fundamentales.

Es importante tener en cuenta que el Poder Reformador realizó el proceso de reforma a la Norma Fundamental que derivó en la expedición de la Ley que nos ocupa por parte del Congreso de la Unión, así como su promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo Federal, siendo el Poder Judicial el encargado de llevar a cabo su control constitucional, a partir de su análisis y la determinación de sus alcances.

De esta manera, el resultado de esta consecución de actos entre los poderes estatales se traduce en el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano, al contar con un marco jurídico sólido que resulte compatible con el parámetro de regularidad constitucional que rige en nuestro país. Ello, con la finalidad de que las normas establezcan de manera acotada la actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, éstas conozcan con certeza la forma de aplicar la misma y, por otro, que se respeten los derechos humanos.

En tal virtud, este Organismo Nacional considera necesario precisar que todo marco jurídico que rija la actuación de las autoridades debe ser claro y compatible con el andamiaje de protección de los derechos fundamentales de las personas, garantizado por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

La sociedad ha manifestado su inquietud ante los alcances y consecuencias que conlleva la emisión de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, por lo que resultó

imperativo que esta Institución protectora de los derechos humanos diera cabida a las mismas a través del medio de control constitucional abstracto que nos ocupa, mediante el cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo y último intérprete de la Norma Suprema, podrá estar en la posibilidad de realizar una valoración de las disposiciones impugnadas a la luz del parámetro de regularidad constitucional, al margen de los posibles actos de aplicación.

En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pone el tema de impugnación a su consideración para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado a hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la emisión de una resolución que más favorezca a las personas.

Una vez precisado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, de acceso a la información pública, a la propiedad, a la protección de datos personales, de tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso, así como los principios de legalidad, de máxima publicidad, de irretroactividad de la ley y de Supremacía Constitucional.

Al respecto, resulta necesario recordar que se reformó el texto fundamental mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019. Derivado de dicha reforma, la figura de extinción de dominio, prevista en el numeral 22, tuvo modificaciones substanciales que implicaron un cambio de paradigma constitucional en la materia. Dada la trascendencia de dichas modificaciones, a continuación, se presenta una comparación entre el texto previo a la reforma y el diverso que se encuentra actualmente vigente:

Texto constitucional vigente hasta el 14 de marzo de 2019	Texto reformado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de marzo de 2019
<p><i>Artículo 22.- (...)</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>“Artículo 22. (...)</i></p> <p><i>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad</i></p>

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, trata de personas y enriquecimiento ilícito, 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.

judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

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

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

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la

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.”

procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”

Como se puede apreciar, los alcances, la naturaleza y la procedencia de la figura de extinción de dominio fueron modificados de tal forma que, se eliminaron diversos supuestos, —como por ejemplo, la procedencia respecto de aquellos bienes que hayan sido instrumento, objeto o producto del delito—.

El nuevo paradigma constitucional en materia de extinción de dominio es el que, a juicio de este Organismo Nacional, deberá tomarse como parámetro para analizar la constitucionalidad del ordenamiento impugnado.

En este punto, conviene recordar que, además de las modificaciones al artículo 22, el Poder Revisor de la Constitución consideró oportuno modificar el diverso 73, para facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley nacional en la materia. Consecuentemente, en el Segundo transitorio del mismo Decreto, el Poder Reformador dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir en un plazo de 180 días posteriores al inicio de la vigencia del mismo, la legislación única que regulara la extinción de dominio, reglamentaria del referido artículo 22.

El legislador federal, en acatamiento a lo anterior, expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio que fue difundida oficialmente el 9 de agosto de esta anualidad, la cual intenta desarrollar el contenido del artículo 22 constitucional reformado en dicha materia, sin embargo, esta Comisión Nacional estima que dicha legislación, en particular, en sus artículos 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, 2, fracción XIV, en la porción normativa “*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*”, 5, párrafo segundo, en la porción normativa “*La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial.*”, 7, fracciones II, IV y V, 9, numerales

2, en la porción normativa “o destinación”, y 4, 11, párrafo primero, 15, 16, fracción II, 173, párrafo segundo, en la porción normativa “*En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.*”, 177, último párrafo, 190, párrafo quinto, en la porción normativa “*En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.*”, 228, inciso a), y Sexto transitorio.

En el primer concepto de invalidez, se señala que el artículo 1, fracción V, en las partes impugnadas de la Ley que nos ocupa, limita la procedencia de la acción de extinción de dominio para delitos del fuero federal; al señalar que procederá solamente por los ilícitos contemplados en el Código Penal Federal, dejando fuera a los supuestos señalados en las legislaciones locales, otorgándole un carácter federal a la norma y no nacional como lo señala la Constitución Federal en sus artículos 22 y 73, fracción XXX.

Posteriormente, en el segundo concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos expondrá los argumentos por los cuales considera que el artículo 5 impugnado resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional y convencional, bajo la premisa de que la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de extinción de dominio, hasta que dicha acción se presente ante la autoridad judicial competente, constituye una reserva *ex ante* e injustificada, teniendo como consecuencia la transgresión al derecho de acceso de información pública.

En el tercer concepto de invalidez se argumenta la inconstitucionalidad de los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa “*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*”, 7, fracciones II, IV y V, 9, numerales 2 –en la porción impugnada– y 4, así como 15, ya que dichas disposiciones extralimitan las fronteras constitucionales sobre la procedencia de la figura de extinción de dominio y, por lo tanto, resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Por otro lado, en el cuarto concepto, se expone la razón por la cual se considera que no fue intención del Poder Reformador establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, aunado a que la misma atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados al permitir que la autoridad inicie la acción en cualquier momento generando incertidumbre en las personas, en virtud de que no tendrán conocimiento del plazo dentro del cual se podrá promover, obligándolas a resguardar la documentación comprobatoria de su procedencia lícita por temporalidades irrazonables.

Por otra parte, en el quinto concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de la fracción II del artículo 16 de la referida ley nacional con el bloque de constitucionalidad, al estimar que se vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica, en virtud de que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos, pues el numeral en comento prevé la posibilidad de sustentar el ejercicio de la acción de extinción de dominio en la información generada a partir de investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero.

Al respecto, este Organismo estima que las investigaciones preventivas carecen de fundamento constitucional; consecuentemente, la información generada con motivo de las mismas, resultará igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida de actos viciados de origen.

En otro aspecto, en el sexto concepto de invalidez, los artículos 173, 177 y 190 impugnados permiten al Ministerio Público un margen de actuación que, al no contar con control judicial previo, deriva en actos arbitrarios en detrimento de los derechos humanos de las personas a la seguridad jurídica, la propiedad y la protección a su privacidad y datos personales, al otorgarle la facultad de decretar *motu proprio* el aseguramiento de bienes y el acceso a bases de datos, aunado a que presume la necesidad de establecer la medida cautelar de aseguramiento en detrimento de la disposición del patrimonio de las personas.

En el séptimo concepto de invalidez se abordará la inconstitucionalidad del artículo 228, inciso a), de la legislación nacional controvertida, en virtud de que

prevé que procederá la venta anticipada de bienes asegurados cuando la enajenación sea necesaria dada la naturaleza del bien que se encuentra sujeto al proceso de extinción de dominio, constituyéndose como una medida vaga e imprecisa que genera incertidumbre en cuanto a su aplicación, por lo cual conculca el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Finalmente, en el último concepto de invalidez, esta Institución Nacional expondrá las razones por las cuales estima que el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio resulta contrario al principio de no retroactividad de la ley, toda vez que prevé que dicha legislación se aplique con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a su entrada en vigor, lo cual conlleva dar efectos normativos hacia el pasado a normas de carácter sustantivo, en perjuicio de la certidumbre jurídica de las personas.

Por lo anterior, el presente medio de control judicial de la constitucionalidad tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos como consecuencia del contenido de las disposiciones normativas impugnadas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio únicamente señalan, para efectos de la procedencia de la acción de extinción de dominio, los preceptos del Código Penal Federal que contemplan los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita, excluyendo aquellos ilícitos establecidos en la legislación penal de las entidades federativas, por lo que resulta restringida la procedencia de dicha acción en el ámbito local.

Del artículo 22 de la Constitución Federal se desprende que la acción de extinción de dominio procede respecto de conductas típicas previstas en leyes generales, federales y del fuero común, por lo que la Ley Nacional

transgrede dicho precepto constitucional al no remitir a los delitos previstos en los códigos locales, pues impide a las entidades federativas el ejercicio de la acción por los bienes relacionados con los ilícitos que les corresponde sancionar.

De manera preliminar, como se señaló en la introducción, es importante reiterar que con la reforma del 14 de marzo de 2019 al artículo 22 constitucional se dotó de nuevo contenido al precepto referido en materia de extinción de dominio, por lo que con el nuevo paradigma se estableció un alcance distinto a la figura, cuyo análisis en la Ley Nacional de Extinción de Dominio debe hacerse a la luz de la redacción vigente.

A grandes rasgos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los alcances del artículo 22 antes de la reforma en comento eran más amplios y precisos respecto de los elementos para ejercer la acción de extinción de dominio, por lo que la redacción actual del precepto acota su procedencia a un número menor de supuestos según el bien que se quiera extinguir y adicionó otros delitos al catálogo *numerus clausus* por los que se puede decretar; tal como se demostró en el cuadro comparativo, contenido en el apartado precedente.

En este concepto de invalidez se demostrará que las disposiciones impugnadas contravienen lo señalado por el artículo 22 constitucional, generando un espectro de ineficacia de la figura de extinción de dominio en claro detrimento de la finalidad perseguida por dicho precepto de la Norma Suprema, al no permitir ejercerla a las entidades federativas, respecto de los bienes relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita.

En el artículo 22 de nuestra Norma Fundante, entre otras cuestiones relativas a la imposición de penas, se establecen expresamente ciertas restricciones al derecho de propiedad, entre las que se encuentra la figura de extinción de dominio, la cual procede sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de un sistema *numerus clausus* de delitos ahí

señalados, garantizándose el acceso a los medios de defensa adecuados a toda persona que se considere afectada, para demostrar la procedencia legítima del bien.

En su origen, con la reforma constitucional del año 2008, la intención del Poder Reformador al instituir la extinción de dominio fue la de crear una figura novedosa que permitiera al Estado aplicar a su favor bienes relacionados con actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con el objetivo de enfrentar a la delincuencia de manera sistemática, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como atacando frontalmente sus causas.¹

En este sentido, la finalidad fue establecer una herramienta eficaz para desmembrar a las organizaciones delictivas y de esta manera limitar sus efectos nocivos mediante el decomiso de sus activos.²

Fue así como la extinción de dominio se instituyó como un régimen de excepción para combatir un tipo especial de delincuencia que se distingue por sus características especiales en su capacidad de operación, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y su condición de amenaza contra el Estado, reconociendo que los procesos penales no eran eficaces para afectar a la delincuencia organizada en su patrimonio, lo cual resulta indispensable para debilitar su estructura y dificultar su operación.

Ahora bien, con los alcances dados a la acción de extinción de dominio en el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma del año 2008, correspondía prever y desarrollar a las legislaturas locales y federal el procedimiento

¹ Véase iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el veintinueve de marzo de dos mil siete y la presentada el veinticinco de abril de dos mil siete por los Grupos parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, que dieron origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

Consultables en el siguiente vínculo:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>

² *Ídem*.

correspondiente, debido a la competencia concurrente que operaba, en cuanto a la regulación normativa de la materia.

En su momento, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, al ser la extinción de dominio una consecuencia de 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 federal, debe atenderse a la competencia para legislar respecto de esos delitos para saber a quién correspondería la regulación legislativa de la figura.³

Ahora bien, con la reciente reforma constitucional a los artículos 22 y 73, fracción XXX, del 14 de marzo de 2019, como se señaló en líneas previas, se modificaron los alcances de la figura y se le otorgó al Congreso General la facultad de expedir la legislación única sobre extinción de dominio, quedando definitivamente vedado a las entidades federativas su regulación.

En esta tesitura, se le otorgó la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en la materia un mecanismo homologado a nivel nacional, con la finalidad de dar claridad y certeza a quienes se encuentren sujetos al procedimiento de extinción de dominio al establecer las mismas condiciones y formalidades que se deben llevar a cabo en toda la República, tanto en el fuero federal como en el común, otorgando a las entidades federativas un esquema para combatir los recursos de procedencia ilícita.⁴

En uso de la atribución referida, el 9 de agosto de esta anualidad el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual, en su artículo 1, fracción V, señala los hechos susceptibles de la extinción de dominio en los siguientes términos:

³ Sentencia del cuatro de agosto de dos mil quince de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 3/2015, páginas 23 y 24.

⁴ Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, página 8.

“Artículo 1. (...)

I. a IV. (...)

V. (...)

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

a) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Los contemplados en el Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en el artículo 2.

b) Secuestro.

Los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo II, De los Delitos en Materia de Secuestro.

c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Los contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en el Título Segundo, De los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos y demás Activos.

d) Delitos contra la salud.

Los contemplados en la Ley General de Salud en el Título Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en los artículos del Título Séptimo, Delitos contra la Salud, Capítulo I, con excepción del artículo 199.

e) Trata de personas.

Los contemplados en 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 en su Título Segundo, De los Delitos en Materia de Trata de Personas, Capítulos I, II y III.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 205 Bis.

f) Delitos por hechos de corrupción.

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

g) Encubrimiento.

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

h) Delitos cometidos por servidores públicos.

Los contemplados en el Título Décimo, Delitos por hechos de corrupción, Capítulo II, Ejercicio ilícito de servicio público y el Título

Decimoprimeramente, Delitos cometidos contra la administración de justicia, del Código Penal Federal.

i) Robo de vehículos.

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

j) Recursos de procedencia ilícita.

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

k) Extorsión.

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

De la literalidad del numeral trasunto, se desprende que el legislador federal estableció de manera restrictiva la procedencia de la figura de extinción de dominio excluyendo al fuero común, por lo que respecta a los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita.

Lo anterior, toda vez que, al hacer referencia exclusivamente a los tipos penales de dichos ilícitos contemplados en el Código Penal Federal, se establece la procedencia de la extinción de dominio solamente por esos delitos, dejando fuera los supuestos que hayan configurado los poderes legislativos de las entidades federativas, en uso de sus facultades, en las legislaciones locales.

Al respecto, resulta necesario recordar que el artículo 22 constitucional señala la procedencia de la extinción de dominio respecto bienes que estén relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Ahora bien, el diseño *numerus clausus* de delitos señalados en la norma constitucional se encuentran tipificados, en algunos casos, tanto en leyes expedidas por el legislador federal como por las legislaturas locales, por lo que la ley reglamentaria debió ser precisa al momento de hacer regularlos, de forma

que se previera de manera correcta la correspondencia de los hechos ilícitos mencionados a las normas de los estados y de la Ciudad de México, de conformidad con los principios y preceptos constitucionales.

A guisa de ejemplo, se estima que el diseño normativo contenido en el artículo 1, fracción V, inciso, k), sí permite la procedencia de la extinción de dominio respecto del delito de extorsión previsto tanto en el Código Penal Federal, en el artículo 390, como en sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las Entidades Federativas.

Es decir, el inciso k) del artículo impugnado, a diferencia de los diversos f), g), h), i) y j), sí posibilita que la figura de extinción de dominio proceda respecto del delito de extorsión previsto tanto a nivel federal, como en las codificaciones locales.

En contraste, los incisos impugnados, al referirse exclusivamente a los artículos del Código Penal Federal que tipifican los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, robo de vehículos, cometidos por servidores públicos y recursos de procedencia ilícita, no permite que dicha figura sea aplicada en el ámbito local, en el cual, dichos delitos se encuentran igualmente tipificados.

Este Organismo Constitucional Autónomo considera que para dotar de plena efectividad de la extinción de dominio de acuerdo con la intención del Poder Revisor de la Ley Suprema, la Ley Nacional de Extinción de Dominio debe desarrollar de manera adecuada el contenido del artículo 22 constitucional, lo cual se podría cumplir con la remisión correcta a los tipos penales contemplados en las leyes generales, federales y locales, toda vez que para determinar cuál autoridad será la competente para ejercer la acción se debe recurrir al orden jurídico al que pertenece el cuerpo legal que contiene los delitos, en virtud de que la extinción de dominio se encuentra estrechamente vinculada con las investigaciones derivadas de éstos, como se evidencia enseguida.

Por ejemplo, en cuanto a los delitos de delincuencia organizada y en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, es claro que los mismos son de competencia federal exclusiva, por lo que, en términos de las fracciones X y XXI,

inciso b), del artículo 73 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos y respecto a los delitos y faltas contra la federación, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

En virtud de lo anterior el legislador federal expidió la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ahora bien, tratándose de los delitos de secuestro, contra la salud y trata de personas, la Norma Suprema prevé la competencia federal exclusiva respecto a la tipificación y la sanción de los mismos, dejando al Congreso de la Unión la facultad de distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en los demás aspectos relacionados con dichos ilícitos, como su persecución, de conformidad con las fracciones XVI y XXI, inciso a), del artículo 73 de la Ley Fundamental.

En uso de la facultad señalada, el Congreso Federal expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud, así como 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, de cuyo contenido se desprende que las entidades federativas mantuvieron las facultades para prevenir, investigar y castigar los tipos penales referidos que tengan lugar en su territorio, ajustándose a lo que prevea la legislación aludida.

Finalmente, por lo que respecta a los delitos por hechos de corrupción, los cometidos por servidores públicos, encubrimiento, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión, su regulación no se encuentra reservada de manera exclusiva a la federación, por lo que, atendiendo a su naturaleza y con fundamento en los artículos 73, fracción XXI, inciso b), y 124⁵ constitucionales,

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

la tipificación de esos hechos ilícitos corresponde tanto a las legislaturas locales, en el ámbito de sus competencias, como al Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, respecto a los delitos de delincuencia organizada y en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, será procedente la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con la investigación de los ilícitos contemplados en las leyes federales de cada materia, por lo que solamente la podrá ejercer el Ministerio Público de la Federación, al ser de índole eminentemente federal, quedando excluida de la competencia de las entidades federativas.

En cuanto a los delitos contra la salud, como el narcomenudeo, o de secuestro y trata de personas, cuya tipificación se encuentra en leyes generales, la acción de extinción de dominio procederá respecto de aquellos bienes relacionados con las investigaciones por los delitos contemplados en las leyes correspondientes; sin embargo, dado que las mismas establecieron la distribución competencial en cuanto a las facultades que podrán ejercer las entidades federativas para prevenir, investigar y castigar los tipos penales referidos, que tengan lugar en su territorio, tanto el Ministerio Público Federal como los locales tendrán competencia para iniciar la acción.

Lo anterior, ya que, si bien los tipos y las penas se encuentran legisladas en el ámbito federal, con la modalidad de delegación operativa local por las leyes generales de las materias, el proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, por lo que resulta válido afirmar que corresponde a las fiscalías locales y la federal el ejercer la acción de extinción de dominio, según sea el caso.

Por último, el artículo 22 contempla la procedencia de la extinción de dominio respecto de bienes relacionados con las investigaciones de los hechos ilícitos cuya tipificación y persecución corresponde tanto a las entidades federativas como a la Federación, a saber, los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, los cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión, por lo que el Ministerio Público

Federal y los locales tendrán competencia para iniciar la acción, según les corresponda.

En esta tesitura, los preceptos impugnados al señalar que la acción de extinción de dominio procederá para los bienes relacionados con las investigaciones de delitos tipificados solamente en el Código Penal Federal, tratándose de los hechos ilícitos que también les corresponde a las legislaturas locales tipificar y perseguir, restringe su procedencia en el orden local.

Además, estas disposiciones hacen una distinción donde la Norma Suprema no distinguió, contraviniendo la finalidad que persiguió el Poder Reformador de la Constitución al establecer la procedencia de la acción en cuanto a los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, los cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita, puesto que no será posible dar la eficacia que constitucionalmente se pretendió.

De un análisis teleológico de la reforma aludida se desprende que fue finalidad del Poder Reformador que las entidades federativas pudieran seguir usando la figura de extinción de dominio para continuar, a nivel local, debilitando a la delincuencia y a la corrupción en sus recursos económicos, por lo que, al establecer la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la ley única de la materia, ello no significó de manera alguna que la acción de extinción de dominio fuera exclusivamente procedente solamente respecto de los bienes relacionados con las investigaciones de los delitos tipificados en la codificación penal federal, excluyendo a los establecidos en las leyes locales.

Es así que las disposiciones impugnadas limitan la facultad de los ministerios públicos locales para ejercitar la acción de extinción de dominio al señalar que procederá solamente para delitos contemplados en el Código Penal Federal respecto de los ilícitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita, dejando fuera los hechos que se encuentren en las legislaciones locales.

Lo anterior genera un espectro de ineficacia de la acción de extinción de dominio contrario a la finalidad que persigue el artículo 22 constitucional, en virtud de que

en los párrafos combatidos se establece que tratándose de los bienes relacionados con las investigaciones de delitos cuya tipificación corresponde también a la competencia local, solamente procederá respecto a los tipos contemplados en el Código Penal Federal y no los establecidos en los códigos penales de las entidades federativas.

Es decir, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al no hacer las remisiones a los códigos penales locales respecto a los delitos señalados en el artículo 1, fracción V, incisos f), g), h), i) y j), limita la procedencia de la acción de extinción de dominio solamente a los bienes relacionados con las investigaciones de los delitos tipificados en el Código Penal Federal, dejando fuera a los supuestos tipificados en las legislaciones locales, por lo que resultan subinclusivos.

Lo anterior se evidencia con lo establecido en el inciso k) del precepto señalado, en virtud de que al referir a los hechos por los que procederá la extinción de dominio en cuanto al delito de extorción, remite tanto a lo contemplado en el artículo 390 del Código Penal Federal, como a sus equivalentes en los códigos penales o leyes especiales de las entidades federativas.

El Congreso de la Unión al emitir las disposiciones impugnadas confunde el carácter nacional que debe darle a la ley con el perfil federal que le otorga, por lo que la declaración de inconstitucionalidad que este Organismo Autónomo solicita va encaminada a que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determine lo conducente para que se posibilite una mejor aplicación de la procedencia de la extinción de dominio tanto a nivel federal como local.

En este sentido debe quedar patente que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera necesario combatir la delincuencia y la corrupción a través de la disminución de sus recursos mediante la figura de extinción de dominio siempre que ello se haga con apego y respeto de los principios y derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema. Por ello, la finalidad de la presente impugnación es hacer efectiva la intención del constituyente y cubrir los resquicios legales, evitando así se generen espacios de impunidad.

Por lo anterior, el concepto de invalidez que nos ocupa busca hacer efectiva y eficaz la extinción de dominio a nivel local, respecto de los bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con la investigación de los delitos por hechos de corrupción, los cometidos por servidores públicos, encubrimiento, robo de vehículos y recursos de procedencia ilícita, tal como lo mandata la Norma Suprema en su artículo 22.

SEGUNDO. El artículo 5, párrafo segundo, en la porción normativa **“La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial”** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al establecer una reserva genérica y *ex ante* de la información, vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos en los numerales 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El objeto del presente concepto de invalidez radica en argumentar y sostener la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, en materia del derecho de acceso a la información, de lo dispuesto en el artículo 5 segundo párrafo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

El texto del precepto en comento dispone:

“Artículo 5. (...)

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

Como se desprende de la literalidad de la norma, ésta establece una reserva *ex ante* de toda la información obtenida por el Ministerio Público, con independencia de su contenido y su naturaleza, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a

la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad, ya que los efectos de esa reserva impactan en los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado mexicano.

A juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, la disposición jurídica impugnada trasgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estrictamente reservado a la totalidad de la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Previo a desarrollar los argumentos tendentes a exponer la contradicción de la norma con el mandato constitucional, conviene precisar que el derecho de acceso a la información comprende, como regla general, la libertad de buscar, recibir y difundir datos o hechos de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de elección de las personas.

Además, el derecho humano indicado tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otras prerrogativas.

Esto es, la información, además del valor propio que por sí misma implica, tiene uno instrumental, el cual sirve como presupuesto para ejercer otros derechos y como base para que los gobernados puedan realizar un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social en todo Estado de Derecho.⁶⁶

⁶⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2008, página 743, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**

Los estándares nacionales e internacionales coinciden en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Al respecto ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la información se compone por los siguientes elementos:

- I. **Por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijan las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.**

Al respecto, se entiende por información pública al conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.⁷

- II. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- III. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

⁷ Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro: **“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”**.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas:⁸

- I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien lo solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entregar por operar alguna excepción.
- III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.
- V. Los estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.
- VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77. *Cfr.* Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 80; y Caso Herrera Ulloa, párrafos 108-111

- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los estados tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

Tomando en consideración los anteriores aspectos y estándares, a juicio de esta Comisión Nacional, el artículo 5, en su párrafo segundo de la Ley Nacional de Extinción de Dominio transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Para sustentar tal afirmación, como se apuntó con antelación, el parámetro fundamental que debe tomarse en cuenta en la materia es aquel reconocido en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el cual dispone que toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.⁹

No obstante, en contraste con el marco constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información que obtenga el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial, independientemente de su naturaleza, se instituye la prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la mencionada información, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Fundamental.

⁹ “**Artículo 6º.** (...)”

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

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

En ese sentido, el precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una disposición que realiza una clasificación previa de la información sin atender los parámetros constitucionales y convencionales, imposibilitando que los sujetos obligados, es decir, las autoridades que detentan la información pública, en este caso, el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio y consecuentemente de las carpetas de investigación, averiguaciones previas, la que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen autoridades competentes de cualquier fuero y demás supuestos establecidos en el artículo 16 ¹⁰de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, puedan clasificar la información que se solicite.

Es decir, se imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información no solo con la mencionada reserva, sino que también expresamente prohibió que el público accediera a aquella, por lo tanto, ninguna

¹⁰ **Artículo 16.** El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público en:

- I.- Las carpetas de investigación, las averiguaciones previas y los juicios penales en trámite;
- II.- La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero;
- III.- La información que se genere en el sistema único de información criminal previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- IV.- La información generada con la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- V.- La obtenida de las bases de datos de los órganos constitucionales autónomos; de las entidades paraestatales; otras autoridades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno o de algún particular;
- VI.- La generada por la asistencia jurídica, acuerdos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte en relación con los hechos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución, y
- VII.- Cualquier otra información lícita que contenga datos o indicios útiles para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Para el caso de que durante la etapa de preparación de la acción de extinción de dominio que realiza el Ministerio Público, se obtenga información cierta de alguna persona, que de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencia para la declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, podrá recibir una retribución de hasta el cinco por ciento del producto que el Estado obtenga por la liquidación y venta de tales Bienes, luego de realizados los pagos a que se refiere esta Ley, a juicio del Juez. Los falsos informantes o declarantes ante el Ministerio Público incurrirán en el delito de falsedad de informes dados a una autoridad o sus equivalentes en las leyes penales de las Entidades Federativas.

persona física o jurídica podrá solicitar, al amparo del derecho fundamental de acceso a la información y al principio de máxima publicidad-bajo ninguna circunstancia- algún dato obtenido por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, lo cual incluye toda la información hasta que se la acción de extinción de dominio sea presentada ante la autoridad judicial competente.

Lo anterior, se traduce en una restricción absoluta, indeterminada y previa de carácter desproporcionada e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar cuál admite ser catalogada como reservada y cuál, por el contrario, debe ser pública.

En otras palabras, el mencionado precepto invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que propiamente y por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación.

Además, la restricción de mérito realizada por el legislador, en modo previo y absoluto, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

Un punto importante a precisar consiste en señalar que la naturaleza de la información reservada es distinta de la información confidencial.

Al respecto, es menester acudir a lo dispuesto en los Capítulos III y IV del Título Sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indican los supuestos en los que la información es susceptible de clasificarse como reservada:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.

- Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional.
- Pueda afectar la efectividad de las medida adoptadas en relación con las política en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.
- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoria relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidades a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- Afecte los derechos del debido proceso.

- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público.
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Lo anterior, **siempre que se funde y motive la reserva, a través de la aplicación de la prueba de daño por los sujetos obligados –quienes detentan la información-**, sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con acto de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Por otra parte, debe manifestarse con claridad que se considera información confidencial¹¹ la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, considerando como tales; los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

¹¹ Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

Asimismo, será información confidencial aquella que presten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

De esta manera, no resultaría correcto aducir que la norma impugnada va encaminada a salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información confidencial –distinta a la reserva- pues los datos confidenciales no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Ahora bien, este Organismo Nacional estima que lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 del ordenamiento controvertido no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reserva en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹², reglamentaria del artículo 6° de la Norma Fundamental en la materia.

En efecto, en contraste con el mandato constitucional referido, la norma controvertida dispone de forma absoluta, indeterminada y previa que toda información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial, medida que no se justifica, toda vez que no necesariamente toda la información, de manera absoluta y sin excepciones, puede ser considerada como reservada.

En consecuencia, el legislador realizó una clasificación *a priori* de la información en la regulación tildada de inconstitucional, perdiendo de vista que no todo el contenido de la información obtenida por el Ministerio Público deberá ser reservada hasta que se presente ante la autoridad judicial la acción de extinción de dominio correspondiente, ni mucho menos que esta se mantenga con ese carácter hasta que dicha acción sea presentada ante la autoridad judicial.

¹² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Aunado a lo anterior, al clasificar como reservada la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la disposición combatida resulta contraria al sistema de reserva de información, toda vez que realiza una clasificación absoluta y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad que implica en lo general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

Así el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del contenido de la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información.

En contraste, la legislación debería permitir a los sujetos obligados –como lo mandata la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹³– una ponderación casuística que permita discernir si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente y, en caso de ser así, fundar y motivar a través de la aplicación de la prueba de daño su determinación, situación que la norma impugnada no permite.

¹³ “**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.”

La norma realiza de facto una reserva previa de la totalidad de la información, lo cual provoca que resulte contraria al principio de máxima publicidad pues, se reitera, para determinar si la información es sujeta a esa categoría, debe llevarse a cabo la prueba de daño correspondiente para determinar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional y no atendiendo a cuál es el órgano estatal que genera la información o la denominación que se le otorga a la misma, incluso, la norma se erige como un instrumento inhibitorio del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pues al establecer una reserva absoluta afecta el núcleo esencial del derecho humanos.

Por ello, es evidente que el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley controvertida deviene en inconstitucional por los siguientes motivos:

- a) Realiza una clasificación de la información como reserva de forma previa, absoluta e indeterminada.
- b) La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución Federal.
- c) Prohíbe expresamente el acceso a la información al público en general, constituyéndose como una medida que obstruye el derecho fundamental del mismo nombre.
- d) La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.
- e) Se constituye como un instrumento inhibitorio del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Por lo anterior, el precepto impugnado genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental al establecer una restricción genérica de la

información, calificarla en su totalidad como reserva y estatuir una prohibición del suministro de datos de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos.

Además, a pesar de establecer una temporalidad –desde que la obtenga el Ministerio Público, hasta que la acción de extinción de dominio se presente ante una autoridad judicial- esta resulta ser ambigua y contraria a los parámetros establecidos en la Ley General de la materia, ya que la temporalidad depende de cuánto tiempo tarde el Ministerio Público en presentar la demanda referida, por lo que genera incertidumbre respecto en qué momento se podría acceder a esa información; por lo anterior, se vulnera el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de tal disposición.

En ese sentido, la clasificación realizada por la norma tildada de inconstitucional, de forma genérica respecto de la información obtenida por el Ministerio Público. Esto es así porque, si bien es cierto puede ser válida la clasificación de ciertos datos obtenidos como lo es la información confidencial, reservado su acceso en determinados casos y circunstancias, esto no debe establecerse como una fórmula general, *ex ante* y sin aplicación de la prueba de daño.

Siguiendo el mismo orden de ideas, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por la norma impugnada al mantener como estrictamente reservada la información que no debe serlo y que pudiera resultar necesaria para proteger los derechos de las personas y la estabilidad democrática del Estado, por lo que se debe garantizar que toda persona pueda acceder a información de carácter público, la cual solamente debe ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, asegurando que toda negación al acceso de información pública sea justificada, correspondiendo a las autoridades acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

En apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley -en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”¹⁴

En este orden de ideas, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado Democrático de Derecho debe ser el acceso a ésta y su máxima publicidad, la cual solo puede ser restringida bajo los límites o excepciones estrictamente estipulados en la Constitución Federal, a saber, por:

1. Los intereses nacionales;
2. Los intereses de la sociedad; y
3. Los derechos de terceros.

Dichas limitantes han dado origen a la figura conocida en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”.

En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, no puede limitar de manera discrecional el derecho a la información, sino que el respeto a su ejercicio debe ser amplio, solamente encontrando ciertas excepciones que a su vez lo garantizan.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrafo 229.

Debe enfatizarse que, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje a arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

La Corte Interamericana ha establecido, al interpretar el artículo 13, inciso 2m de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que para que una restricción sea compatible con dicho tratado debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) **Estar establecida por ley.**

La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

b) **Fin legítimo.**

El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

c) **Necesidad de una sociedad democrática.**

La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.

No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test* de proporcionalidad.

En esa tesitura, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente someter al segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio a la aplicación de los referidos estándares, para ello se deberá de realizar un escrutinio de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,

- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁵

Lo anterior es así, dado que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una **finalidad** constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, se advierte que la finalidad de la norma no puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, la preparación para la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público no representa una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público. Es decir, puede decirse que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente válido.¹⁶

La preparación para la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, sin embargo, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto.

Lo anterior en virtud de que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades

¹⁵ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

¹⁶ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger.

Por lo que la actualización de una reserva por comprometer información relativa a la preparación de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información se tenga como reservada.

Por lo que respecta a la **idoneidad de la norma impugnada**, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio con apego a la ley controvertida, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado.¹⁷

Ahora corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el **examen de necesidad** implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger

¹⁷ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

Al respecto, como se precisó en líneas previas, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad pública; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior, ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad pública.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el Legislador Federal, consistente en una calificación absoluta, *ex ante* y la prohibición expresa de acceder a la información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación al correcto desarrollo de la función de seguridad pública, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.¹⁸

De esta manera, no obstante que se demostró que la media legislativa no cumple a cabalidad con el requisito de necesidad, una vez que se han llevado a cabo las

¹⁸ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

primeras tres gradas del escrutinio, es conveniente que, en caso de que ese Alto Tribunal considere que dicha exigencia se cumple por la norma, corresponde realizar finalmente un **examen de proporcionalidad** en sentido estricto.

Esta grada del *test* consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y la reserva de información. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.¹⁹

Lo anterior, toda vez que, de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto.²⁰

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego, es decir, al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue –la acción de extinción de dominio– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

¹⁹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

²⁰ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de abril de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., la cual hizo suya la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, secretarios Etienne Luquet Farías y Valeria Palma Limón, párr. 57.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

Finalmente, como se precisó al inicio del presente concepto, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **73/2017**, promovida por esta CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

A manera ilustrativa a continuación se expone el comparativo entre ambas disposiciones:

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua declarada inconstitucional.	Ley Nacional de Extinción de Dominio.
<p>Artículo 225.... Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada Institución designe, por lo que el público no</p>	<p>Artículo 5. Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables. La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.</p>

tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

Como se aprecia de la comparativa realizada, el texto del artículo impugnado resulta similar, al que ese Alto Tribunal determinó como inconstitucional, ya que comparte algunos elementos en común, tales como la clasificación absoluta de la información como reservada y que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga, mientras no se presente la acción de extinción de dominio ante la autoridad judicial correspondiente.

En dicho asunto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la preparación de la acción de extinción de dominio o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.²¹

Ese Alto Tribunal concluyó que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

Además, señaló que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño, entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

²¹ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de abril de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., la cual hizo suya la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, secretarios Etienne Luquet Farías y Valeria Palma Limón, párr. 69.

Es decir, la calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

En consecuencia, esta Comisión Nacional encuentra que la norma impugnada al determinar la reserva de información en cuestiones relacionadas con la la preparación de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cual es el órgano del Estado que la genera o cual es la denominación que se le otorga.

Es decir, es necesario distinguir entre la información que obtendrá el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en la ejecución de la extinción de dominio.

Pues, para que la reserva sea constitucionalmente válida, siempre tendrá que atender a las finalidades previstas en la Constitución, sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger –la preparación de la acción de extinción de dominio– de manera que la actualización de una reserva por comprometer la extinción de dominio como supuesto válido para limitar el acceso a la información no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.²²

²² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 73/2017, *Op. Cit.*, párr. 58.

Es de concluirse que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

Por lo expuesto, el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

TERCERO. Los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa “o bien, el uso o destino lícito de los Bienes”, 7, fracciones II, IV y V, así como 15, todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio constituyen elementos para la procedencia de la acción de extinción de dominio que no establece el artículo 22 constitucional, por lo que van más allá del texto y alcance de la Norma Suprema, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y supremacía constitucional.

En el presente concepto se aborda la inconstitucionalidad de diversas disposiciones que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos transgreden los parámetros constitucionales en materia de extinción de dominio. Así, se argumenta que la extralimitación de las fronteras constitucionales en la que incurren las normas, resulta transgresora del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

La estructura argumentativa esboza lo relativo al derecho a la seguridad jurídica y posteriormente analiza la naturaleza de la figura de extinción de dominio en el orden jurídico mexicano, a la luz de su incorporación al texto constitucional el 18 de junio de 2008, así como su posterior modificación el 14 de marzo de 2019. Una vez realizado lo anterior, se procede a contrastar el texto de las disposiciones impugnadas con el nuevo artículo 22 de la Constitución Federal.

En principio debe señalarse que, a juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas no resultan congruentes con el nuevo paradigma constitucional en materia de extinción de dominio, pues distorsionan el actual sistema previsto en el artículo 22 constitucional, que, como se expuso de forma introductoria, representa un cambio de paradigma en materia de extinción de dominio. Así, como se expone a continuación, la norma trasciende los límites que dicho numeral prevé para la procedencia de la figura de extinción de dominio. Esta incompatibilidad constitucional tiene como consecuencia una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica en beneficio de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos o normas de carácter general que no cuenten con un marco jurídico que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza; por tanto, su actuación debe estar determinada y consignada en el texto de la ley, puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se circunscribe exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que no actúe sin apoyo constitucional y establezca los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

Lo anterior, ya que en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades –incluso las legislativas– debe tener sustento constitucional y garantizar que sus actuaciones generen certidumbre

jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

En torno a todo lo antes mencionado, desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando un poder actúa en contradicción con los alcances de la Norma Fundamental, afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que de manera que escape de lo previsto en la Constitución Federal ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por ésta. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

B. Análisis de las normas impugnadas a la luz de los nuevos alcances del artículo 22 de la Ley Suprema en materia de extinción de dominio.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 se incorporó al texto constitucional en su artículo 22 la figura de extinción de dominio como un instrumento “*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.*”²³

Dicha modificación tuvo como objetivo “*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.*”²⁴

Ello en razón de que los bienes instrumento, objeto o producto de un delito dependían, en primer término, de que existiera 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.²⁵

²³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 11 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbbIMn9GghkbHbZJR/8HI81Dhuu1RP2Maqm4lhRkQ==>

²⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 13 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqriebelbbIMn9GghkbHbZJR/83CODRyvcTxEOBKqCoEFP8A==>

²⁵ *Ibidem.*

En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuvara a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reprodujeran, pero principalmente decomisar sus activos, el Poder Reformador consideró 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.²⁶

En aquél momento, la figura de la extinción de dominio prevista en el artículo 22 constitucional, señalaba:

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

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

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

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

²⁶ *Ibíd.*

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.”

El citado precepto preveía la posibilidad de extinguir el dominio respecto de bienes relacionados con la comisión de ciertos delitos, cuando se surtieran los supuestos que allí se detallaban.

La Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones respecto de los alcances de dicha figura a la luz del citado artículo 22 constitucional ahora reformado. Al respecto, precisó que la extinción de dominio es una institución que involucra cuestiones de derecho penal, civil e incluso, administrativo.

En aquel paradigma constitucional, la Primera Sala señaló que el procedimiento de extinción de dominio era jurisdiccional y autónomo del de materia penal y tenía por objeto privar del derecho de propiedad a una persona, respecto de bienes que eran instrumento, objeto o producto de los delitos previstos delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.²⁷

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 15/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 337, del rubro: “**EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

Asimismo, dicha Sala precisó que, para la incorporación de esa institución en el derecho mexicano, el órgano reformador de la constitución partió de las siguientes premisas:

1) La extinción de dominio tiene por objeto introducir un régimen de excepción para combatir a la delincuencia organizada, por la comisión de los delitos citados.

En relación con la primera de esas proposiciones, el órgano legislativo advirtió reiteradamente la necesidad de contar con herramientas especiales para combatir un tipo especial de delincuencia que rebasó la capacidad de respuesta de las autoridades y que se distingue por sus características especiales en su capacidad de operación, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y su condición de amenaza contra el Estado, reconociendo que los procesos penales vigentes no eran 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;

asimismo, señaló que, por regla general, los bienes que las bandas criminales utilizan para cometer 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, la falta de relación directa con los procesados impedía que el Estado pudiera allegarse de ellos.

Así, la regulación de la extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir eficazmente a la delincuencia organizada, al considerar que los mecanismos que existían con anterioridad eran insuficientes.

2) Este régimen de excepción debía aplicarse restrictivamente y, por tanto, no utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe.

El órgano reformador de la constitución destacó que dicha acción debía ejercitarse con absoluto respeto a la legalidad y al derecho de audiencia y al debido proceso; además, manifestó que un modelo eficaz no podía sustentarse exclusivamente en mayores facultades para las autoridades policiales sin control alguno, sino que debía contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho.

Esto es, la acción de extinción de dominio no puede, entonces, proceder contra personas, propietarios o poseedores de buena fe con el objeto de que no se incurra en arbitrariedades; tampoco debe aplicarse indiscriminadamente a otro tipo de conductas ni utilizarse para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos comunes.

Consecuentemente, el análisis de las dos premisas en que se sustenta la acción de extinción de dominio, permite afirmar que el órgano reformador de la constitución buscó, en todo momento, un equilibrio entre el respeto a los derechos a la seguridad pública y a la justicia penal; de ahí que la acción de extinción de dominio no tiene por objeto anular o vaciar de contenido los mencionados derechos.

Por tanto, la interpretación del artículo 22 Constitucional no debe realizarse al margen de aquéllas, sino que, por el contrario, deben complementarse, en la medida en que no se impida su objetivo, sobre todo cuando pueden estar involucradas personas afectadas que hayan procedido de buena fe.

Además, la Sala en cita, puntualizó que la acción de extinción de dominio sólo procede respecto de bienes que han sido instrumento, objeto o producto de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas y que al ejercer su acción, el Ministerio Público debe aportar al juicio relativo elementos suficientes para acreditar lo siguiente:

- 1) Que tuvieron lugar los hechos ilícitos que se adecuan a la descripción normativa de los delitos mencionados, de acuerdo con la legislación penal que sea aplicable para juzgarlos;

2) Que los bienes objeto del juicio fueron instrumento, objeto o producto de los delitos citados; y,

3) En el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el representante social deberá aportar datos que razonablemente permitan sostener que ello se realizó con conocimiento del propietario de los bienes.²⁸

La Primera Sala de ese Alto Tribunal también señaló que el principio de presunción de inocencia no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, por la sencilla razón de que, en el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo, es autónomo de la materia penal, cuenta habida que en aquél no se formula imputación al demandado por la comisión de un delito.²⁹

Esto es, si bien la acción de extinción de dominio tiene su origen en la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, también lo es que su objeto, no es sancionar penalmente al responsable en la comisión de dichos antisociales, sino resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, en todo caso, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo.

Como se puede apreciar, la jurisprudencia de la Primera Sala de ese Alto tribunal en materia de extinción de dominio a la luz del artículo 22 anterior, resulta vasta y profunda. ³⁰

²⁸ Jurisprudencia 1a./J. 19/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 333, del rubro: "**EXTINCIÓN DE DOMINIO. ELEMENTOS QUE DEBE DEMOSTRAR EL MINISTERIO PÚBLICO AL EJERCER LA ACCIÓN RELATIVA.**"

²⁹ Jurisprudencia 1a./J. 23/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 331, del rubro: "**EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.**"

³⁰ Al respecto, ver las jurisprudencias de la Primera Sala 1a./J. 14/2015 (10a.), 1a./J. 15/2015 (10a.), 1a./J. 16/2015 (10a.), 1a./J. 17/2015 (10a.), 1a./J. 18/2015 (10a.), 1a./J. 19/2015 (10a.), 1a./J. 20/2015 (10a.), 1a./J. 21/2015 (10a.), 1a./J. 22/2015 (10a.), 1a./J. 23/2015 (10a.).

Sin embargo, el 14 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio. Dicha reforma implicó modificaciones substanciales a la figura, tanto para su naturaleza, como para su procedencia.

El texto constitucional vigente, quedó redactado de la siguiente manera:

“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 la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

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

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo

Asimismo, el Pleno de ese Alto Tribunal, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la figura de extinción de dominio al resolver las acciones de inconstitucionalidad **18/2010**, **33/2013**, **20/2014** y su acumulada **21/2014**, así como **3/2015**, **4/2015**, entre otras.

de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

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

Del análisis de los procesos legislativos, se desprende que la reforma tuvo por objeto, fortalecer la figura de extinción de dominio prevista en el artículo 22 de nuestra Constitución, agregando como delitos de procedencia los relacionados con hechos de corrupción; asimismo propone modificar las reglas de los bienes sobre los cuales procede su aplicación.³¹

El Poder Reformador de la Constitución consideró que la emisión de una regulación constitucional y secundaria de la extinción de dominio, derivado de la reforma constitucional de 2008 a la que se ha hecho referencia, fue un avance destacado en nuestro país, que tuvo como finalidad cimentar la base normativa para que el Estado Mexicano combatiera la delincuencia organizada a través de la disminución de sus recursos. Sin embargo, el Poder encargado de reformar la Norma Fundamental, estimó que la extinción de dominio, desde su implementación en nuestro país no ha dado los resultados esperados y se debe en gran medida a que, no obstante, constitucional precisaba que se trataba de procedimiento autónomo del proceso penal, en realidad dicha afirmación resultaba relativa.³²

En este sentido, consideró necesario un replanteamiento constitucional de la figura de extinción de dominio; ya que la regulación vigente de esta figura a nivel del texto fundamental y secundario, implica cargas procesales y probatorias

³¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en relación a la minuta con proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 22 y la Fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3776555_20181115_1542106414.pdf

³² *Ibidem*.

propias del derecho penal, que ha sido uno de los obstáculos en la aplicación exitosa de esta figura en nuestro país.³³

El Poder Reformador consideró que la dependencia en materia penal es uno de los inconvenientes en su aplicación que impiden hacer de esta figura una herramienta eficaz y eficiente para el combate a la estructura financiera de la delincuencia, por lo que se estimó pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.³⁴

En razón de lo anterior, el órgano revisor de la Constitución tuvo a bien reformar el artículo 22 de la Norma Fundamental con las siguientes finalidades:

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

Ello en razón de que, la normatividad en vigor no desligó apropiadamente el procedimiento de extinción de dominio de la acreditación de la conducta delictiva de la persona que se reputa como propietaria del bien.

Por ello, es pertinente precisar que el procedimiento de extinción de dominio es de naturaleza civil, con la finalidad de establecer una previsión procedimental relevante al modificar el estándar probatorio o el nivel del rigor probatorio para que en un litigio civil el Ministerio Público plantee que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima.

Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos.

La intención de la reforma es establecer la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Pública no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas.

La esencia de la modificación estriba, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Por otro lado, y para precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas:

- i. Hechos de corrupción,
- ii. Delitos cometidos por servidores públicos,
- iii. Delincuencia organizada,
- iv. Robo de vehículos,
- v. Recursos de procedencia ilícita,
- vi. Delitos contra la salud, secuestro,
- vii. Trata de personas,
- viii. Encubrimiento y
- ix. Delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos.

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

d) Establecer que la acción de extinción de dominio es propia del Ministerio Público y que en su ejercicio le prestará el auxilio las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno.

e) Establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Legislación Nacional Única en la materia, en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

Es decir, en la fracción que contiene la facultad del congreso para emitir la Legislación Nacional Única en materia de procedimiento civiles y familiares.

Esta distinción es importante para evitar, en todo sentido, que pudiera asumirse a la legislación nacional en cuestión como de carácter penal o regida por los principios de la impartición de justicia penal.

f) Precisar en las disposiciones transitorias la pervivencia de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expida la nueva legislación nacional Única en materia de extinción de dominio.

Precisar que los procedimientos de extinción de dominio que se hubieren iniciado y concluido con base en la citada ley federal o en las leyes locales en la materia se tramitaran conforme a esas disposiciones hasta su conclusión y las sentencias que se hubieran dictado no se verán afectadas por las nuevas disposiciones constitucionales y legales en la materia.

Del análisis del texto constitucional, así como de los procesos legislativos que ultimaron con la reforma al artículo 22 constitucional, se desprende que dicho numeral fue modificado sustancialmente en cuanto a la naturaleza, y las reglas de procedencia de la figura de extinción de dominio.

El nuevo estado de cosas constitucionales en materia de extinción de dominio representa un cambio de paradigma constitucional, a la luz del cual, habrá de realizarse el análisis de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta fundamental precisar el alcance del texto del artículo 22 vigente, para estar en posibilidad de argumentar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones. Por la gran relevancia que representa comprender los alcances del artículo en comento, se considera pertinente reinsertar la comparativa planteada introductoriamente:

Texto constitucional vigente hasta el 14 de marzo de 2019	Texto reformado mediante decreto publicado en el DOF el 14 de marzo de 2019
<p><i>Artículo 22.- (...)</i></p> <p><i>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></p> <p><i>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</i></p> <p><i>II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido</i></p>	<p><i>“Artículo 22. (...)</i></p> <p><i>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.</i></p> <p><i>La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.</i></p>

<p><i>utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.”</i></p>	<p><i>Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.</i></p> <p><i>A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”</i></p>
--	--

De la comparación anterior, podemos desprender lo siguiente:

	Texto constitucional vigente hasta el 14 de marzo de 2019	Texto constitucional vigente hasta el 14 de marzo de 2019
Naturaleza	Procedimiento Jurisdiccional y autónomo del de materia penal.	Procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal.
Procedencia	<p>En los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:</p> <p>a) Instrumentos, objetos o productos del delito.</p> <p>b) Aquellos que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.</p>	<p>Sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse.</p> <p>Y que los bienes referidos se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hechos de corrupción. • Encubrimiento, • Delitos cometidos por servidores públicos • Delincuencia organizada • Robo de vehículos,

	<p>c) Aquellos 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.</p> <p>d) Aquellos 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos de procedencia ilícita, • Delitos contra la salud, • Secuestro, • Extorsión, • Trata de personas y • Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
--	--	---

Como puede advertirse, los requisitos de procedencia de la figura de extinción de dominio contenidos en el texto constitucional vigente hasta el 14 de marzo de 2019, y los previstos en el texto actual, son palmariamente distintos.

En efecto, mientras en el texto constitucional anterior, la extinción de dominio procedía, en esencia, contra bienes, instrumentos, objetos o productos del delito, o que servían para ocultar o mezclar bienes producto del delito o para la comisión de delitos por un tercero; en el texto vigente, la figura procede sobre bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados con alguna investigación de los delitos referidos.

Es decir, a la luz del nuevo paradigma constitucional en materia de extinción de dominio únicamente se necesita que exista una investigación por parte del Ministerio Público de alguno de los delitos multicitados y que se haga referencia en la misma a un bien, cualquiera que éste sea, sin necesidad de que haya sido instrumento, objeto o producto del delito o haya servido para para ocultar o mezclar bienes producto del delito.

Del nuevo texto de la Constitución Federal se desprende que, si bien se ampliaron los supuestos penales por los que procede la figura —en virtud de que se agregaron al catálogo los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, recursos de procedencia ilícita, extorsión y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos—

por otra parte, se eliminaron diversos elementos relativos a los bienes por los que se puede ejercer la acción.

En este orden de ideas, de acuerdo a los nuevos alcances constitucionales de la figura, ésta es procedente respecto de bienes cuya procedencia no sea legítima y se relacionen con los delitos *supra* citados. Esto es, dichos requisitos son copulativos, de forma que, para iniciar un procedimiento de esta naturaleza tiene que conjugarse ambos elementos, a saber: un bien cuya procedencia no pueda acreditarse y su relación con la investigación de los delitos a los que se ha hecho referencia.

De no acreditarse ambos elementos, la figura de extinción de dominio devendría improcedente. Debe enfatizarse el carácter copulativo de ambos requisitos, pues, de interpretarse disyuntivamente, devendría en una facultad excesivamente amplia por parte del Estado, en tanto que podría extinguir el dominio de cualquier bien de las personas cuya procedencia legítima no pueda acreditar.

Luego entonces, en términos del artículo 22 constitucional vigente, cuando una persona acredite la legítima procedencia de un bien, aun y cuando dicho bien haya sido instrumento y objeto para la comisión de un delito de los enunciados en dichos preceptos no procedería la extinción de dominio, puesto que la procedencia de dicho bien ha sido acreditada.

Es bajo estas premisas respecto de las cuales deben analizarse las normas impugnadas. En el caso concreto los artículos 2, fracción XIV, en la porción normativa "*o bien, el uso o destino lícito de los Bienes*", 7, fracciones I, II, IV y V, así como 15 todos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichos preceptos traspasan los límites constitucionales en materia de extensión de dominio.

Esta Comisión Nacional observa que, en general múltiples disposiciones de la Ley impugnada van más allá de los límites previstos en el artículo 22

constitucional, y que esa distorsión del sistema representa una transgresión al derecho de seguridad jurídica de todas las personas.

Llama la atención de este Organismo Nacional, el hecho de que la ley impugnada habría resultado congruente con el paradigma constitucional previo a la reforma de 14 de marzo de 2019. Sin embargo, el nuevo estado de cosas constitucionales, lleva a esa Institución a analizar el ordenamiento a la luz del nuevo esquema, y la conclusión es que resultan incompatibles.

Concretamente, a continuación, se exponen algunas consideraciones por las que se estima que los preceptos impugnados, transgrede el referido derecho fundamental, así como el principio de supremacía constitucional, al no haber respetado los límites constitucionales.

a. Artículo 2, fracción XIV.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

*“Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:
(...)”*

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

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha disposición, en su porción normativa “, o bien, el uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito”, distorsiona el sistema constitucional sobre la figura de extinción de dominio, pues, el texto constitucional refiere exclusivamente que la misma procede, cuando la legítima procedencia de los bienes no sea acreditada, y no así respecto del uso o destino de los bienes.

En consecuencia, toda vez que el texto constitucional refiere que la extinción de dominio procede contra bienes cuya legítima procedencia no sea acreditada y se encuentren relacionados con los delitos *supra* referidos, resulta evidente, que actualmente la extinción de dominio no procede respecto de bienes cuyo uso o destino se relacione con los mismos ilícitos.

Es decir, como se refirió en líneas previas, el Poder reformador fue claro en su intención de transformar la figura de extinción de dominio. Así, los términos en los que quedó redactado el numeral 22 de la Norma Fundamental, permite entender que la extinción de dominio ya no procede respecto de bienes cuya legítima procedencia se acredite, no obstante que sean instrumento u objeto, es decir, tengan un uso o destino para la comisión de los hechos delictivos precisados en el artículo constitucional.

De ahí la inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues, si éste entiende como "*legítima procedencia*", el destino o el uso que se le dé a los bienes, resulta evidente que ello nada tiene que ver con la procedencia de los mismos, sino con su destino.

Finalmente, esta Comisión Nacional considera que la impugnación de este precepto incide de forma transversal en la confección de la ley, pues los preceptos que se refieren a la procedencia de la extinción de dominio respecto del *uso o destino lícito de los Bienes vinculados al Hecho Ilícito*, no encuentran sustento constitucional.

b. 7, fracciones I, II, IV y V.

La literalidad del precepto en análisis es la siguiente:

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

- I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;*
- II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;*
- (...)*
- IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible*

su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

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

De forma sintética, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las fracciones del artículo 7, transcritas, resultan incompatibles con el texto constitucional, pues, como se ha venido argumentando a lo largo del presente escrito, la figura de extinción de dominio procede exclusivamente respecto de bienes cuya legítima procedencia no pueda acreditarse.

Esto es, a *contrario sensu* por disposición constitucional, la extinción de dominio no procede respecto de bienes cuya procedencia legítima este acreditada, o como la norma los denomina, “*bienes de procedencia lícita*” o “*bienes de origen lícito*”, independientemente de su utilización o de su destino.

En efecto, como se expuso en líneas previas, el desarrollo evolutivo-constitucional del artículo 22 pone de manifiesto que previamente el Constituyente consideró necesaria la procedencia de la figura de extinción de dominio en contra de bienes que tuvieran una procedencia, o que sirvieran o fueran utilizados para conducta delictivas. Es decir, de forma previa, el texto constitucional efectivamente preveía la procedencia de la extinción de dominio tanto en el caso de la procedencia de los bienes, como en su destino y utilización. No obstante, lo cierto es que, el nuevo andamiaje constitucional es tajante en referir la procedencia exclusivamente cuando la procedencia legítima no se acredite, —independientemente del uso o destino de los bienes— y su relación con una investigación de los delitos multicitados.

Luego entonces, resulta igualmente incuestionable la inconstitucionalidad de las fracciones que permiten la procedencia de la extinción de dominio más allá de los límites constitucionales, como el caso de los numerales I, II, IV y V del artículo 7 de la ley impugnada.

En efecto, resulta de especial preocupación las disposiciones que permiten la procedencia de extinción de dominio respecto de bienes de procedencia legítima o de origen lícito, lo cual puede tener consecuencias de afectación incluso para poseedores de buena fe, máxime que, en términos del artículo 15 del ordenamiento impugnado, la buena fe en la adquisición de los bienes, es una cuestión que deben acreditar suficientemente todas las personas, con los documentos y las pruebas que se enlistan en dicho numeral.

Es decir, a consideración de este Organismo Nacional, la única fracción del artículo 7, que resulta congruente con el texto constitucional, es la número III, — la cual no es objeto de impugnación—, pues, efectivamente, refiere que la extinción de dominio procede respecto de *“Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos”*, que es puntualmente lo que dispone el texto constitucional.

Asimismo, de invalidarse las fracciones señaladas, esta Comisión Nacional considera, que la fracción VI adquiriría un nuevo sentido, puesto que se refiere a *“Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores”*. Por tanto, si subsiste la fracción III, que no es objeto de impugnación, y se interpreta armónicamente con la fracción VI, esta CNDH considera que ello resultaría congruente con el texto constitucional, pues, la extinción de dominio procedería respecto de bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos.

c. Artículo 15.

El precepto cuestionado dispone lo que se señala a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por cuanto hace a este precepto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que la disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en primer término, porque el rubro del artículo y las fracciones V y VI se refieren a bienes respecto de su utilización y destino, lo cual, como se ha hecho patente, no es materia de la extinción de dominio, en los términos en los que se encuentra redactado el numeral 22 de la Constitución Federal.

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

Esta CNDH considera que dicha cuestión es una contradicción que genera inseguridad jurídica para todas las personas, pues, si la norma permitiera la presunción de buena fe, respecto de la adquisición y destino de los Bienes no sería necesario comprobar nada al respecto, puesto que la buena fe de su adquisición se presume. En contraste, la norma requiere que, no obstante la presunción de buena fe, se compruebe fehacientemente que consta en documento; que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su Buena Fe, o justo título; que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica; entre otros.

Es decir, fácticamente, no opera la referida presunción de buena fe, pues en todo caso, las personas afectadas siempre deberán acreditar la procedencia legítima de los bienes de que se trate.

Para concluir este apartado, resulta evidente que el artículo 22 constitucional, establece con claridad que los elementos de procedencia para la extinción de dominio son los siguientes:

1. La existencia de un bien cuya procedencia legítima no haya sido acreditada.
2. Una investigación por alguno de los delitos que señala el 22.
3. La relación entre los 2 anteriores.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estima que el numeral 22 de la Norma Suprema es claro en cuanto a la naturaleza y las reglas de procedencia de la figura de extinción de dominio. Sin embargo, la ley impugnada no cumple con los parámetros constitucionales y traspasa sus límites.

CUARTO. El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al establecer que la acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de bienes de origen ilícito y que prescribirá en veinte años para el caso de los que sean destinados a realizar hechos ilícitos, le otorga alcances a la acción de extinción de dominio que la Norma Suprema no previó, aunado a que vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad al no garantizar la previsibilidad en el actuar de la autoridad respecto del ejercicio de la acción, generando un estado de incertidumbre.

En este concepto se demostrará que no fue intención del Poder Reformador de la Constitución establecer que la acción de extinción de dominio fuera imprescriptible, por lo cual, el legislador federal al estipularlo en la ley reglamentaria de la materia rebasó el alcance que se le quiso dar a nivel constitucional a dicha figura, lo cual se traduce además en inseguridad jurídica para los gobernados respecto a la actuación de la autoridad, a no estar sujeta a limitación temporal alguna el ejercicio de la potestad de iniciar la acción.

Para efecto de lo anterior, resulta necesario partir de un análisis al proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 22 constitucional del 14 de marzo de esta anualidad, a fin de realizar un análisis teleológico de dicho precepto.

En un primer momento, la iniciativa de reforma al artículo 22 de nuestra Norma Suprema, presentada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 30 de marzo de 2017, proponía que la acción de extinción de dominio fuera

imprescriptible con la intención de que el simple transcurso del tiempo no legitimara la posesión o propiedad “*mal habidas*”.³⁵

El 28 de abril de ese mismo año la Cámara de Diputados aprobó el dictamen respectivo y turnó a la de Senadores la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reformaba el segundo párrafo y se adicionaba un tercero al artículo 22 de la Constitución General, aprobando en sus términos lo relativo a la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio.³⁶

Dicha Minuta fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, las cuales al emitir su Dictamen de Decreto de reforma al artículo 22 modificaron varios aspectos propuestos por su colegisladora, entre los que se encuentra el tema de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio.

El Dictamen presentado por las comisiones aludidas en el párrafo anterior fue aprobado por unanimidad en lo general por el Pleno del Senado de la República, con algunas reservas por la reincorporación al texto del artículo 22 constitucional del carácter de imprescriptible de la extinción de dominio,³⁷ las cuales se sometieron a votación para su admisión a discusión por el Pleno de dicha

³⁵ Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Dip. José Hernán Cortés Berúmen (PAN), página 4. Consultable en el siguiente vínculo:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/03/asun_3510601_20170328_1487961351.pdf.

³⁶ Véase: De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, así como la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de la Cámara de Diputados. Consultables en los siguientes vínculos:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170428-XXIII.pdf>,
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/09/asun_3568025_20170905_1504640836.pdf.

³⁷ Véase Reservas formuladas, consultables en los siguientes vínculos:
http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-15-1/assets/documentos/5-Reservas_Sen_Maria_Gpe_Murguia_Gutierrez_Art_22_Extincion_Dominio.pdf
http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-15-1/assets/documentos/2-Reservas_Sen_Damian_Zepeda_Art_22%20Extincion_Dominio_v2.pdf

Cámara revisora sin obtener una mayoría a favor para el debate de las mismas, por lo cual se desecharon.³⁸

Por lo anterior, la Minuta con Proyecto de Decreto aprobada el 15 de noviembre de 2018 por el Pleno del Senado y que se envió a la Cámara de origen fue en el sentido de precisar la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del penal, señalar el carácter real y patrimonial de la medida, la excepcionalidad de la figura, planteándose para ello una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas, así como la disposición de medios de defensa adecuados a toda persona que pudiera resultar afectada, no siendo incluida la característica de imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio.³⁹

El 18 de diciembre de 2018 la Cámara de Diputados aprobó en sus términos el Proyecto de Decreto remitido por su colegisladora, al coincidir en todas y cada una de las premisas y consideraciones de la Minuta que les fue turnada por el Pleno de la Cámara de Senadores,⁴⁰ lo que incluyó el carácter de que la acción de extinción de dominio no sea imprescriptible.

De todo lo anterior, resulta válido afirmar que **la intención del Poder Reformador de la Constitución fue que la extinción de dominio no fuera imprescriptible**, toda vez que, si esa hubiese sido su finalidad lo hubieran aprobado en el texto reformado del artículo 22 de la Norma Suprema, por lo que es inconcuso que dicha figura debe ser prescriptible.

³⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Sesión Pública Ordinaria celebrada el 15 de noviembre de 2018. Consultable en el siguiente vínculo: http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3040

³⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, en relación a la Minuta con proyecto de Decreto que Reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio. Consultable en el siguiente vínculo: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3776555_20181115_1542106414.pdf

⁴⁰ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio. Consultable en el siguiente vínculo: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/12/asun_3796832_20181218_1545159488.pdf

Este Organismo Autónomo no pasa por alto que se argumentó, durante las discusiones que se tuvieron para incluir la imprescriptibilidad, que la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio de las Naciones Unidas establece ese carácter para la figura que nos ocupa, sin embargo, dicha ley no es vinculante para el Estado Mexicano al ser solamente una guía o sugerencia de cómo incorporar dicha herramienta en la legislación interna de los países de Latinoamérica.

En este orden de ideas, debemos recordar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas que regulan el decomiso en su vertiente civil, las cuales son vinculantes para México, no establecen la imprescriptibilidad de tal institución.

Debemos recordar que la extinción de dominio es una restricción a derechos humanos, por lo que su regulación debe ser por más cuidadosa para no resultar desproporcional en su aplicación y con ello generar un espectro de vulneraciones a derechos humanos, contrario al parámetro de regularidad constitucional.

Se debe recalcar que esta Comisión Nacional no se opone al combate a la delincuencia organizada y a los hechos de corrupción, por el contrario, es consciente de la necesidad de ello para lograr un ambiente de seguridad en el Estado Mexicano, así mismo se congratula de que los legisladores se preocupen por adoptar las medidas más eficaces y apropiadas para emprender tal lucha, sin embargo, esto debe hacerse siempre respetando los derechos humanos, sobre todo al usar figuras como la extinción de dominio que en sí mismas son restricciones a los mismos y que pueden llegar a usarse de manera arbitraria perjudicando a los gobernados que viven en la licitud.

Esta es la preocupación de este Organismo Nacional y la de muchos mexicanos, que la herramienta de extinción de dominio no se encuentre de tal manera acotada y con los candados suficientes para aplicarse de manera eficaz solamente a los hechos para los que fue creada y se genere un espacio de amplitud que permita que se use arbitrariamente en detrimento de los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la propiedad de todas las personas.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la Norma Suprema no admite la posibilidad de que la extinción de dominio sea imprescriptible, ya que se sometió en su momento a consideración del Poder Reformador de la Constitución el darle tal carácter a la figura y no se aprobó, por lo que no fue su intención el que dicha restricción al derecho humano a la propiedad no estuviera sometida a un límite para ejercerla.

Admitir lo contrario es darle a la extinción de dominio alcances que no tiene en el texto constitucional e ir más allá de la intención del Poder Reformador en una evidente vulneración a los derechos humanos de los gobernados, en virtud de que la imprescriptibilidad en este tipo de acciones genera incertidumbre jurídica para las personas al no tener la certeza de cuál será el límite temporal de la potestad de la autoridad para el ejercicio de la acción.

Lo anterior es así dado que, en cualquier momento, sin importar los años que hayan transcurrido, el Ministerio Público puede iniciar la acción de extinción de dominio incluso cuando haya pasado bastante tiempo desde la adquisición del bien al que se pretende extinguir el dominio y que se encuentre relacionado con las investigaciones de los hechos ilícitos que señala el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, debemos recordar que la extinción de dominio es una figura de carácter civil que va encaminada a restringir el derecho de propiedad de las personas, por lo cual debe prescribir.

Debemos recordar que la prescripción tiene precisamente su origen en el derecho civil, la cual significa adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.⁴¹

En el Código Civil Federal, conforme a lo dispuesto en los artículos 1135 y 1136, se define como el medio de adquirir bienes o liberarse de obligaciones por el simple transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, haciendo la distinción el segundo de los preceptos señalados, entre la

⁴¹ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera edición, Madrid 1992, página 1660

adquisición de bienes en virtud de la posesión llamada prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento que se denomina prescripción positiva.

En este punto, el legislador federal al establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio motivándose en que el simple transcurso del tiempo no legitime la propiedad de bienes adquiridos de forma ilícita, confunde la prescripción positiva con la negativa.

Es decir, infiere que por el paso del tiempo las personas van a adquirir la legítima propiedad de un bien y por esa razón la autoridad ministerial debe estar en la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio en cualquier momento sin importar el tiempo que haya pasado desde que se dieron los hechos vinculados con las investigaciones derivadas de los ilícitos señalados en el artículo 22 constitucional.

Considera que al tener las personas el derecho de prescripción positiva sobre bienes, la autoridad no debería tener en su contra el de la prescripción negativa o extinción de la acción por el transcurso del tiempo, sin embargo, no existe una correlación necesaria entre una y otra.

Lo anterior es así dado que, aun cuando se admitiera la necesidad de que la extinción de dominio sea imprescriptible, ello no elimina el derecho de las personas a adquirir la legítima propiedad de bienes mediante la prescripción positiva, pues lo único que se hace es ampliar una facultad de la autoridad más allá de los límites que señala la constitución y genera incertidumbre para todos los gobernados, así como un espectro de arbitrariedad.

Al respecto, en ciertos casos resultaría imposible para la parte demandada acreditar la legítima procedencia de los bienes demandados por la autoridad en virtud de que no debe soslayarse que cuando ha transcurrido un tiempo considerable desde la adquisición de la cosa, la persona no tiene la obligación de conservar la documentación de su procedencia.

Si bien la persona para demostrar la procedencia legítima del bien debe aportar elementos de prueba que conduzcan al juzgador a la convicción de que el bien tiene un origen lícito, como puede ser al exhibir los documentos con los que demuestre que obtuvo una herencia, que lo adquirió por un préstamo bancario, o que a la fecha de adquisición contaba con ingresos de procedencia lícita suficientes para la compra del mismo ya sea mediante la presentación de la declaración de impuestos, constancias de retenciones de salarios o pagos a las instituciones de seguridad social, no puede pasarse por alto que la carga de la prueba se torna con mayor dificultad cuando ha pasado bastante tiempo desde que se adquirió el bien.

En este sentido debemos recordar que los contribuyentes se encuentran obligados a conservar su documentación fiscal solamente por el plazo de cinco años, como regla general, los comerciantes hasta por diez, por lo que no es dable exigir que conserven o preserven los documentos que demuestren la adquisición del bien cuando hayan transcurrido más de diez años, pues no es razonable exigir que se almacene toda la documentación que demuestre el origen de cada peso con el que se pagó la cosa.

Lo anterior en consonancia con lo señalado por el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 28 y 30 que a la letra señalan:

“Artículo 28. *Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales estén obligadas a llevar contabilidad, estarán a lo siguiente:*

I. Para efectos fiscales, la contabilidad se integra por:

A. *Los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones, y la que obliguen otras leyes; en el Reglamento de este Código se establecerá la documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esta fracción, y los elementos adicionales que integran la contabilidad.*

B. *Tratándose de personas que fabriquen, produzcan, procesen, transporten, almacenen, incluyendo almacenamiento para usos propios, distribuyan o enajenen cualquier tipo de hidrocarburo o petrolífero, además de lo señalado en el apartado anterior, deberán contar con los equipos y programas informáticos para llevar controles volumétricos, así como con dictámenes emitidos por un laboratorio de prueba o ensayo, que determinen el tipo de hidrocarburo o petrolífero, de que se trate, y el octanaje en el caso de gasolina. Se entiende por controles volumétricos de los productos a que se refiere este párrafo, los registros de volumen, objeto de sus operaciones, incluyendo sus existencias, mismos que formarán parte de la contabilidad del contribuyente.*

Los equipos y programas informáticos para llevar los controles volumétricos serán aquéllos que autorice para tal efecto el Servicio de Administración Tributaria, los cuales deberán mantenerse en operación en todo momento.

Los contribuyentes a que se refiere este apartado están obligados a asegurarse de que los equipos y programas informáticos para llevar controles volumétricos operen correctamente en todo momento. Para tal efecto, deberán adquirir dichos equipos y programas, obtener los certificados que acrediten su correcta operación y funcionamiento, así como obtener los dictámenes de laboratorio señalados en el primer párrafo de este apartado, con las personas que para tales efectos autorice el Servicio de Administración Tributaria.

Los proveedores de equipos y programas para llevar controles volumétricos o para la prestación de los servicios de verificación de la correcta operación y funcionamiento de los equipos y programas informáticos, así como los laboratorios de prueba o ensayo para prestar los servicios de emisión de dictámenes de las mercancías especificadas en el primer párrafo de este apartado, deberán contar con la autorización del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto éste emita.

El Servicio de Administración Tributaria revocará las autorizaciones a que se refieren los párrafos anteriores, cuando en los supuestos previstos en las reglas señaladas en el párrafo anterior, se incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en la autorización respectiva o en este Código.

Las características técnicas de los controles volumétricos y los dictámenes de laboratorio a que se refiere este apartado, deberán emitirse de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria, tomando en consideración las Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con hidrocarburos y petrolíferos expedidas por la Comisión Reguladora de Energía.

II. *Los registros o asientos contables a que se refiere la fracción anterior deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento de*

este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria.

III. Los registros o asientos que integran la contabilidad se llevarán en medios electrónicos conforme lo establezcan el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria. La documentación comprobatoria de dichos registros o asientos deberá estar disponible en el domicilio fiscal del contribuyente.

IV. Ingresarán de forma mensual su información contable a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con reglas de carácter general que se emitan para tal efecto.”

“**Artículo 30.** Las personas obligadas a llevar contabilidad deberán conservarla a disposición de las autoridades fiscales de conformidad con la fracción III del artículo 28 de este Código.

Las personas que no estén obligadas a llevar contabilidad deberán conservar en su domicilio a disposición de las autoridades, toda documentación relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

La documentación a que se refiere el párrafo anterior de este artículo y la contabilidad, deberán conservarse durante un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha en la que se presentaron o debieron haberse presentado las declaraciones con ellas relacionadas. Tratándose de la contabilidad y de la documentación correspondiente a actos cuyos efectos fiscales se prolonguen en el tiempo, el plazo de referencia comenzará a computarse a partir del día en el que se presente la declaración fiscal del último ejercicio en que se hayan producido dichos efectos. Cuando se trate de la documentación correspondiente a aquellos conceptos respecto de los cuales se hubiera promovido algún recurso o juicio, el plazo para conservarla se computará a partir de la fecha en la que quede firme la resolución que les ponga fin. Tratándose de las actas constitutivas de las personas morales, de los contratos de asociación en participación, de las actas en las que se haga constar el aumento o la disminución del capital social, la fusión o la escisión de sociedades, de las constancias que emitan o reciban las personas morales en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta al distribuir dividendos o utilidades, de la información necesaria para determinar los ajustes a que se refieren los artículos 22 y 23 de la ley citada, así como de las declaraciones de pagos provisionales y del ejercicio, de las contribuciones federales, dicha documentación deberá conservarse por todo el tiempo en el que subsista la sociedad o contrato de que se trate.
(...).”

Por otro lado, el Código de Comercio indica que las personas comerciantes deben conservar los comprobantes de sus operaciones por un plazo mínimo de diez años, así lo señala su artículo 38:

“Artículo 38.- El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y **deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años.**”

En esta tesitura, si bien la parte demandada o la afectada podría aportar elementos o indicios para conducir al juzgador a la convicción de que los bienes tienen procedencia lícita, el artículo 15, también impugnado, señala la manera en la que se deberá acreditar suficientemente la buena fe en la adquisición de los bienes, lo que no permite la posibilidad de que se pueda demostrar su legítima procedencia cuando ha transcurrido un tiempo considerable desde su compra y no se cuente con los documentos que lo acrediten.

Para otorgar seguridad jurídica a las personas y se encuentren en la posibilidad de poder demostrar su legítima posesión o propiedad de sus bienes, la norma impugnada debe establecer un lapso razonable para la prescripción de la acción de la autoridad para ejercitar la extinción de dominio, pues lo contrario provocaría que de manera arbitraria y contraria a la salvaguarda del derecho de propiedad se pueda extinguir el dominio sobre cosas que en su momento fueron adquiridas de manera lícita pero por el paso del tiempo ya no se cuente con las pruebas que conforme al parámetro establecido pide la Ley Nacional de Extinción de Dominio para su acreditación.

Es así que no resulta razonable el que se les puede exigir a las personas que por un lapso mayor a diez años mantengan toda la documentación que demuestre sin lugar a dudas el origen de cada peso con el que pagaron la adquisición del bien.

Finalmente, por lo que respecta a la prescripción establecida de 20 años respecto de bienes que se hayan destinado a la realización de hechos ilícitos, como ya se argumentó en el concepto de invalidez anterior, dichos bienes de “destinación ilícita” no forman parte necesariamente de las cosas susceptibles de extinción de dominio de acuerdo con el alcance otorgado a la figura en el artículo 22 constitucional y el nuevo paradigma en la materia, ya que solamente se refiere a aquellos bienes cuya procedencia u origen legítimo no se pueda acreditar.

Es decir, los que fueron adquiridos u obtenidos de la comisión de un delito, que, si bien pueden usarse como instrumento u objeto para cometer el ilícito, la Norma Suprema es clara en señalar que debe acreditarse la procedencia legítima, por lo que su origen debe ser directa o indirectamente de la acción delictiva, independientemente de que con posterioridad se puedan destinar a la comisión de las conductas típicas señaladas por el precepto constitucional.

Por todo lo anterior, es que establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio respecto de bienes de origen ilícito, así como de veinte años para los de destinación, además de no tener sustento constitucional, atenta contra el derecho de seguridad jurídica pues permite que la autoridad la ejerza en cualquier momento, generando un estado de incertidumbre en las personas, en razón que no tendrán certeza del plazo dentro del cual se podrá promover, obligándolas a resguardar por siempre la documentación comprobatoria de la procedencia lícita de sus propiedades, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica que debe imperar en una sociedad democrática.

QUINTO. El artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al establecer que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público derivado de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades respectivas, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al tratarse información que se origina con motivo del ejercicio de acciones que no tienen sustento constitucional, toda vez que la Norma Suprema no prevé la posibilidad de realizar investigaciones para tal efecto.

En el presente concepto de invalidez se abordará la incompatibilidad con el bloque de regularidad constitucional del precepto que establece la posibilidad de sustentar la acción de extinción de dominio en la información recabada por el Ministerio Público en las investigaciones para la prevención de los delitos.

Lo anterior en virtud de que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación y verificación, entre otros, para la prevención de los delitos, consecuentemente si tales acciones resultan carentes de fundamento en la Norma Fundante, entonces la información generada con motivo de las mismas, resultará igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida de actos viciados de origen.

En tal virtud, resulta conveniente reproducir el contenido de la disposición impugnada en el presente apartado, la cual es de la literalidad siguiente:

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

(...)

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

(...).”

Este Organismo Nacional estima fundamental destacar que, en términos del numeral 21 de la Constitución Federal, la prevención, investigación y persecución de los delitos son actividades propias de seguridad pública, como función estatal, que persigue diversos fines, tales como salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Ahora bien, en términos del primer y segundo párrafos del numeral citado, corresponde a la institución del Ministerio Público exclusivamente la investigación, –por conducto de las policías a su mando– y persecución de los delitos.

En tanto que la prevención es competencia de las instituciones policiales, las cuales tienen entre sus funciones, realizar acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción; así como de proximidad social, entendida ésta como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, a través de la proactividad y la colaboración con otros actores sociales, bajo una política de colaboración interna e interinstitucional que fortalezca la gobernabilidad.⁴²

Adicionalmente, el décimo párrafo del referido artículo constitucional establece la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los distintos órdenes de gobierno para cumplir con los fines de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional en esa materia, el cual estará sujeto a las siguientes bases:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley, así como las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.
- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

A mayor abundamiento, en aras de realizar un análisis sistemático, resulta oportuno referir que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,

⁴² Véase el artículo 75, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

además de contemplar *ex profeso* las ya referidas funciones de prevención y proximidad a cargo de las instituciones policiales, dispone la existencia de un Consejo Nacional, el cual será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.⁴³

Por cuanto hace a la prevención, el referido Consejo Nacional, cuenta en forma permanente, con la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la cual tiene como principales funciones:

- Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas.
- Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.
- Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - ❖ Prevenir la violencia infantil y juvenil.
 - ❖ Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar.
 - ❖ Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol
 - ❖ Garantizar la atención integral a las víctimas.
- Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad

⁴³ Véanse artículos 10, fracción I, y 14, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

pública nacional; para ello, podrá allegarse de la información estadística que integra el Sistema Nacional de Información.

- Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito.
- Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, la Ciudad de México y los Municipios en esta misma materia.
- Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito.
- Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones.
- Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del sistema de seguridad pública.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que las actividades propias de la seguridad pública se encuentran a cargo del Ministerio Público y las instituciones policiales, también lo es que la prevención, investigación y persecución del delito se encuentra delimitada, a cargo del Ministerio Público, de las policías, o bien, de ambas instituciones en forma subordinada.

De este modo, la prevención corresponde a las policías, cuando realizan tareas de inspección, vigilancia y vialidad; y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, apoyado por la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, a través de la creación y evaluación de políticas públicas y programas en la materia. Por su parte, la investigación, tal como lo prevé el primer párrafo del artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. En tanto que la persecución del delito se encuentra a cargo del Ministerio Público exclusivamente, en el momento que ejercita hace efectivo el ejercicio de la acción penal.

Las afirmaciones anteriores se precisan gráficamente en el siguiente cuadro:

Acciones que comprende la seguridad pública en relación con los delitos	Autoridades competentes	Fundamento
Prevención	1) Instituciones policiales 2) Consejo Nacional de Seguridad Pública, apoyado por la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Artículo 21, párrafo décimo, inciso c) de la CPEUM, en franca correlación con los diversos 10, 14, 20, 75 y demás aplicables de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Investigación	Instituciones policiales, bajo el mando y la conducción del Ministerio Público.	Artículo 21, primer párrafo de la CPEUM
Persecución	Ministerio Público	Artículo 21, segundo párrafo de la CPEUM

Dicho de otro modo, si bien es cierto que la seguridad pública abarca acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos; no menos cierto es que, la primera de esas actividades corresponde en forma exclusiva a las policías; la segunda igualmente a las policías, bajo el mando y conducción del Ministerio Público y la tercera exclusivamente al Ministerio Público, en el momento que hace efectivo el ejercicio de la acción penal.

No obstante lo anterior, el numeral impugnado en el presente apartado dispone que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información recabada por el Ministerio Público que se genere en investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero.

Si desentrañamos el contenido de la disposición normativa prevista en el artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de mérito, se desprende la facultad de las autoridades “competentes” de los fueros local y federal a realizar investigaciones de prevención del delito y aún más, la información derivada de dichas

investigaciones, se usará para que el Ministerio Público pueda sustentar el ejercicio de la extinción de dominio.

En ese sentido, este Organismo Constitucional estima que no existe sustento constitucional para realizar actos de investigación para la prevención de los delitos; consecuentemente, si tales acciones resultan carentes de fundamento en la Norma Fundamental, luego entonces, la información generada con motivo de las mismas, resultará igualmente inconstitucional, pues habrá sido obtenida de actos viciados de origen.

Al respecto, esta Comisión Nacional ha sido enfática en que resulta fundamental que las instituciones de seguridad pública cuenten con las facultades necesarias para la investigación de los delitos y las faltas administrativas, es decir, para el esclarecimiento de conductas ya cometidas para su correspondiente sanción, con el fin de preservar el Estado constitucional de Derecho y garantizar a las víctimas la reparación integral y el acceso pleno a la justicia.

Sin embargo, la norma impugnada, habilita al Ministerio Público para que pueda obtener información de actuaciones sin asidero constitucional, pues contempla la posibilidad de obtener datos por parte de las instituciones policiales del fuero local y federal, para realizar investigaciones preventivas, a fin de que el Ministerio Público esté en posibilidad de sustentar la acción de extinción de dominio.

En ese sentido, permite obtener información para preparar la acción correspondiente a partir de facultades amplias y sin sustento constitucional en materia de prevención, las cuales dan pauta a la arbitrariedad y a la discrecionalidad, de manera que, las autoridades referidas en la fracción II del artículo 16 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, sin actualizarse los supuestos de flagrancia o sin tener noticia de la comisión o posible comisión de un delito (noticia *criminis*), pueden realizar tareas de investigación, recabar cualquier tipo de información y someterla a consideración del Representante Social a efecto de que se inicie con el procedimiento para extinguir el dominio.

No escapa a la luz de este Organismo Constitucional que la atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta actualmente el país, debe

emprenderse bajo un enfoque integral y no parcial, que, parta de una lógica preventiva, más que reactiva, y se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas.⁴⁴

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la fuente de información para ejercer la acción proviene de una facultad de tal amplitud que resultaría contraria al derecho de seguridad jurídica, pues está planteada la facultad de las autoridades en materia de seguridad pública para investigar con fines preventivos y posteriormente sustentar en esa investigación, el ejercicio de la acción de extinción de dominio, dan pauta a que dichas autoridades lleven a cabo actos de molestia que hagan nugatorios los derechos de seguridad jurídica, privacidad, intimidad, así como la transgresión del principio de legalidad y la prohibición de injerencias arbitrarias.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición impugnada en el presente apartado, resulta lesiva de los derechos fundamentales reconocidos por el Estado mexicano, como a la intimidad, privacidad y prohibición de injerencias arbitrarias, ya que los elementos de las instituciones de seguridad públicas de los distintos fueros, así como el Ministerio Público realicen actos de investigación en materia de prevención de los delitos.

Luego entonces, dada la amplitud e indeterminación de esa facultad, se da pauta a la arbitrariedad y discrecionalidad por parte dichas autoridades, por lo que resultan contrarias al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

A mayor abundamiento, facultar a las autoridades encargadas de la seguridad pública para realizar tareas de investigación en un contexto preventivo, implica que las policías, de manera coordinada y/o subordinada con el Ministerio Público desplegarán actividades encaminadas a esclarecer hechos delictivos cuando éstas aún no han sido cometidos, pues se trata de una fase preventiva, es decir, previo a la actualización en el mundo fáctico de conductas reprochables.

⁴⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/401/17, "Posicionamiento de la CNDH sobre la eventual aprobación de una Ley en Materia de Seguridad Interior", disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_401.pdf

Para sustentar la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada, en primer lugar, se expondrá el parámetro de regularidad constitucional, relativa al derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad. Posteriormente, se argumentarán las diferencias entre tareas preventivas y actividades de investigación, como un sistema diferenciado en materia de seguridad pública, para concluir que el precepto combatido vulnera el derecho y principio referidos.

A. Parámetro de regularidad constitucional: Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

Como se expuso en el tercer concepto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴⁵

En otras palabras, por un lado, se constriñe a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas relacionadas con los alcances del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁴⁵ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

A continuación, se procede a exponer las diferencias entre las tareas de prevención e investigación que deben desplegar las fuerzas policiales, la primera de esas actividades, en atención a su naturaleza y competencias y la segunda, bajo el mando y la conducción del Ministerio Público, acorde a lo precisado en los párrafos iniciales del presente apartado, a fin de sustentar que la información obtenida de actos de indagación en ámbito preventivo será inconstitucional, en razón de que tales investigaciones no tienen sustento en la Norma Fundante.

B. Diferencias entre investigación e prevención.

El punto medular del presente concepto de invalidez consiste en diferenciar, por una parte, las tareas que constitucional y legalmente pueden llevar a cabo los elementos de las instituciones de seguridad pública —Ministerio Público y policías— para la investigación de conductas que ya han sido cometidas y que pueden implicar un delito y, por otra, la indebida habilitación que la ley hace para que se recabe información derivada de la investigación para la prevención de los delitos para sustentar el ejercicio de la acción de extinción de dominio.

En ese sentido, a efecto de estar en posibilidades de concluir que los datos recabados por el Ministerio Público en términos del artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, demostraremos que no existe asidero constitucional para considerar válidas las investigaciones para la prevención de los delitos, por lo cual la información que derive de éstas resultará inconstitucional al provenir de actos viciados de origen.

Debemos ser muy enfáticos. Esta Comisión Nacional ha pugnado porque la atención a las conductas delictivas sea preventiva más que reactiva. Sin embargo, a juicio de este Organismo, el ordenamiento que hoy se impugna tergiversa las funciones de prevención y de investigación, las cuales, si bien forman parte de la seguridad pública, tienen una naturaleza y una finalidad distinta.

Para sustentar lo anterior, a continuación, se indican algunas precisiones acerca del concepto de prevención de conductas antijurídicas y, por otro lado, lo

referente a la etapa de investigación de las mismas. Ello, para evidenciar que se trata de conceptos diferentes, aunque, se reitera, ambas inmersas en la función de seguridad pública.

1. Investigación.

Debemos partir del nuevo contexto jurídico y normativo derivado de la adopción por el Estado mexicano del sistema de justicia penal de corte acusatorio.

La reforma constitucional en materia de justicia penal del año 2008 representa no sólo una transformación en el sistema de procuración y administración de justicia, sino un verdadero cambio de paradigma. Pasamos de un procedimiento penal inquisitorio mixto a uno acusatorio y oral, cuyas enormes diferencias son clave para entender, por un lado, la forma en que deben interpretarse las disposiciones en materia procesal penal.

Como ese Alto tribunal ha sostenido, el cambio de paradigma implicó, entre otras cosas, transitar de un sistema en el que imperaba la presunción de culpabilidad y la “*detención para investigar*”, a la presunción de inocencia. Éstos y otros muchos elementos diferenciadores importantes dan cuenta de una intencionalidad manifiesta de evolución y renovación en esta materia.

De manera relevante, el nuevo marco jurídico cambió la forma en que se investigan los delitos, el modo en que los datos obtenidos en la investigación son presentados ante los jueces, así como las reglas sobre su validez, desahogo y valoración, para lograr el esclarecimiento de la verdad, como uno de los objetivos principales del nuevo sistema.

Al respecto conviene tener presente que la Norma Fundamental señala lo siguiente:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

(...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida,

*las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. **La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.** La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de **legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.***

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(...)

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

(...)

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.”

Del texto anterior se desprende que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que persigue diversos fines tales como salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto la propia Constitución y las leyes en la materia.

Asimismo, la seguridad pública comprende, por una parte, la prevención, y por otra la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

En ese sentido, las instituciones policiales se tornan fundamentales en la investigación. En efecto, la policía pasó de ser un mero auxiliar instrumental del Ministerio Público, sin mayores capacidades o aptitudes de indagación criminal, a constituirse en figura esencial del proceso, en tanto se le confirió de manera directa la facultad investigadora, refrendando que el fiscal continuará al mando y conducción de la investigación de los delitos.

Es decir, si bien la policía investiga los delitos con sus propios elementos, técnicas y conocimientos científicos y criminalísticos, siempre debe hacerlo bajo la supervisión y orientación jurídico-operativa del Ministerio Público.

En otras palabras, la facultad de investigación de las instituciones de seguridad pública requiere, en términos del texto constitucional, legal y de la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, los siguientes requisitos esenciales:

- a. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías.⁴⁶
- b. Las policías deben actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público en tareas de investigación.⁴⁷
- c. Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.⁴⁸

⁴⁶ Véase el artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ Véase el artículo 127, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- d. Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.⁴⁹
- e. La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión.⁵⁰
- f. La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.⁵¹
- g. El Ministerio Público tendrá, entre otras, las siguientes obligaciones:⁵²
 - i. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación.
 - ii. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado.

⁴⁹ Véase el artículo 212, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Véase el artículo 213, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵² Véase el artículo 131, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- iii. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación.
 - iv. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba.
 - v. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma
- h. Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:⁵³
- i. **Investigación, que será aplicable ante:**
 - a. La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;
 - b. La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;**
 - c. Los actos que se deban realizar de forma inmediata;
o
 - d. La comisión de un delito en flagrancia.

⁵³ Véase el artículo 75, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- i. La investigación debe ser objetiva y referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo y conducida con la debida diligencia, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.⁵⁴
- j. Durante la investigación, tanto el imputado como su Defensor, así como la víctima o el ofendido, podrán solicitar al Ministerio Público todos aquellos actos de investigación que consideraren pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos. El Ministerio Público dentro del plazo de tres días resolverá sobre dicha solicitud. Para tal efecto, podrá disponer que se lleven a cabo las diligencias que se estimen conducentes para efectos de la investigación.⁵⁵
- k. La policía puede realizar la inspección de personas ya sea en flagrancia o con posterioridad a la comisión del hecho ilícito. Es decir, la inspección se realiza para descubrir el delito que se está cometiendo en ese mismo momento, o cuando el delito ya fue cometido y, al recibir noticia del mismo, la Policía inicia la indagatoria correspondiente, practicando al efecto todas las técnicas de investigación conducentes, dentro de las cuales se encuentra la inspección.⁵⁶
- l. Las inspecciones durante la investigación pueden practicarse únicamente previa noticia. Es decir, la Policía debe recibir previamente a que realice esta inspección la *noticia criminis* de manera y bajo condiciones de formalidad ordinarias (ante la propia Policía o el Ministerio Público), conforme a las formas que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para el inicio de una investigación criminal, esto es, por denuncia, querrela o equivalente.⁵⁷

⁵⁴ Véase el artículo 129, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵⁵ *Ídem*.

⁵⁶ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 118.

⁵⁷ *Ídem*.

- m. Una vez recibida la *noticia criminis*, el Ministerio Público y la Policía tienen la obligación de “proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia”. Si la noticia es recibida por el Ministerio Público, basta con que éste comunique a la Policía sobre ello para que ésta pueda iniciar el ejercicio de su facultad constitucional investigadora. Esta comunicación no implica en forma alguna que el Ministerio Público deba indicar a la Policía de manera pormenorizada y directa los actos y técnicas de investigación que puede o no realizar, ya que, como se dijo, bajo el nuevo sistema de justicia penal la Policía no requiere de una habilitación u orden escrita que la posibilite para actuar en la investigación de los delitos, pues cuenta con facultades constitucionales propias. Lo mismo ocurre cuando la denuncia es recibida directamente por la Policía, quien únicamente da aviso al Ministerio Público pero de inmediato comienza la investigación correspondiente.⁵⁸

Como se desprende del análisis sistemático del texto constitucional, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y de la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de la referida reforma constitucional de 2008, la investigación de las conductas realizadas que puedan constituir un delito es conducida por el Ministerio Público, constituyéndose en asesor jurídico de la Policía en lo relativo a la legalidad y admisibilidad en juicio de las actuaciones y resultados de las técnicas de investigación practicadas; la pertinencia y relevancia de realizar ciertas actuaciones o técnicas que contribuyan a la eficacia de la investigación; solicitar específicamente otros actos de investigación que complementen la teoría del caso y, en general, vigilar que los datos de prueba aportados por la Policía y sus actos se hayan realizado conforme a derecho.

Es decir, la investigación del delito es una etapa del procedimiento penal acusatorio que tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un

⁵⁸ Ídem.

proceso penal,⁵⁹ mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado.⁶⁰

Sobre la investigación, ese Alto Tribunal ha señalado que dicha **etapa debe iniciar con una denuncia o una querrela que estará a cargo del Ministerio Público, así como de la policía actuando bajo su conducción y mando**, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 constitucional.⁶¹ Es decir, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación dentro de la que realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las cuales deberán quedar registradas en una carpeta de investigación que para el efecto se integre.⁶²

Esta etapa, a su vez, comprende las siguientes fases:

⁵⁹ Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

- a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e
- b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.

⁶⁰ Véase la sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 669/2015, en la sesión pública de 23 de agosto de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶¹ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...).

⁶² Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 669/2015, en la sesión pública de 23 de agosto de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

- **Investigación inicial**, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e
- **Investigación complementaria**, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación.⁶³

Lo anterior significa que la función investigadora tiene lugar en la etapa **preliminar**, cuyo objeto es el esclarecimiento de los hechos derivados de una noticia criminal, así como la obtención de información y elementos que permitan, en su caso, fundar una acusación en contra de una persona a la que se atribuya la comisión de un hecho que la ley señale como delito. **Esta es una labor que por disposición expresa del artículo 21 de la Constitución Federal, corresponde al Ministerio Público**, quien asume el papel de rector de la investigación y es auxiliado por la policía, así como por expertos en diversas ciencias u oficios.⁶⁴

De manera que, **cuando la autoridad ministerial en la fase de investigación tiene conocimiento de un hecho con apariencia de delito, debe investigar y practicar todas aquellas diligencias y actos necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos denunciados**, respetando en todo momento los derechos de las partes y el debido proceso; sin que la investigación que realice pueda suspenderse o interrumpirse, salvo los casos previstos legalmente.⁶⁵

En ese sentido, se desprende que la etapa de investigación inicia con la interposición ante el Ministerio Público de una denuncia, querrela o su equivalente cuando la ley lo exija, o cuando dicha autoridad se haga concedora por cualquier otro medio de hechos posiblemente constitutivos de delito, que lo

⁶³ Artículo 211, fracción I, incisos a) y b), del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁶⁴ *Cfr.* La sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de tesis 233/2017, resuelta en sesión pública del 18 de abril de 2018, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁶⁵ *Ídem.*

obliga a él y a la Policía a actuar para el esclarecimiento de los hechos a efecto de justificar o sustentar la determinación de ejercer o no la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.

El Pleno de ese Máximo Tribunal ha sostenido que una vez recibida la noticia criminal, el Ministerio Público y la policía tienen la obligación de proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia. Si la noticia es recibida por aquel, **basta con que éste comunique a la autoridad policial sobre ello para que ésta pueda iniciar el ejercicio de su facultad constitucional investigadora.**⁶⁶

Es decir, una vez recibida la noticia *criminis* e iniciada la investigación, la policía no sólo puede, sino que debe realizar las técnicas y actos de investigación conducentes. Para cumplir con ese objetivo, la ley adjetiva penal regula diversas técnicas o actos de investigación que permitan al Ministerio Público y a las policías cumplir con su tarea de investigación del delito.⁶⁷ Entre ellas, existen algunas que requieren de la autorización del juez de control para llevarse a cabo, por ejemplo, la intervención de comunicaciones privadas, la geolocalización de equipos móviles y las órdenes de cateo.

Así, de lo anteriormente expuesto, en cuanto se refiere a la investigación, se puede concluir que es una fase del procedimiento penal acusatorio que inicia cuando el Ministerio Público o, en su caso, la policía tiene noticia de hechos que posiblemente puedan constituir un delito, que consiste en la realización de una serie de actos tendientes a esclarecer dichos hechos y, de ser posible su obtención, los datos de prueba, con auxilio de la policía, que le permitan determinar si ejerce o no la acción penal, así como la acusación contra el imputado.

Es decir, esa es la etapa preliminar del procedimiento penal para la obtención de información y de otros elementos que permitan fundar una acusación en contra

⁶⁶ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 120.

⁶⁷ Véase el capítulo III, del Título III, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

de una persona a la que se atribuya la comisión de un hecho delictivo y que permite al Ministerio Público y en su caso a la autoridad policial, realizar diversas actividades para tal propósito.

Sobre este tema en particular, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 14/2011, así como los amparos directos en revisión 2470/2011, 997/2012, 517/2011, 3229/2012, 3403/2012 y 2190/2014, sostuvo que la **policía no tiene un margen de actuación arbitrario**, sino que precisamente por tratarse de un órgano de operación fáctica, en el ámbito de investigación y persecución del delito, **el ejercicio de sus facultades legales estará siempre subordinado al mandato del Ministerio Público, por disposición expresa del artículo 21 de la Constitución Federal.** En consecuencia, **toda diligencia que deba realizar la policía que tenga como finalidad la investigación y la persecución del delito debe estar precedida, supervisada y supeditada a las instrucciones y órdenes que le instruya el órgano ministerial.**⁶⁸

Así, como lo ha puntualizado la Primera Sala de ese Máximo Tribunal del país, lo anterior implica que toda tarea de investigación que realice la policía tendrá que ser conducida por el Ministerio Público,⁶⁹ sin que ello implique que toda la actuación por parte de la Policía deba estar autorizada por la representación social, pues de lo contrario se vaciaría de contenido la facultad autónoma que se concedió a la Policía para investigar los delitos y la eficacia y eficiencia de la Policía en su labor investigadora se vería seriamente mermada u obstaculizada, en la medida de que requeriría que el Ministerio Público le “*diera el permiso correspondiente*” para cualquier actuación.⁷⁰

En conclusión a este apartado, esta Comisión Nacional considera que, como ya se ha abundado en líneas precedentes, en términos del artículo 21 de la

⁶⁸ Véase la sentencia del amparo en revisión 549/2014, resuelta por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 08 de abril de 2015, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁶⁹Ídem.

⁷⁰ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 121.

Constitución Federal la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales deben actuar en todo momento bajo la conducción y mando de aquél, en el ejercicio de esta función. Ello significa que, las autoridades policíacas no pueden *motu proprio*, sin la conducción y mando del Ministerio Público, realizar tareas de investigación.⁷¹

B. Prevención.

Ahora bien, esta Institución Nacional protectora de los derechos humanos advierte que no existe certeza en torno a la delimitación conceptual de la prevención del delito ni de las tareas que se desarrollan en ese ámbito, cuestión que resulta crucial para puntualizar los límites en que se sustenta el ejercicio de la acción de extinción de dominio por parte del Ministerio Público.

En ese sentido, no debemos perder de vista que el artículo 16, fracción II impugnado dispone que para el Representante Social sustentará el ejercicio de la acción de extinción de dominio en la información que recabe en investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero.

A mayor abundamiento, es necesario precisar que la prevención del delito como elemento de la seguridad pública a cargo del Estado, no se contemplaba en el texto original del artículo 21 de la Constitución Federal. No obstante, el Poder Reformador de la Constitución consideró de gran importancia su establecimiento, por lo que lo introdujo en la Norma Suprema, mediante la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad, publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

A pesar de lo anterior, del proceso legislativo del que emanó dicha reforma, tampoco se desprende la intención del legislador de conferirle un contenido concreto y cierto a esa tarea pública, y tampoco, de forma específica, la manera en que intervendrán en ella los agentes policiales.

⁷¹ Sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2190/2014, en sesión pública del 26 de noviembre de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

La delimitación de ese concepto resulta necesaria ya que ello contribuirá al establecimiento de las atribuciones específicas del Estado en materia de seguridad pública, permitirá fijar los límites entre las facultades preventivas, de procuración e investigación del delito a cargo del Estado, y ello, conllevará a un reparto competencial preciso respecto de las autoridades que serán las encargadas de intervenir en actos concretos, que brindarían certeza en cuanto a las implicaciones de cada una de ellas.

Respecto a esto último, y de manera específica, obligaría a discernir la participación de las autoridades en relación con la función preventiva del delito. Toda vez que se trata de impedir la manifestación o configuración de conductas delictivas, para llevar a cabo esa tarea, se requieren de diversos actos que vinculan otras políticas públicas no limitadas al aspecto criminal, sino inclusive al educacional o del desarrollo social de las comunidades y que necesariamente requieren la participación de otras instancias gubernamentales.

Ya que, en principio, el concepto de prevención del delito parece tener una implicación amplia, para efectos de la presente impugnación, lo que interesa es determinar la participación de las instituciones policiales, o bien, aquellas *autoridades competentes de cualquier fuero*, tal como lo precisa el artículo 16, fracción II de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, para generar investigaciones para la prevención de los delitos y que con ello, el Ministerio Público tenga sustento para iniciar el procedimiento de mérito.

Es decir, dilucidar qué actos puede desempeñar válidamente para ejercer esa función, bajo qué parámetros y límites puede participar para evitar el fenómeno delictivo.

En atención a lo anterior, se estima necesario que ese Alto Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución Federal, determine los elementos definitorios de la prevención del delito y se pronuncie en relación a los actos que, en ejercicio de dicha atribución, pueden desempeñar las instituciones policiales sin la conducción del Ministerio Público y que la distingan de las actividades de investigación y persecución del delito.

Lo anterior, toda vez que, ese Máximo Tribunal Constitucional, solo se ha pronunciado respecto los parámetros de regularidad constitucional en el marco de las investigaciones criminales, pero no así de la constitucionalidad de otros supuestos de inspección policial como pueden ser en la prevención del delito.⁷²

Para diferenciar adecuadamente, entre las tareas de investigación que se expusieron en el apartado anterior y las diversas facultades en materia de prevención del delito, conviene acudir de nueva cuenta al texto constitucional:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

(...)

*La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. **La seguridad pública comprende la prevención,** investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(...)

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

(...)

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

⁷² Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resuelta en sesión del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 88 y 89.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.”

Como se desprende del artículo 21 de la Norma Fundamental, la seguridad pública comprende, entre otras cuestiones, la prevención de los delitos. El Ministerio Público y las instituciones policiales tienen la obligación de coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y de conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual, entre otras cosas, debe formular las políticas públicas necesarias tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional dispone que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.⁷³

Las principales atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, son las siguientes⁷⁴:

- Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas.
- Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.

⁷³ Véase el artículo 2, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁷⁴ Véase el artículo 20, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - Garantizar la atención integral a las víctimas.

- Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional; para ello, podrá allegarse de la información estadística que integra el Sistema Nacional de Información;

- Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;

- Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;

- Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;

- Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;

- Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema

En ese sentido, un elemento fundamental para diferenciar entre las tareas de prevención y las diversas de investigación, lo constituye el artículo 75, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual dispone que las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las funciones de prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción.

En contraste con lo anterior, el artículo 16, fracción II de la legislación nacional que nos ocupa faculta al Representante Social para ejercer la acción de extinción de dominio, sustentándola en las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero.

Sin embargo, los actos de investigación para la prevención de los delitos, carece de sustento constitucional, por lo que la información que se genere de dicha actividad, necesariamente se encuentra viciada en su constitucionalidad también.

Luego entonces, no sería dable al Ministerio Público sustentar el ejercicio para extinguir el dominio en la información que resulte de las investigaciones preventivas.

En este punto, conviene reiterar que esta Comisión Nacional no se opone al ejercicio de la acción de extinción de dominio, ni a que todas las autoridades, dentro del cauce de sus competencias, estén obligadas a otorgar, de conformidad con el marco constitucional, la información necesaria para tal efecto, incluyendo aquélla que provenga de la prevención, investigación y persecución de los delitos por parte de las autoridades competentes, sino por el contrario, hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con el deber a su cargo.

Sin embargo, a este Organismo Nacional le preocupa de manera especial que se dé validez a los datos obtenidos de manera contraria al sistema establecido

en la Norma Suprema respecto de las facultades de las instituciones de seguridad pública, de manera que se da el visto bueno para que se efectúen actos propios de la investigación del delito so pretexto del ejercicio de la acción de extinción de dominio.

Conforme al tópico de este concepto de invalidez, abordaremos algunas cuestiones más relativas a la prevención delictiva.

Como se desprende del andamiaje constitucional y legal, la materia de prevención delictiva, parte desde una perspectiva de políticas públicas que implica realizar estudios sobre las causas del delito, su distribución geodelictiva y el diseño de políticas de prevención, que impliquen la promoción de la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.

Es decir, la prevención de los delitos implica el diseño de todo un sistema que permita al Estado, identificar las posibles causas delictivas y atenderlas a través de políticas pública, de forma que se evite la comisión de los mismos.

En el contexto internacional, se ha señalado que la prevención es el primer imperativo de la justicia.⁷⁵

Sobre esta materia, las Organización de las Naciones Unidas ha manifestado que el concepto de prevención del delito ha adquirido un significado más limitado, y se refiere a medidas no punitivas, en consecuencia, debe entenderse como toda medida dirigida a atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para cometer delitos. ⁷⁶

Asimismo, ha indicado que la prevención del delito engloba toda labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en

⁷⁵ Véase Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos", S/2004/6161, 03 de agosto de 2004, párr. 4.

⁷⁶ Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito E/CN.15/1993/3, párr. 4 y 5, citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., 31 de diciembre de 2009,

las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia; de igual modo, es una función que procura influir en las múltiples causas de la delincuencia; la aplicación de la ley y las sanciones penales no se incluyen en este contexto, pese a sus posibles efectos preventivos.⁷⁷

De manera específica, el Consejo Económico y Social del citado Organismo Internacional, ha indicado que la prevención del delito comprende una amplia y diversidad de enfoques, entre los que se encuentra:

- a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización (prevención social del delito);
- b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad o a una combinación de otros problemas económicos y sociales (prevención de la delincuencia basada en la localidad);
- c) Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito);

⁷⁷ Cfr. A/CONF.213/6, 05 de febrero de 2010, *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*, del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril de 2010.

- d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).⁷⁸

En cuanto a la prevención social del delito a las que se refiere las directrices ya citadas, tiene por efecto aumentar el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud, de empleo y de educación, que hacen mayor hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en los factores de riesgo y protección relacionados con la delincuencia y la victimización.⁷⁹

Por otro lado, la prevención basada en la comunidad procura modificar las condiciones en los barrios en que el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto, debido a la privación generalizada, por ejemplo, o a la falta de cohesión comunitaria, o a una combinación de otros problemas económicos y sociales.⁸⁰

En cuanto a la prevención de situaciones propicias al delito tiene por objeto reducir las oportunidades y los incentivos para delinquir, maximizar el riesgo de ser aprehendido y reducir al mínimo los beneficios del delito, por ejemplo, mediante el diseño ambiental de los espacios públicos o las viviendas o el asesoramiento a las víctimas. Estas técnicas están orientadas a formas específicas de delincuencia y se basan en el supuesto de que en cada situación los delincuentes toman decisiones racionales sobre los posibles riesgos y recompensas del hecho de infringir la ley. Sin embargo, pueden tener efectos secundarios, al desplazar la delincuencia de una localidad a otra, excluir (intencional o no intencionalmente) a los grupos marginados del uso de determinados espacios y violar el derecho de las personas a la privacidad.⁸¹

Como es de apreciarse, la prevención del delito conforma una parte muy importante de la política de todo Estado, que se relaciona íntimamente con todos

⁷⁸Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Directrices para la prevención del delito*, párr. 4.

⁷⁹Ibidem, párr. 7.

⁸⁰Ibidem.

⁸¹Ibidem.

los aspectos de la sociedad, por ello, debe abordarse desde todos los factores que contribuyen a la generación del fenómeno delictivo.

Esta apreciación, que obliga a los Estados la consideración de los aspectos sociales para efectuar la labor preventiva, también ha sido vislumbrada por organismos internacionales de carácter regional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual, ha señalado que los Estados son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y **programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal**.⁸²

Como se advierte, la expresión “prevención del delito” no sólo se refiere a la neutralización o represión del delito, ya que el fenómeno criminal debe abordarse desde una perspectiva social.

Así, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.⁸³

En ese sentido, la tarea de investigación de los delitos es distinta de la materia de prevención delictiva. Si bien, ambos elementos forman parte de la seguridad pública, lo cierto es que, la naturaleza, las finalidades y los alcances de ambas son diametralmente distintos.

En efecto, en términos del artículo 21 constitucional, la investigación sólo procede cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la comisión de un hecho que la ley señale como delito y tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.

⁸² Organización Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2009, p. 24 y 58.

⁸³ Organización Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2009, párr. 20.

Asimismo, la investigación corresponde tanto al al Ministerio Público como a las policías, pero es la representación social la que conduce todas las actividades encaminadas a demostrar la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.⁸⁴

En contraste, la prevención delictiva implica el desarrollo, por parte del Estado, de las políticas públicas adecuadas encaminadas a aumentar el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud, de empleo y de educación, que hacen mayor hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en los factores de riesgo y protección relacionados con la delincuencia.

Del análisis realizado y de la distinción expuesta, se desprende que las tareas de investigación sólo pueden ser realizadas bajo el mando y conducción del Ministerio Público y con la finalidad de a demostrar la existencia del delito y no así para su prevención.

Por ello, se resalta que resulta indispensable que ese Máximo Tribunal se pronuncie acerca de los límites entre la facultad preventiva y de investigación, así como de los actos que en cada una de ellas puede efectuar las autoridades encargadas de la seguridad pública, los supuestos que ameritarán tales medidas y de manera especial, los actos de investigación permisibles para la prevención de los delitos, de forma que esta situación pueda afectar de forma desmedida y en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas al momento en que se ejerza la acción de extinción de dominio.

En ese sentido, en caso de que esa Suprema Corte estime que, acorde al andamiaje constitucional y legal en materia de seguridad pública, tal como lo planteó este Organismo Constitucional, se encuentra vedado a las autoridades policiales la posibilidad de realizar investigaciones para la prevención del delito, resulta congruente entonces que se declare la inconstitucionalidad del artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de mérito, en virtud de que en ella se faculta al

⁸⁴ Véase el artículo 127, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ministerio Público para sustentar el ejercicio de la acción de extinción de dominio en información viciada de origen, esto es, las investigaciones realizadas para la prevención del delito, carentes de sustento constitucional.

SEXTO. El artículo 173, párrafo segundo, en la porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible.”, 177, último párrafo, así como el diverso 190, párrafo quinto, en la porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional.”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio permite que el Ministerio Público asegure bienes y acceda a bases de datos de autoridades *motu proprio*.

Lo anterior, posibilita la afectación de derechos fundamentales de las personas vinculadas con los procedimientos de preparación de la acción y durante del proceso de extinción de dominio sin control judicial previo, lo cual es una medida que afecta los derechos a la seguridad jurídica y de protección de los datos personales.

En el presente concepto de invalidez se demostrará que las disposiciones normativas impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica de las personas al permitir que el Ministerio Público asegure bienes sin previa autorización judicial, así como al permitir que acceda a bases de datos sin el correspondiente control previo del juez posibilitando que se trasgreda el derecho a la protección de datos personales.

Por cuanto hace a los artículos 173 y 177, estos se encuentran insertos dentro del Capítulo Primero De las Medidas Cautelares, del Título Tercero de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en el cual se regula todo lo relacionado a dichas providencias, las cuales tienen como objeto evitar que los bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice

cualquier acto traslativo de dominio, con la finalidad de garantizar su conservación.

En este orden de ideas, el artículo 173 de la multicitada ley establece, en su párrafo primero, que la medida cautelar de aseguramiento de bienes⁸⁵ podrá ser decretada por el juez, a solicitud del Ministerio Público, incluso previo a la presentación de la demanda.

Ahora bien, en el segundo párrafo del mismo numeral se indica que las actuaciones que limiten derechos fundamentales serán adoptadas previa orden judicial, entendiéndose que se refiere de manera específica a la medida cautelar de aseguramiento de bienes.

No obstante lo anterior, el mismo párrafo segundo continua diciendo que en caso de urgencia o necesidad el Ministerio Público podrá llevar a cabo por sí mismo el aseguramiento de los bienes, sometiendo dicha medida a control judicial de manera posterior y tan pronto como le sea posible.

Dicha facultad representa una vulneración al derecho humano a la seguridad jurídica, en virtud de que posibilita una actuación arbitraria por parte del Ministerio Público en un juicio en el cual debe actuar en un plano de igualdad con la parte demandada.

Se debe recordar que fue la intención del Poder Reformador establecer que el juicio de extinción de dominio sea un procedimiento de naturaleza civil y, por tanto, las disposiciones que lo regulen deben estar encaminadas a regularlo de manera tal que se asegure que las partes se encuentran en un plano de igualdad, por lo que el legislador debe ser cuidadoso en este aspecto.

Lo anterior en virtud de que no es lo mismo regular un procedimiento en el que las partes actúan en un plano de igualdad, como los civiles, a uno en que una de

⁸⁵ La Ley Nacional de Extinción de Dominio, establece que es la única medida cautelar que se puede dictar:

“**Artículo 188.** No podrá dictarse otra medida cautelar, que la establecida en esta Ley.”

las partes tiene una calidad distinta a la de su contraria, como en el juicio de amparo o uno de índole penal.

En este sentido, las disposiciones reclamadas corresponden a una legislación de naturaleza civil y, por tanto, las normas ahí previstas están encaminadas a regular un juicio especial que se suscita entre partes que comparecen en una situación equiparable entre sí, es decir, invariablemente acuden en un plano de igualdad, al margen de alguna calidad específica que pudieran tener.

En esta tesitura, no se trata de juicios en los cuales se presente una relación de supra-subordinación, es decir entre una autoridad con poder de imperio y los particulares, toda vez que se trata de resolver relaciones en las cuales tanto el actor como el demandado actúan en igualdad, a pesar de que uno pueda ser un particular y el otro un organismo o institución del Estado, pues al final de cuentas se encuentran en un mismo plano ya que lo que se reclama es el reconocimiento o extinción de un derecho sobre un bien.

Por lo anterior, no es dable que el Ministerio Público pueda por sí mismo y de forma discrecional decretar el aseguramiento de bienes en un juicio civil al que acude en igualdad de condiciones que la parte demandada, por lo que resulta imprescindible que sea el juzgador el que determine la necesidad de decretar la medida con base en la justificación que le presente dicho representante social.

Ahora bien, este Órgano Constitucional no pasa por alto que la medida cautelar puede llevarse a cabo de manera previa al juicio, etapa en la cual el Ministerio Público actúa con el carácter de autoridad, sin embargo, durante la etapa preparatoria, para las actuaciones a cargo de aquél se aplicará supletoriamente lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que resulta aún más evidente que el representante social no puede decretar *motu proprio* el aseguramiento de bienes.

En esta tesitura, el Ministerio Público, aun cuando actúe como autoridad en la etapa de investigación o previa al juicio, no puede ordenar el aseguramiento de bienes al ser una medida demasiado invasiva de los derechos de posesión y

propiedad de las personas, por lo que necesariamente requiere la intervención de la autoridad judicial.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, señalando que todas las medidas, que durante la investigación sean violatorias de derechos fundamentales, como el aseguramiento de bienes, exigen el control judicial previo, por más que se trate de un acto de molestia y no de privación, al restringir el derecho de propiedad y de seguridad jurídica de las personas.⁸⁶

Si bien es cierto que lo anterior fue decretado respecto de la materia penal, no resulta constitucionalmente admisible que tratándose de juicios de naturaleza civil las personas no cuentan con la misma garantía a que se le respeten los derechos aludidos y que toda medida que tenga tal grado de invasión deba someterse al escrutinio y decisión de un juez imparcial que determine sobre la procedencia de la medida.

En esta tesitura, este Organismo Nacional considera que el Ministerio Público debe en todo momento acudir ante el juzgador y solicitar la medida cautelar de aseguramiento de bienes acreditando los elementos que la propia ley le señala.

Ahora bien, la porción normativa impugnada indica que en caso de urgencia o necesidad el Ministerio Público podrá adoptar *motu proprio* la medida de aseguramiento de bienes, resultando preocupante la vaguedad de los términos utilizados, dado que generan incertidumbre sobre cuándo se actualizan tales casos.

Es decir, deja al arbitrio del representante social el determinar cuándo hay urgencia u otra necesidad, lo que no brinda certeza a las personas de los casos específicos en los que el Ministerio Público no requerirá el control judicial previo para el aseguramiento de bienes.

⁸⁶ Sentencia de 22 de marzo de 2018 de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, páginas 111 y 112.

Aunado a lo anterior, el artículo 177⁸⁷, en su último párrafo, estatuye que, dada la naturaleza de la acción de extinción de dominio, se presume la necesidad de la medida, lo cual posibilita que en todos los casos el Ministerio Público pueda asegurar bienes por sí mismo, sin control judicial previo, fundándose en que la medida es necesaria dada la naturaleza de la acción.

Asimismo, se considera que el hecho de que el último párrafo del artículo 177 disponga que se presume la necesidad de la medida, no permite al juzgador evaluar y analizar la aplicabilidad del aseguramiento de bienes, pues en todos los casos que se le solicite deberá decretarla, sin importar si el Ministerio Público demostró el derecho que le asiste de pedirla, salvo que obre de alguna u otra forma, alguna probanza en contrario, lo cual, por la amplitud de las fases procesales en que puede dictarse, puede resultar en algunos casos imposible.

Es decir, al presumirse la necesidad de decretar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de bienes, hace imperativo que en la gran mayoría de los casos el juzgador la decrete, aun cuando no hubiere justificación debidamente fundada y motivada por parte del Ministerio Público.

Por lo hasta aquí expuesto, es que el artículo 173, en la porción impugnada, así como el diverso 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio vulneran el derecho a la seguridad jurídica al permitir que el Ministerio Público realice actos que devienen en arbitrarios, al permitir que de *motu proprio* decrete la medida cautelar del aseguramiento de los bienes materia de la extinción de dominio sin el control previo del órgano jurisdiccional.

Por otro lado, el artículo 190, en su párrafo quinto, señala que para la preparación de la acción de extinción de dominio el Ministerio Público podrá solicitar a la

⁸⁷ “**Artículo 177.** El Ministerio Público que solicite la medida cautelar:

I. Deberá determinar con precisión el o los Bienes que pide sean objeto de la medida, describiéndolos de ser posible para facilitar su identificación, y

II. Deberá acreditar el derecho que le asiste para pedirla.

Dada la naturaleza de la acción, se presume la necesidad de decretarla.”

autoridad judicial acceso a bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción.

Sin embargo, establece una excepción a ello al indicar que en caso de que no se pueda recabar dicha autorización por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se justificará e informará al juzgador dentro de los cinco días posteriores a que se acceda a las bases de datos que contienen la información.⁸⁸

Este Organismo Nacional considera que tal facultad otorgada al Ministerio Público posibilita que se vulnere el derecho humano a la privacidad y a la protección de datos personales, ello en virtud de que si bien se podría justificar que por determinadas circunstancias no es posible recabar la autorización del órgano jurisdiccional de manera previa a la obtención de la información de las bases de datos, en caso de que de manera posterior el juez determine que no existió justificación para el acceso a la misma, ya se habría producido un daño irreparable, pues la autoridad administrativa habría tenido ya en su poder

⁸⁸ “**Artículo 190.** El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.

Toda autoridad que, en razón de su cargo o funciones, tenga conocimiento de la existencia de Bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio, están obligados a denunciar o dar aviso inmediatamente a la Fiscalía.

En los supuestos del párrafo anterior, la autoridad que haya realizado la denuncia, presentará toda la información con la que cuente a la Fiscalía con la finalidad de que se formalice la acción de extinción de dominio y auxiliará en la preparación de la acción, en el ámbito de sus competencias.

Tan pronto como un Ministerio Público a cargo de un procedimiento penal tenga conocimiento de la existencia de Bienes susceptibles de la aplicación de las disposiciones de la presente Ley, informará a la unidad administrativa de la Fiscalía responsable de ejercer la acción de extinción de dominio.

Dentro de la preparación de la extinción de dominio se podrá solicitar, a la autoridad judicial, acceso a las bases de datos en búsqueda de la información necesaria para la procedencia de la acción y, en general, en todas aquellas involucradas con la operación, registro y control de derechos patrimoniales. En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional. (...).”

información sensible y datos personales de una persona identificada o identificable.

Al respecto debemos recordar que las personas tienen derecho a la preservación de un grado de privacidad frente a las acciones de las autoridades. La Norma Suprema protege la misma en distintos preceptos. En tales casos, la intimidad como derecho humano tiene distintos niveles de protección, dependiendo de si el Estado se constituye como garante del mismo frente a la sociedad o si, por el contrario, debe ser garante frente a su propia actividad resultando relevante de qué tipo de actividad se trata.

En relación con lo anterior, los artículos 6°, apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, reconocen el derecho fundamental a la protección de datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad de las personas.

Es así que el artículo 16 constitucional señala de manera expresa el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición en el tratamiento de éstos, la cual únicamente tiene como supuestos de excepción razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o proteger derechos de terceros.

En este orden de ideas, el acceso a bases de información que podrían contener datos personales, sin cumplir con los estándares mínimos de protección a los mismos que hace la disposición impugnada al facultar al Ministerio Público a recabarlos para la preparación de la acción de extinción de dominio sin el control judicial previo, se traduce en una vulneración al derecho humano aludido.

En este sentido, resulta necesario para que se salvaguarden los derechos a la privacidad y a la protección de los datos personales de los gobernados, que la autorización judicial para acceder a bases de datos deba ser previa al acto, pues no es admisible que sea posterior dada la naturaleza del mismo, en virtud de que la vulneración a tales prerrogativas ya se habría consumado en caso de que se

someta a control judicial de manera posterior y éste determine la no justificación en el acceso a la misma.

Por todo lo expuesto se evidencia que las disposiciones impugnadas permiten al Ministerio Público un margen de actuación que, al no contar con control judicial previo y presumir la necesidad de decretar una medida cautelar respecto de los bienes de las personas, deriva en actos arbitrarios en detrimento de los derechos humanos de las personas a la seguridad jurídica, la propiedad y la protección a su privacidad y datos personales.

SÉPTIMO. El artículo 228, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es de tal forma vaga e imprecisa que permite la procedencia de la venta anticipada de los bienes sujetos a dicho proceso para un número indeterminado de supuestos al señalar de manera genérica que se podrán enajenar cuando sea necesario “dada la naturaleza de los bienes”.

Lo anterior permite la arbitrariedad de la autoridad para la determinación de los bienes que se enajenarán de manera previa a la resolución definitiva del juicio, por lo que al ser un supuesto tan amplio genera incertidumbre sobre cuáles serán esos bienes sobre los que procederá, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica.

El objeto del presente concepto radica en evidenciar que el artículo 228, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al ostentar una descripción imprecisa relativa a las características de los bienes que podrán ser sujetos a venta anticipada vulnera el derecho humano de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El texto que se impugna es el siguiente:

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

*a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;
(...).”*

El argumento central del presente concepto consiste en señalar que, si bien este Organismo Nacional estima que hay determinados supuestos en los que la venta anticipada de los bienes sujetos a procedimiento de extinción de dominio es viable e incluso en ocasiones necesaria –siempre y cuando la autoridad administradora funde y motive su proceder–, lo cierto es que el inciso a), contenido en el precepto constitucional, resulta de tal forma abierto e impreciso de manera que cualquier bien cuya venta anticipada resulte necesaria, a discreción de la autoridad, pueda consumarse.

Es decir, la disposición permite que la autoridad administradora proceda a la venta anticipada de los bienes cuya administración le corresponde, cuando estime que sea necesaria “*dada la naturaleza de los bienes*”.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha disposición permite la arbitrariedad por parte de la autoridad para que, sin justificación suficiente, proceda a la venta anticipada de los bienes administrados.

Para sostener la premisa referida, primeramente, se realizará una referencia al derecho conculcado, es decir, a la seguridad jurídica y el principio de legalidad y de cómo rigen el diseño normativo, de manera que el legislador se encuentra obligado a elaborar disposiciones precisas y claras, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad del precepto *supra* indicado.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales se erigen como prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su razón esencial es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto de que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, a quien le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, es decir, no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en los conceptos de invalidez, anteriores, en relación con los alcances del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En concreto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima las hipótesis descritas en los incisos b) al f) se encuentran debidamente acotadas y justificadas, pues las características señaladas en los incisos en comento atienden a evitar la pérdida del bien sujeto al proceso de extinción de dominio, impedir que éste genere una afectación al medio ambiente o la salud o, en su caso, produzca una erogación del erario superior a su valor, por lo tanto, este Organismo Constitucional observa loable la medida adoptada por el legislador federal en los referidos incisos.

Por cuanto hace al supuesto previsto en el inciso b), relativo a los riesgos o peligros al medio ambiente o para la salud, es posible acotar a lo previsto en las leyes generales de Desarrollo Forestal Sustentable y Salud, respectivamente; respecto a aquellos bienes fungibles⁸⁹ estos se encuentran acotados en el Código Civil Federal; por otra parte, la Ley de Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, describe en la fracción III, de su diversos 2º, que los bienes incosteables son aquellos cuyo valor sea menor al equivalente a seis meses de Unidades de Medida y Actualización, así como aquellos que, de conformidad con lo que al respecto disponga el Reglamento, tengan un valor comercial inferior a sus costos de administración.

⁸⁹ “**Artículo 763.** Los bienes muebles son fungibles o no fungibles. Pertenecen a la primera clase los que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Los no fungibles son los que no pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad.”

De lo anterior se colige que, los supuestos previstos en los incisos b) al f) del artículo 228 de la Ley Nacional combatida, se encuentran delimitados en diversos cuerpos normativos vigentes, poniendo un mayor énfasis en aquel supuesto regulado en la Ley de Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, ordenamiento que fue reformado en el mismo Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en consecuencia, el legislador federal tuvo a bien establecer claramente a lo que se atenderá cuando se refiera a aquellos bienes incosteables.

No obstante, por cuanto hace al supuesto previsto en el **inciso a)** de la Ley Nacional sometida a estudio de ese Máximo Tribunal Constitucional, no justifica la venta anticipada de los bienes como lo hace en los casos antes indicados, pues la hipótesis que hace procedente la venta anticipada de los bienes asegurados, por la autoridad administradora (Instituto de Administración de Bienes y Activos) cuando sea necesaria dada la naturaleza de los bienes, constituye una disposición imprecisa que no aporta los elementos que dejen claro que por la naturaleza del bien resulta necesaria la enajenación, lo que se traduce en una habilitación para que la autoridad administradora proceda de forma arbitraria a la venta anticipada y en consecuencia se transgrede el derecho humano de seguridad jurídica.

Si bien el legislador federal consideró necesario contar con supuestos en que sea posible realizar la venta anticipada e incluso sea necesaria, con el fin de evitar una pérdida del bien o la generación de una erogación superior a su valor a la autoridad administradora del mismo, lo cierto es que el diseño normativo debió ser de tal manera cuidadoso de forma que se respeten los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

Lo anterior, en razón a que la voz “*naturaleza*” tiene un sin número de contenidos, entre ellos, se entiende como la virtud, calidad o propiedad de las cosas⁹⁰, en

⁹⁰ Definición dada por la Real Academia Española, disponible en la siguiente liga electrónica: <https://dle.rae.es/?id=QHIB7B3>

consecuencia, es loable sostener que por naturaleza se referirá a las diversas características que integran un objeto, por lo tanto, el supuesto sometido a estudio constitucional de esa Suprema Corte, ostenta como eje central para realizar la venta anticipada los elementos del bien, mismos que serán sujetos de valoración de la autoridad, es decir, no existe un parámetro objetivo que permita hacer del conocimiento tanto del gobernado como de la autoridad administradora de los bienes sujetos a extinción de dominio que sean entendidos como integrantes de su naturaleza.

En ese sentido, de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio que posibilita actuaciones injustificadas, pues autoriza sin precisar categorías ciertas, cualquier tipo de bien incautado podrá ser susceptible de venderse anticipadamente, si es calificado como una medida necesaria atendiendo a su naturaleza.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que lo anterior no significa que para salvaguardar el referido principio el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo empleado, también lo es que tiene el deber, en el ámbito de sus competencias, de garantizar y proteger los derechos humanos, como lo es el de seguridad jurídica y el principio de legalidad con el objeto de que los gobernados tengan certeza de los supuestos regulados en los diversos ordenamientos jurídicos, y en el caso en concreto, para que se tenga certeza plena de los casos en que procederá la venta anticipada de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio.

Es decir, el artículo controvertido, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad administradora de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio pueda determinar discrecionalmente cuando un bien podrá ser enajenado en venta anticipada porque resulta necesario por su propia naturaleza.

Es de advertirse que la enunciación de la necesidad “dada la naturaleza del bien” del que se trate, hace susceptible de ser enajenado cualquier cosa a través de la venta anticipada permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se

sustenta en una valoración subjetiva acerca del grado de necesidad conforme a su naturaleza, misma que se desconocen los elementos que serán catalogados como naturales del bien del que se trate, mismo que dependerá completamente del criterio de la autoridad administradora de bienes en proceso de extinción de dominio.

Es decir, dicha calificación de “necesario dada la naturaleza del bien” no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente subjetivo de la autoridad. En esa medida, la relatividad del grado de necesidad variará entre los criterios y valoraciones de la autoridad competente.

Por tales razones, la hipótesis prevista en el inciso a) del artículo 228 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, adolece de un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando la venta anticipada atenderá a la necesidad dada por la propia naturaleza del bien sujeto a proceso de extinción de dominio.

Ello se traduce en que las personas propietarias de los bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, que hayan sido aseguradas, no tengan plena certeza de qué tipo de bienes serán susceptibles de venta anticipada. Lo anterior es así debido a que no se señalan expresamente los elementos y características de los bienes que justifican la enajenación anticipada a la emisión de la sentencia definitiva.

Por lo tanto, a consideración de este Organismo Nacional, el legislador federal al establecer que procederá la venta anticipada cuando la enajenación sea necesaria dada la naturaleza del bien del que se trate, inobservó el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al no haber fijado expresamente los elementos que integran la naturaleza del bien sujeto a proceso de extinción de dominio, infieran la necesidad imperiosa de venta anticipada, dejándolo a discrecionalidad de la autoridad administradora (Instituto de Administración de Bienes y Activos), lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos propietarios de cualquier bien.

De lo anterior se concluye, que el artículo 228, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por ser una medida imprecisa y excesivamente amplia –carente de elementos objetivos– que implica incertidumbre para los gobernados, ya que impiden se conozca con certeza qué características o a qué categoría de cosas debe pertenecer un bien, para que sea susceptible de venta anticipada, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

OCTAVO. El artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al prever que el ordenamiento se aplicará a los supuestos de procedencia que hayan sucedido con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que no se haya ejercido la acción de extinción de dominio, otorga efectos retroactivos a dicha ley en perjuicio de la seguridad jurídica de las personas, en contravención a lo dispuesto en el primero párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el presente concepto de invalidez, se abordará la inconstitucionalidad por la vulneración al principio de irretroactividad de la ley que genera el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual fue publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el pasado 9 de agosto de 2019.

Lo anterior, en razón de que el precepto reclamado permite que el Ministerio Público pueda demandar, ante la autoridad judicial, la extinción de dominio de los bienes de las personas aun cuando los supuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del decreto legislativo en comento, esto es, rigen situaciones acaecidas en una temporalidad previa a aquélla en que la norma comenzó a desplegar sus efectos normativos y fuerza vinculante.

De esta manera, en una multiplicidad de casos, el transitorio cuestionado otorga consecuencias jurídicas diversas a los hechos que se realizaron en el pasado, variando los efectos que se produjeron al actualizarse las hipótesis normativas previstas en ordenamientos vigentes anteriormente, en perjuicio de la certidumbre jurídica.

Para llegar a esa conclusión, por cuestión de orden y método, la argumentación se dividirá en dos apartados.

En el primero de ellos, se expresarán diversas consideraciones en torno al reconocimiento de la garantía de irretroactividad, incluyendo algunos criterios de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, resultado del desarrollo jurisprudencial que ha tenido en este rubro, así como diversos pronunciamientos en la materia que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual nos permitirá establecer el parámetro de escrutinio de la disposición transitoria controvertida.

Posteriormente, en el segundo apartado, se analizará la norma tildada de inconstitucional, exponiendo las razones por las cuales, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se transgrede la prohibición de otorgar efectos retroactivos a la legislación en perjuicio de las personas, refiriéndonos concretamente al contexto de aplicación en el ejercicio de la acción de extinción de dominio, conforme al texto constitucional y el propio ordenamiento nacional controvertido.

A. Principio de irretroactividad de la ley.

La retroactividad constituye una de las formas excepcionales a la regla general de vigencia, es decir, al surtimiento de efectos de una norma a partir de su entrada en vigor, hacia el futuro, pues en este caso la disposición tendrá eficacia respecto de actos sucedidos previamente a su expedición. Normalmente, los sistemas jurídicos prevén el principio de no retroactividad para preservar la

seguridad jurídica, de manera que se impide la aplicación de disposiciones a casos ocurridos con anterioridad a la expedición de una norma.⁹¹

Así, el principio o garantía de irretroactividad, que supone como finalidad evitar un daño o menoscabo en los derechos de las personas, se considera como un límite tanto para la actividad legislativa como para las diversas que despliegan otro tipo de autoridades del Estado a las que corresponda la aplicación de la legislación.⁹²

En nuestro orden constitucional, esta máxima jurídica se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece que “*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*”, mientras que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce, referido en materia penal, en su numeral 9 estatuye que “[n]adie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

Como se desprende de los textos trasuntos que conforman parte de nuestro parámetro de control de la regularidad constitucional, es importante destacar que la aplicación en vía de retroacción de los efectos de las normas jurídicas no se encuentra prohibida *per se*, sino que en realidad lo que buscan es proscribir la posibilidad de imprimir tales consecuencias en el ámbito de validez temporal normativa cuando ello tenga como resultado perjudicar a las personas.

Una vez dicho lo anterior, se estima pertinente referiremos a algunos de los criterios jurisprudenciales más relevantes que se han emitido en torno al principio de no retroactividad de la ley, con la finalidad de contextualizar los alcances de su protección como derecho fundamental.

⁹¹ Cfr. HUERTA, Carla, *Retroactividad en la Constitución*, p. 587, consultado el 5 de septiembre de 2019 en la liga electrónica siguiente: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/19.pdf>

⁹² *Ibidem*. Pp. 587 a 589.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto que se considera infractor, pues de lo contrario los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste.⁹³

Si bien el pronunciamiento del Tribunal Interamericano se encuentra dirigido esencialmente a la materia penal –en concordancia con el texto del Pacto de San José–, se estima que tales consideraciones resultan aplicables por analogía a todas las demás ramas del derecho, en virtud de que, en aras de dotar de certeza jurídica a los destinatarios de las normas, es imperativo que éstos conozcan de forma cierta las consecuencias jurídicas que se generarán conforme a los ordenamientos vigentes al momento de realizar una u otra conducta.

Ahora bien, en el ámbito nacional, a diferencia de lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el precepto de la Norma Fundamental que reconoce la garantía de no retroactividad en perjuicio de las personas no distingue entre materias, por lo que no nos encontramos ante la misma problemática en cuanto a su interpretación.

En cuanto a su naturaleza, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de irretroactividad se traduce en un derecho público subjetivo derivado de la garantía de seguridad jurídica que implica que no debe tenerse la certeza de que las normas posteriores no modifican las situaciones de manera previa.⁹⁴

Lo anterior, en función de que es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, el principio de

⁹³ Cfr. Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, Párrafo 279.

⁹⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, páginas 27 y 29.

irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que **las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado**, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidos bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto.⁹⁵

Ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010,⁹⁶ en la cual analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, sostuvo que el artículo 14, primer párrafo, constitucional, al instituir el principio de irretroactividad de la ley como un derecho, **prohíbe la aplicación de las leyes a hechos pasados**, lo que se traduce en que éstas únicamente deben tener un efecto para el futuro y nunca obrar hacia el pasado.

En la sentencia que resolvió el medio de control constitucional citado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la retroactividad de las leyes consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior, o bien **alterando o afectando un estado jurídico preexistente**.

Derivado de ello, el Tribunal Constitucional de nuestro país coligió que la irretroactividad a que se refiere el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal estriba en que **una ley no debe normar a los actos, hechos o**

⁹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, p. 1428, de rubro: **“CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

⁹⁶ Fallada mediante sentencia de fecha 18 de febrero de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Véanse las consideraciones contenidas en las páginas 61 y 62 del engrose correspondiente.

situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiriera fuerza de regulación.

Así, ese Alto Tribunal concluyó que es dable afirmar que una ley es retroactiva cuando se aplique a un acto realizado antes de su entrada en vigor, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior; por el contrario, una ley no sería retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia.

Consecuentemente, conforme a la intención del Poder Revisor, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó este principio consignado en el artículo 14 de la Constitución Federal, sosteniendo que la irretroactividad tiene la finalidad de que los hechos pasados no se sujeten a las leyes que se expidan con posterioridad a ellos.

Asimismo, esta máxima de índole constitucional ha sido concebida como una forma de protección del gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al referirse al legislador, a quien constriñe a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, así como a todas las autoridades a que no las apliquen retroactivamente.⁹⁷

En cuestión metodológica, el Pleno de ese Máximo Tribunal ha aceptado diversas teorías al respecto de la forma en que se aborda el examen de una norma a fin de verificar si la misma es o no contraria a la garantía de no retroactividad de la ley, para lo cual desarrolló las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma,⁹⁸ cuyas descripciones y elementos se esbozan a continuación:

⁹⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2003, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, septiembre de 2003, p. 126, de rubro: "**GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE**".

⁹⁸ Véase la tesis de aislada 2a. LXXXVIII/2001, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial

1. Teoría de los derechos adquiridos.

Se distinguen dos conceptos, el del **derecho adquirido**, definido como aquél que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico, y el de **expectativa de derecho**, el cual se concibe como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada, la cual va a generar con posterioridad un derecho.

Es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sólo cuando una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

De lo anterior se desprende que la ley no debe afectar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad (de las que derivan derechos y obligaciones), ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación consumada generadora de su derecho.

2. Teoría de los componentes de la norma.

En relación con la teoría de los **componentes de la norma**, se ha partido de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el

de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, junio de 2001, p. 306, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS”**; así como la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2008, en sesión del 09 de julio de 2008, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, páginas 143 a 157.

que, si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.

Para comprender mejor este último punto y para analizar con mayor detalle la retroactividad e irretroactividad de las normas, el Tribunal Constitucional emitió una tesis jurisprudencial⁹⁹ en la que indica cuáles son las hipótesis en que se considera que se aplica retroactivamente una norma, tomando en cuenta las posibilidades de acaecimiento del supuesto y la consecuencia de la disposición jurídica en lapsos de tiempo diferenciados, según se expone a continuación:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, ninguna disposición legal puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva
- c) Puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el

⁹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 123/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, octubre de 2001, p. 16, de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**.

establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- d) Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Una vez que fue expuesto lo anterior, proseguiremos a realizar el examen de la norma transitoria controvertida, a fin de dilucidar si la misma constituye o no una ley retroactiva que perjudica los derechos de las personas.

B. Análisis de la constitucionalidad del artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En principio, es necesario desprender los alcances de la norma cuya invalidez se reclama, la cual es del tenor literal siguiente:

“Sexto. El presente Decreto será aplicable para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad, siempre y cuando no se haya ejercido la acción de extinción de dominio.”

Del precepto transitorio antepuesto se advierten las siguientes cuestiones medulares:

- a) Dispone la aplicación del bloque de normas previstas en el propio Decreto para los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio que inicie el Ministerio Público a partir de su entrada en vigor.
- b) La aplicación del Decreto se verificará en estos procedimientos de preparación independientemente de que los supuestos para su procedencia hayan sucedido con anterioridad.
- c) La única causa de exclusión de la posibilidad de aplicación de las disposiciones del Decreto legislativo de mérito es que no se haya ejercido la acción de extinción de dominio.

Derivado de los alcances normativos de la norma examinada, este Organismo Constitucional Autónomo considera que la misma es contraria al principio de irretroactividad de la ley que reconoce el bloque de constitucionalidad, trascendiendo, por lo tanto, en el derecho de seguridad jurídica, particularmente en razón de lo señalado en los incisos b y c anteriores.

Lo anterior, en virtud de que el artículo transitorio rige hacia el pasado respecto de hechos acaecidos con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, pues establece de manera tajante y categórica que éste se aplicará a los procedimientos de preparación de la acción de extinción de dominio, **con independencia de que los supuestos para su procedencia sean previos a la entrada en vigor de la legislación que se expide**, con la única excepción de que no se haya ejercido la acción previamente.

Si bien el artículo transitorio estatuye, en apariencia, que se aplicarán las disposiciones del Decreto solamente al conjunto de actos de carácter procedimental que componen la fase de preparación de la acción de extinción de dominio, respecto de lo cual ese Alto Tribunal ha considerado que no es factible aducir vulneraciones con base en el principio de no retroactividad, es

necesario tomar en cuenta que este precepto no mandata exclusivamente la aplicación de normas meramente adjetivas.

En efecto, el conjunto de normas generales que se expidieron, modificaron y adicionaron mediante el citado acto legislativo también se compone de preceptos que no participan de la naturaleza adjetiva, por lo cual es claro que el artículo cuestionado también otorga efectos hacia el pasado a situaciones jurídicas respecto de cuestiones de índole sustantiva, **particularmente en relación con los hechos ilícitos que se refieren en el catálogo de delitos previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal**, aspecto que sí trasciende a una transgresión a la garantía de no retroacción normativa.

En principio, resulta necesario aludir a lo que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, reiteradamente, respecto a que el mencionado principio de irretroactividad no opera en materia procesal,¹⁰⁰ pues estimó que este tipo de disposiciones rigen en la época de su aplicación, dado que los procedimientos se constituyen por actos que no tienen su desarrollo en un solo momento, sino que otorgan la posibilidad jurídica y facultan al gobernado para participar en cada una de sus etapas, lo que implica que en este aspecto no puede existir retroactividad.

Siguiendo la línea jurisprudencial de ese Alto Tribunal, esta situación obedece a lo siguiente:

- Si antes de que ocurra una etapa del procedimiento se cambia la tramitación, la valoración de las pruebas, se suprime algún recurso, entre otros casos, las facultades para los intervinientes dentro del proceso no se ven afectadas.
- Ello, porque los actos intraprocesales posteriores aún no se actualizan y, por tanto, no se priva de alguna facultad con la que ya contaba la persona implicada, ni tampoco se puede reconocer alguna potestad respecto de

¹⁰⁰ Véase la sentencia emitida por el Pleno de ese Máximo Tribunal en sesión del 31 de enero de 2013, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, página 30.

las que no se tenían al momento de efectuarse los actos procesales anteriores.

- En suma, las leyes procesales son de aplicación inmediata, de naturaleza rigurosamente irretroactiva.

Sin embargo, ese Tribunal Pleno también ha sostenido criterios en torno a que existe una excepción a la regla anterior, consistente en que, tratándose de derechos sustantivos, aunque se encuentren consagrados en una norma de carácter procesal, es procedente y necesario aplicar el principio de irretroactividad.

A guisa de ejemplo, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis 446/2009,¹⁰¹ se pronunció en el sentido de que debía abandonarse la idea de que las codificaciones sustantivas y adjetivas sólo contienen normas de su misma naturaleza, pues pueden hallarse tanto preceptos de carácter material en las leyes procesales como normas adjetivas en cuerpos legales sustantivos, de tal suerte que lo que debe hacerse para verificar si se actualiza una transgresión al principio de irretroactividad en legislación adjetiva, se debe atender a las características propias de cada una de sus disposiciones.

Para arribar a esa conclusión, la Sala realizó la distinción entre normas adjetivas y sustantivas –compartiendo la doctrina de Luis Eduardo Couture– de acuerdo con su definición,¹⁰² de forma que conceptualizó a las normas procesales como aquéllas que son descriptivas, que señalan los pasos o procedimientos, mientras que las normas materiales son las que contienen un derecho, un juicio, comprenden mandatos, estatus o que describen conductas.

Esta diferenciación nos resulta útil en el presente caso, toda vez que, como se mencionó previamente, dentro del procedimiento de preparación de la acción de

¹⁰¹ Resuelta el 20 de octubre de 2010, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, por unanimidad de 4 votos.

¹⁰² Cfr. Sentencia de la contradicción de tesis 446/2009, dictada el 20 de octubre de 2010 por la Primera Sala de ese Máximo Tribunal Constitucional, páginas 54 y 55.

extinción de dominio no se comprenden aspectos exclusivamente adjetivos, pues no se refieren solamente a los pasos o sucesión de actos concatenados que deben seguirse para su culminación en un acto decisorio por parte de una autoridad –en este caso el ejercicio de la acción–.

Por el contrario, dentro de esta sucesión procedimental que, en su caso, da lugar a la presentación de la demanda correspondiente, existen elementos o cuestiones de carácter sustancial que debe valorar el Ministerio Público referentes al catálogo de delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución General de la República, en cuyas investigaciones se encuentren relacionados bienes cuya legítima procedencia no se pueda acreditar.

Ello es así, en razón de que la indagación y existencia fáctica de los ilícitos mencionados –en alguna u otra forma y de manera separada del aspecto criminal–constituyen supuestos de procedencia que se deben acreditar materialmente ante la autoridad jurisdiccional, aun cuando exista autonomía relativa del proceso respecto del rubro penal en cuanto a que no debe comprobarse la responsabilidad de los imputados.

En este punto, resulta conveniente aludir al artículo 190 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio,¹⁰³ el cual establece en su primer párrafo que el Ministerio Público deberá, en la etapa preparatoria de la acción, realizar las investigaciones necesarias **para establecer la procedencia y sustento de la acción** y, en su caso, **probar ante el Juez su pretensión**.

Así, es incuestionable que la representación social, en su carácter de actora en el proceso especial de extinción de dominio, a fin de que pueda sustentar el derecho que le asiste y acredite ante la autoridad judicial su pretensión, requiere

¹⁰³ **CAPÍTULO SEGUNDO**

Etapas Preparatorias

Preparación de la Acción de Extinción de Dominio

Artículo 190. El Ministerio Público, deberá realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información. (...).”

obtener la información y el acervo probatorio necesario para comprobar que existen investigaciones criminales y que existieron los hechos ilícitos, aunque – se reitera– ello no implica que deba crear convicción en el juzgador respecto del *corpus delicti* que se le imputa a cierta persona en el terreno de la reprochabilidad penal.

En efecto, tal como se abordó a profundidad en los conceptos de invalidez previos, en términos de lo dispuesto en el artículo 22 de la Norma Fundamental, uno de los elementos necesarios para determinar la procedibilidad de la acción de extinción de dominio es que los bienes de carácter patrimonial respecto de los cuales se ejerce se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de los siguientes delitos:

1. Hechos de corrupción;
2. Encubrimiento;
3. Delitos cometidos por servidores públicos;
4. Delincuencia organizada;
5. Robo de vehículos;
6. Recursos de procedencia ilícita;
7. Delitos contra la salud;
8. Secuestro;
9. Extorsión;
10. Trata de personas; y
11. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Así, en pretendido desarrollo de la previsión constitucional en comento, la Ley Nacional de Extinción de Dominio estableció en su artículo 1, fracción V, segundo párrafo,¹⁰⁴ los hechos susceptibles de extinción de dominio, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Suprema.

¹⁰⁴ Se precisa que se hace referencia a este artículo sin prejuzgar sobre su constitucionalidad, dado que la misma fue cuestionada en el primer concepto de invalidez contenido en el presente curso.

“**Artículo 1.** La presente Ley Nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, (...). Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:
(...)”

En tal virtud, es inconcuso que, dentro de la etapa de preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público del orden de gobierno que

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

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

a) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Los contemplados en el Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, Naturaleza, Objeto y Aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en el artículo 2.

b) Secuestro.

Los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo II, De los Delitos en Materia de Secuestro.

c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Los contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en el Título Segundo, De los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos y demás Activos.

d) Delitos contra la salud.

Los contemplados en la Ley General de Salud en el Título Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en los artículos del Título Séptimo, Delitos contra la Salud, Capítulo I, con excepción del artículo 199.

e) Trata de personas.

Los contemplados en 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 en su Título Segundo, De los Delitos en Materia de Trata de Personas, Capítulos I, II y III.

Los contemplados en el Código Penal Federal, en su artículo 205 Bis.

f) Delitos por hechos de corrupción.

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

g) Encubrimiento.

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

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

i) Robo de vehículos.

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

j) Recursos de procedencia ilícita.

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

k) Extorsión.

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

corresponda deberá conducir sus actuaciones procedimentales en función de los hechos ilícitos enunciados en el numeral 22 constitucional, respecto de los cuales haya bienes relacionados susceptibles de apropiación por parte del Estado en esta vía, lo cual no es otra cosa que una cuestión sustantiva que sí es factible de afectación por la retroacción de la norma.

Lo anterior, toda vez que los hechos ilícitos investigados en el ámbito penal, en tanto supuestos de procedencia para que se ejerza la acción de extinción de dominio, se refieren a conductas prohibidas que se materializaron en la realidad, es decir, actos ocurridos en momentos previos a la entrada en vigor del Decreto legislativo por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, naturaleza de la cual no participan las normas adjetivas, pues, como se expuso, éstas únicamente describen los pasos que configuran el trámite de un procedimiento.

En razón de ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo Sexto transitorio del Decreto de mérito vulnera la garantía de irretroactividad de la ley, debido a que afecta situaciones jurídicas (hechos ilícitos) acaecidas en el pasado, lo que se traduce directamente en aquello que se encuentra proscrito por el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, es decir, otorga efectos normativos a conductas que se verificaron con antelación a que iniciaran los efectos vinculantes de la ley.

Adicionalmente, se estima que la norma impacta de manera perjudicial en el derecho de seguridad jurídica, pues resulta particularmente relevante destacar, como se hizo patente en conceptos previos, que a partir de la reforma al artículo 22 de la Norma Fundante, emitida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo del presente año, se amplió el número de delitos respecto de los cuales podrían estar relacionados bienes susceptibles de extinción de dominio.

En dicha modificación, el Poder Revisor de la Constitución Federal agregó los siguientes supuestos delincuenciales por los cuales procedería esta acción:

- I. Hechos de corrupción;

- II. Encubrimiento;
- III. Delitos cometidos por servidores públicos;
- IV. Extorsión; y
- V. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Consecuentemente, como se indicó en líneas previas, la propia Ley Nacional de Extinción de Dominio, reglamentaria del mencionado precepto constitucional, incluyó estos delitos en el listado de hechos susceptibles del ejercicio de la acción de decomiso civil, y señaló –aunque de manera deficiente remitiendo en la mayoría de los casos sólo a los ordenamientos federales– algunos de los artículos donde se prevé su descripción típica.

Así, esta Institución Autónoma garante de los derechos fundamentales estima que los efectos retroactivos que la disposición transitoria otorga al bagaje normativo del Decreto citado, perjudican gravemente la certidumbre jurídica que el orden legal debe otorgar a las personas, toda vez que prevé que pueda prepararse la promoción de la acción de extinción de dominio respecto de bienes relacionados con delitos que antes del 14 de marzo de 2019 **no se encontraban siquiera previstos en el texto constitucional como hechos que hicieran factible su ejercicio.**

Por lo tanto, se considera que la forma en que se configuró la disposición impugnada no se realizó de manera cuidadosa por el Congreso de la Unión, toda vez que no excluye de su aplicación a aquéllos bienes relacionados con investigaciones de delitos que no estaban previstos en el texto constitucional a partir del 15 de marzo de este año, acontecidos antes del momento en que entró en vigor.

A la luz de la teoría de los componentes de la norma, a la cual esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acude metodológicamente a fin de esclarecer una posible vulneración al principio de no retroactividad de la ley, resulta incuestionable que la norma sí tiene efectos de retroacción en supuestos ocurridos previo a su entrada en vigor, puesto que es una disposición legal que varía o modifica las consecuencias de los delitos acaecidos antes de la reforma

a la Norma Fundamental aludida, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.

Al respecto, es importante mencionar que la realización de hechos ilícitos tiene una diversidad de consecuencias en los diversos ámbitos del derecho, verbigracia, en el rubro penal (imposición de penas), administrativo (sanciones por responsabilidades administrativas) o civiles (indemnización por responsabilidad civil o nulidad en las obligaciones), entre otros.

Así, el artículo 22 constitucional otorga un efecto específico en la materia que nos ocupa por la comisión de ciertas conductas ilícitas; esto es, al consumarse alguno de los delitos a que se refiere esa disposición, ello trae consecuencias jurídicas para el Ministerio Público, consistentes en facultarle u otorgarle el derecho para demandar de la extinción de dominio, situación que, al ser una norma vigente y cierta en el momento en que se comete la conducta prohibida, es previsible para el titular de los bienes implicados en la misma.

En contraposición con lo anterior, la norma controvertida otorga un resultado normativo diverso a la realización de los delitos no incluidos en el artículo 22 del texto fundamental, ocurridos previo a su reforma publicada el 14 de marzo del año en curso, pues antes de su entrada en vigor no tenían como consecuencia atribuirle el derecho al Estado, por conducto del Ministerio Público, de extinguir el dominio de los bienes vinculados con los ilícitos.

Esta situación transgrede el derecho de seguridad jurídica, toda vez que los propietarios de los bienes relacionados con los actos penalmente reprochables, en el momento de su comisión no podían prever que se podía iniciar un procedimiento encaminado a extinguir su dominio en favor del Estado.

Es imperante tomar en consideración que el principio de no retroactividad de la ley contempla que ésta no puede otorgar consecuencias jurídicas a un supuesto de hecho realizado con anterioridad a su entrada en vigor, toda vez que no puede darse un efecto diverso a un acto que ya produjo en su momento los resultados correspondientes bajo la vigencia de otras disposiciones normativas.

Debe tomarse en consideración que la propia Ley Nacional de Extinción de Dominio prevé, como se expuso en el cuarto concepto de invalidez, la imprescriptibilidad de la acción, por lo cual la norma transitoria tildada de inconstitucional hace posible que se inicien procedimientos respecto de bienes relacionados con delitos acaecidos mucho antes de la entrada en vigor de la ley, inclusive previo a la reforma constitucional de 2008 en que se instituyó la figura en cita, pues únicamente señala que no procederá cuando ya haya sido ejercida.

De esta forma, resulta preocupante para este Organismo Constitucional Autónomo que la disposición reclamada permita ejercer la acción de extinción de dominio *ad infinitum* hacia el pasado, por supuestos de procedencia recientemente incluidos en la Constitución General de la República, incluso cuando la extinción de dominio no estaba prevista en nuestro orden constitucional.

Por todo lo expuesto, se concluye que la norma es inconstitucional porque produce efectos retroactivos al andamiaje normativo contenido en el Decreto por el cual se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al generar efectos modificatorios hacia el pasado en perjuicio de la seguridad jurídica, por lo que ese Tribunal Pleno debe proceder a declarar la invalidez de la disposición transitoria, al ser contraria al parámetro de regularidad constitucional.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace del conocimiento de ese Alto Tribunal que este Organismo Nacional recibió alrededor de 524 solicitudes para promover acción de inconstitucionalidad en contra del ordenamiento que nos ocupa.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Esta Comisión Nacional considera que los argumentos planteados en esta demanda hacen patente la inconstitucionalidad directa de las normas impugnadas de forma expresa, sin embargo, se estima que de declararse la invalidez de diversas disposiciones combatidas –particularmente aquéllas que se refieren a la procedencia de la figura de la extinción de dominio a que se refiere el tercer concepto de invalidez– se afectarían diversos preceptos que se relacionan directamente con los vicios aducidos, esto es, en relación con los alcances del artículo 22 de la Norma Fundamental y, por tanto, también deberán expulsarse del ordenamiento controvertido.

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la seguridad jurídica, de acceso a la información pública, a la propiedad, a la protección de datos personales, así como los principios de legalidad, de máxima publicidad, de irretroactividad y de Supremacía Constitucional.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, “16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”, “16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, “16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” y “16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza que la aplicación de las leyes sea certera y se eviten actuaciones arbitrarias de las autoridades. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por generar incertidumbre en materia de extinción de dominio, sobre el pleno respeto a los derechos humanos.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones impugnadas, que se encuentran detalladas en el apartado III del presente escrito.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g), y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que al momento de dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y, asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el

artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.¹⁰⁵

En particular, se insta a ese Tribunal Pleno realice el análisis de constitucionalidad de diversos preceptos que se estima pudieran resultar contrarios al parámetro de control de la regularidad constitucional, particularmente del equilibrio procesal entre las partes en el juicio de extinción de dominio, cuestión que se encuentra amparada en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y en el debido proceso, tales como los artículos 25, último párrafo,¹⁰⁶ 74,¹⁰⁷ 78¹⁰⁸ y 126, tercer párrafo,¹⁰⁹ de la legislación cuestionada.

ANEXOS

¹⁰⁵ Jurisprudencia P./J. 30/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

¹⁰⁶ En concreto, respecto de la presunción de la legitimidad en el nombramiento o designación de quien se ostente en la demanda como agente del Ministerio Público, invirtiendo la carga de la prueba cuando la parte afectada considere que existe suplantación.

¹⁰⁷ En cuanto a la posibilidad de dar vista al Ministerio Pública para que designe un nuevo representante en caso de que el anteriormente designado no comparezca a la audiencia o se ausente, mientras que al demandado no le otorga la misma prerrogativa.

¹⁰⁸ Particularmente, respecto de la publicidad del proceso para que se lleven a cabo las audiencias a puerta cerrada.

¹⁰⁹ De forma específica, en cuanto a la previsión de que los datos provenientes de la carpeta de investigación o los medios de prueba en el proceso penal mixto serán prueba legalmente preconstituida, ante el precedente sentado por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo directo en revisión 2298/2018, respecto del artículo 45 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de México.

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.¹¹⁰ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,¹¹¹ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación del 09 de agosto de 2019 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹¹⁰ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

¹¹¹ "**Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 9 de septiembre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS