

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017
PROMOVENTES: PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el diez de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver, los autos correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, y

R E S U L T A N D O

(1) I. Presentación de los escritos iniciales. En sendos escritos presentados el quince¹ y dieciocho² de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovieron acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

¹ Fojas 1 a 29

² Fojas 33 a 56

(2) La Procuraduría General de la República intentó este medio de control de constitucionalidad contra los artículos 2, fracción XVIII; 4, quinto párrafo, y 5, último párrafo, mientras que la comisión accionante tildó de inconstitucional el diverso artículo 39, tercer párrafo, todos del ordenamiento antes referido, al considerarlos violatorios de los artículos 1, 14, 16, 17, 20, apartado C, fracción IV, 22 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Ley Fundamental; 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(3) II. Conceptos de invalidez. Los promoventes hicieron valer, en esencia, los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Procuraduría General de la República

a. El artículo 2, fracción XVIII, invade atribuciones del Congreso de la Unión

(4) El Congreso de la Unión es el único facultado para expedir la normativa que establezca los tipos penales y las sanciones que correspondan al delito de trata de personas y, por tanto, la única descripción típica vigente, sobre el particular, es la contenida en la ley general respectiva.

(5) De este modo, al señalar que, para efectos de su aplicación, el delito de trata de personas será el contemplado en el Código Penal vigente en la Ciudad de México, el artículo cuestionado invade la esfera legislativa del Congreso Federal, pues se le da vigencia al delito de referencia a través de una ley diversa, que modifica la intención de que sea el Legislador Federal quien establezca los alcances de esa conducta antisocial y se opone a lo dispuesto por la teoría de los componentes de la norma.

b. El artículo 4, párrafo quinto, viola el principio de autonomía del procedimiento de extinción de dominio

(6) El artículo combatido es inconstitucional porque prevé que sólo podrá ejercitarse la acción de extinción de dominio cuando previamente se haya dictado el auto de vinculación a proceso, de forma que supedita esta figura al proceso penal aun cuando es autónoma de esta materia y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

c. El artículo 5, segundo párrafo, no contempla los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y enriquecimiento ilícito para la procedencia de la extinción de dominio

(7) Los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido no contempla los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, que están incluidos en el texto constitucional, lo que conlleva una merma significativa en la capacidad del Estado para obtener recursos y destinarlos a la reparación de los daños causados a las víctimas y ofendidos, además de que se cumple parcialmente la finalidad del poder reformador de la Constitución, relativa a desmembrar la economía de las organizaciones criminales.

- a. El artículo 39, tercer párrafo, viola los principios de igualdad procesal de las partes, seguridad jurídica, tutela jurisdiccional efectiva y legalidad**

(8) El precepto impugnado reconoce sólo al Ministerio Público la posibilidad de interponer recurso de apelación contra el auto que niegue el ejercicio de la acción de la extinción de dominio, pero no contempla esta posibilidad en favor del particular cuando ésta se admita, y esto se traduce en una desventaja en su perjuicio y, por tanto, en una transgresión al derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y en la inobservancia de las garantías que integran el debido proceso.

(9) III. Admisión y trámite. Mediante proveído de dos de enero de dos mil dieciocho³, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad intentada por la Procuraduría General de la República, que fue registrada con el número 159/2017, y se turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efecto de que instruyera el trámite respectivo.

(10) Por su parte, en diverso auto de la misma fecha⁴, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se registró con el número 160/2017, y acumularla a la referida en el párrafo precedente.

(11) Atento a lo anterior, en acuerdo de cuatro de enero siguiente⁵, el Ministro instructor determinó admitir a trámite las acciones

³ Foja 32

⁴ Foja 65

⁵ Fojas 66 a 69.

referidas y, consecuentemente, ordenó dar vista, por un lado, a las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes y enviaran copia certificada de sus antecedentes legislativos y un ejemplar de la Gaceta Oficial en la que se hubiera publicado y, por otro, a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

(12) IV. Informe de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho⁶ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Asamblea Legislativa de la Ciudad de México** manifestó, en lo que ahora interesa destacar, lo siguiente:

(13) Contrariamente a lo manifestado por la accionante, la Ciudad de México tiene facultades concurrentes para legislar en materia de trata de personas y está obligada a ajustar sus ordenamientos a los principios y bases que se desprenden de la ley general, por lo que puede llevar a cabo ajustes o modificaciones, sin que esto implique invadir las competencias del Congreso Federal, máxime porque no emitió normas sobre la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata, sino que sólo remite a otro ordenamiento y, por tanto, no se trata de una disposición procedimental, además de que no contraviene lo establecido en la ley general de la materia.

(14) Por otro lado, afirma que el principio de autonomía no es absoluto, y toda vez que el procedimiento penal y el de extinción de dominio corren paralelamente, será hasta que se tenga certeza de que

⁶ Fojas 84 a 114.

se cometió un ilícito, y que el indiciado participó en él, cuando podrá presentarse la demanda de extinción de dominio que corresponda pues, precisamente, el auto de vinculación a proceso tiene la finalidad de someter al imputado a la investigación formal y, en consecuencia, se genera seguridad jurídica entre las partes.

(15) Además, sostiene que aun cuando no se contemplen todos los delitos a los que se refiere la Constitución, ello no priva de ningún derecho a las víctimas u ofendidos de tales ilícitos, a quienes se les permite comparecer y ejercer sus derechos de audiencia y debido proceso, así como hacer valer la reparación del daño en su favor.

(16) Finalmente, no procede el recurso de apelación contra el auto que admita el ejercicio de la acción, atento al origen y finalidad de la figura de extinción de dominio, y ello no significa soslayar las garantías de igualdad, seguridad jurídica y legalidad, porque quien pueda resultar afectado tendrá la posibilidad de demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, con lo que se garantiza la defensa adecuada de su patrimonio, además de que podrá recurrir todas las actuaciones que considere que no están apegadas a derecho a lo largo del juicio a través de los medios de impugnación contemplados en la propia ley, así como de desvirtuar los extremos que considere a través de las pruebas que estime conducentes.

(17) Por otro lado, mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, la

⁷ Fojas 213 a 226

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México argumentó, en esencia, lo siguiente:

(18) El artículo 2, fracción XVIII, de la ley impugnada sólo da pauta para definir distintos conceptos usados en la ley, entre ellos el de trata de personas, pero no pretende dar vigencia a dicha normativa, además de que los estados pueden legislar sobre la descripción típica de los ilícitos contenidos en la ley general de trata, siempre que guarden armonía con ella, a lo que se agrega que no se regula esta materia, sino la extinción de dominio.

(19) Por otra parte, sujetar el inicio de la acción a la existencia del auto de vinculación a proceso garantiza los derechos humanos de los dueños de inmuebles que, eventualmente, pudieran ser susceptibles de que se declare la extinción de dominio sobre ellos, pues se trata de la etapa en la que empieza formalmente la investigación, una vez que ha sido determinada la existencia de un delito y, de esta forma, no se vulnera el principio de autonomía, máxime que éste se manifiesta a partir de que se ejerce la acción civil.

(20) En otro orden de ideas, dentro de la norma cuestionada no se incluyeron los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, porque su regulación corresponde a la autoridad federal y la ley impugnada es local, por lo que su contenido, en este aspecto, sería inaplicable, máxime porque lo conducente está regulado en la ley federal que reglamenta el artículo 22 de la Constitución.

(21) Finalmente, no contemplar un medio para recurrir el auto que admite la acción de extinción de dominio tiene como fin tutelar que la impartición de justicia sea pronta y expedita, y que no se entorpezca por la interposición de recursos, además de que cualquier afectación ocasionada en esta etapa sería reparable al impugnar la sentencia que

resuelva el juicio, y que al momento de dictar la admisión no se ha entablado la litis y, por tanto, no puede interponerse el recurso de apelación.

(22) V. Pedimento formulado respecto de la acción de inconstitucionalidad 160/2017. En escrito recibido el quince de marzo de dos mil dieciocho⁸, la Procuraduría General de la República manifestó que el precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es inconstitucional, porque la decisión de admitir una acción de extinción de dominio no es civil sino que nace para combatir la comisión de delitos de alto impacto y lo que se busca con esta restricción es conservar los bienes que motivaron la medida respectiva y, de esta forma, evitar que se destruya o altere el objeto de la litis, a lo que se agrega que esta medida no afecta el derecho de propiedad, pues el dueño podrá exigir la devolución del bien e, incluso, una indemnización por daños y perjuicios, en caso de estimarlo conducente.

(23) VI. Cierre de instrucción. En proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho⁹, el Ministro instructor determinó cerrar instrucción en el presente asunto, por lo que los autos del presente medio de control constitucional quedaron en estado de resolución.

(24) VII. Retorno. Mediante acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve¹⁰, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar los autos del presente asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

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

⁸ Fojas 252 a 279

⁹ Foja 315

¹⁰ Foja 318

(25) PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio impugnativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, incisos c)¹¹ y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³, y en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013¹⁴, toda vez que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Vigente al momento en que se presentó la demanda respectiva.

¹² **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:

...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

...

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.

¹³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia funcionará en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

(26) SEGUNDO. Oportunidad. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugne y, si el último día de este plazo fuese inhábil, la demanda podrá entregarse el primer día hábil siguiente.

(27) Pues bien, el decreto por el que se expide la ley combatida en este asunto fue publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete¹⁶ y, por tanto, el plazo legal para intentar este medio impugnativo transcurrió entre el sábado dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete y el domingo diecisiete de diciembre del mismo año, aunque al ser inhábil este último, conforme a lo dispuesto en los artículos 3¹⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3 de la ley reglamentaria de la materia¹⁸, atento a lo señalado en el párrafo precedente, era dable presentar el escrito inicial el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete.

¹⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹⁶ Fojas 228 a 241 del expediente

¹⁷ **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre

¹⁸ **Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
[...]

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(28) Así las cosas, toda vez que, en el caso, los escritos de demanda fueron presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal los días quince¹⁹ (acción de inconstitucionalidad 159/2017) y dieciocho²⁰ (acción de inconstitucionalidad 160/2017) de diciembre de dos mil diecisiete, lo conducente es concluir que las acciones de inconstitucionalidad que aquí se analizan fueron promovidas oportunamente.

(29) **TERCERO. Legitimación.** Por principio de cuentas, es menester señalar que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al momento de la presentación del escrito inicial²¹, la **Procuraduría General de la República** podía promover acciones de

¹⁹ Foja 29 –vuelta-

²⁰ Foja 56 –vuelta-

²¹ Al respecto, es importante señalar que si bien el inciso c) fue reformado en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto es que al momento en que se intentó este medio de control de constitucionalidad no había entrado en vigor esta modificación, pues en términos del artículo Décimo Sexto Transitorio del decreto de reformas respectivo, ésta sería vigente en la misma fecha en que lo hicieran las normas secundarias expedidas por el Congreso de la Unión, siempre que se hiciera la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, lo que ocurrió hasta el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, es decir, casi un año después de que se inició este medio impugnativo.

Lo anterior, pues fue entonces cuando se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, punto de partida para la entrada en vigor del texto reformado del referido artículo 105, fracción II, incisos c) e i), en los que se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico, podría promover acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter federal y estatales, mientras que la citada Fiscalía General de la República estaría legitimada para intentar ese medio de control de constitucionalidad respecto de leyes federales y estatales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Consideraciones sustancialmente idénticas a las previamente desarrolladas fueron sostenidas en la diversa acción de inconstitucionalidad 100/2018, y sus acumuladas, 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

inconstitucionalidad, entre otras, contra leyes de carácter estatal y del Distrito Federal.

(30) Además, importa destacar que el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia²², disponen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de las normas que los rigen.

(31) Sobre el particular, es relevante precisar que, en el caso, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, nombramiento que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, fechada el quince de noviembre de dos mil dieciséis por el Presidente de la República²³, y que dicho funcionario cuenta con la representación de la institución en términos de lo establecido en los artículos 6, fracción II, y 30 de la Ley

²² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. [...]

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

²³ Foja 30

Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁴, así como 3, inciso a), fracción I, y 137 del reglamento de dicho ordenamiento²⁵.

(32) Así, ya que la Procuraduría General de la República estaba legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad y toda vez que ésta fue promovida por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano del Estado, debe reconocerse su legitimación en este medio de control de constitucionalidad, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES”**²⁶.

²⁴ **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República: [...]

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables.

Artículo 30. El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. [...]

El subprocurador que supla al Procurador General de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley.

²⁵ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

A) Subprocuradurías:

I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Artículo 137. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. [...]

²⁶ Tesis 98/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, registro número 188899

(33) Por otro lado, el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** puede promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

(34) Además, en términos de los artículos 11, párrafo primero, y 59 de la ley reglamentaria de la materia, previamente referidos, el escrito inicial respectivo fue suscrito por el Presidente de dicho órgano constitucional autónomo, quien acredita su personería con copia de su nombramiento²⁷, y cuenta con facultades para representarlo y promover acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX²⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno²⁹.

(35) Vinculado con lo anterior, debe destacarse que, en el caso, la comisión accionante plantea la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 39 de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, al estimarlo contrario de los derechos a la seguridad jurídica, igualdad procesal, tutela judicial efectiva y al principio de legalidad.

²⁷ Foja 57

²⁸ **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

(...)

²⁹ **Artículo 18.** 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."

(36) Así las cosas, conforme a las consideraciones anteriormente desarrolladas, se impone concluir que, también en este caso, debe reconocerse la legitimación de la comisión actora para iniciar el presente asunto.

(37) **CUARTO. Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer argumento de improcedencia alguno y este Alto Tribunal no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal, lo conducente es llevar a cabo, a continuación, el estudio de los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes.

(38) **QUINTO. Cuestión previa.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, hasta ahora, en el sentido medular de que las entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰ y, en el caso específico del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tal atribución de referencia fue reconocida como válida al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2010³¹.

(39) No obstante, debe tenerse en cuenta que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se reformó el artículo 73, fracción XXX³², de la Ley

³⁰ Véase, al respecto, la acción de inconstitucionalidad 30/2015, fallada en sesión de 18 de abril de 2016, en lo que ahora importa, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Aguilar Morales, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora.

³¹ Resuelta el 18 de febrero de 2014, por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Pérez Dayán, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Silva Meza.

³² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

Fundamental, a efecto de dotar de competencia al Congreso de la Unión para expedir una legislación única sobre esta materia.

(40) Según se desprende del procedimiento legislativo del que derivó dicha modificación, concretamente, del dictamen emitido por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos Segunda, todas de la Cámara de Senadores (revisora), la razón por la que se consideró necesario que el legislador federal emitiera dicha normativa fue que, de esta forma, se fortalecería la figura de la extinción de dominio y se garantizarían los principios de claridad y certeza en favor de quienes estuvieran sujetos a un procedimiento de ese tipo.

(41) Atento a lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil diecinueve se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en cuyo régimen transitorio se determinó, en lo que ahora importa, que entraría en vigor el mismo día de su publicación³³, por lo que debían abrogarse las leyes federal y estatales que hasta entonces regían en la materia³⁴, aunque éstas seguirían aplicándose en los procesos que hubieren sido iniciados durante su vigencia³⁵.

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y

...
³³ **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴ **Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

³⁵ **Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo

(42) Esto es relevante, pues, aun cuando, según se ha señalado, la competencia constitucional para legislar sobre extinción de dominio corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que la legislación que debe analizarse en el presente asunto fue expedida con anterioridad a la entrada en vigor de la ley única antes mencionada, y será utilizada para concluir y ejecutar los asuntos iniciados durante su vigencia, debe ser analizada por este Alto Tribunal para determinar la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados.

(43) **SEXTO. Análisis del artículo 2, fracción XVIII.** Según se anunció previamente en este fallo, el precepto referido es impugnado, esencialmente, porque, a juicio de la Procuraduría General de la República, el órgano legislativo de la Ciudad de México invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre el delito de trata de personas.

(44) Previamente a pronunciarse sobre el argumento planteado, es necesario definir cuál es el marco normativo aplicable a este asunto. Y es que, como se precisó en el considerando anterior, la particularidad de este asunto radica en que se impugnan artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, es decir, con anterioridad a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y, evidentemente, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Por tanto, atendiendo a que este asunto se ubica en el supuesto previsto en el transitorio tercero de la

22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las Entidades Federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente Decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente Ley.

reforma constitucional de dos mil diecinueve, debe atenderse a que, conforme a este último, mientras se expidiera la ley nacional respectiva, la ley federal y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor, el marco constitucional que debe utilizarse para verificar la regularidad de este ordenamiento es precisamente el correspondiente al de la vigencia de la ley impugnada, es decir, en dos mil diecisiete.

(45) Precisado lo anterior, se tiene que, conforme al artículo 22 constitucional vigente en esa época³⁶, se reconoce el derecho humano a la integridad personal, el principio de proporcionalidad de la pena y los

³⁶ **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 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.

casos en que operarán diversas restricciones al derecho de propiedad, dentro de las que se encuentra la extinción de dominio y las reglas básicas sobre las que esta acción deberá operar; es decir, deberá ser una vía jurisdiccional y autónoma de la materia penal, sólo procede respecto de la comisión de determinados delitos (delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito) y la posibilidad de interponer recursos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que la persona afectada estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. Asimismo, prevé los bienes sobre los cuales podrá operar la extinción de dominio.

(46) La redacción del precepto constitucional vigente en dos mil diecisiete y, específicamente, la previsión de extinción de dominio tuvo su origen en la intención del poder reformador de instrumentar mecanismos dirigidos a prevenir y combatir la delincuencia en el país dentro de los que se propuso la extinción de dominio de bienes, como la pérdida patrimonial en favor del Estado para ser utilizados en una “justicia restaurativa” derivada de los hechos delictivos³⁷.

(47) Una vez realizada la reforma a la Norma Fundamental, el concepto de referencia, insertado en el artículo 22 constitucional, debió ser interpretado en su contenido y alcances.

(48) Así, en relación con el elemento de autonomía que caracteriza a la extinción de dominio, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, en su momento, qué debe

³⁷ Véase iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el veintinueve de marzo de dos mil siete, la cual dio origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

entenderse como la independencia del que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector, en el desarrollo de cada uno de los juicios y en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción.

(49) No obstante, también precisó que la autonomía del proceso civil de extinción de dominio del penal por la realización de un hecho ilícito envuelve una separación relativa, porque tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito³⁸, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total de manera que, generalmente, el juez de extinción de dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Este criterio se contiene en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:³⁹

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA. De la interpretación teleológica del artículo 22, párrafo segundo,

³⁸ Lo anterior, a diferencia de lo que sucede actualmente, atendiendo a que, al respecto, el artículo 22 Constitucional vigente ya no condiciona al acreditamiento del ilícito respectivo, sino que dispone: “(...) *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. (...)*”

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 21/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, abril de 2015, t. I, p. 340. Registro: 2008879.

fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del de materia penal, se concluye que dicha separación no es absoluta, sino relativa, porque la autonomía a que se refiere la disposición constitucional citada debe entenderse como la independencia de aquel que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia: a) en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector; b) en el desarrollo de cada uno de los juicios; y, c) en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción (básicamente la responsabilidad penal, por no ser éste un tópico sobre el que ambos jueces deban decidir); sin embargo, tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total, de manera que, generalmente, el Juez de Extinción de Dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Al respecto, se parte de la base de que, desde su génesis, ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa que, una vez escindida da lugar a dos tipos de juicio: 1) el penal (encaminado a la sanción por la comisión de delitos); y, 2) el de extinción de dominio (enderezado a declarar derechos patrimoniales), situación que impide afirmar la existencia de una autonomía absoluta, pues el propio artículo 22 constitucional sujeta a ambos procedimientos entre sí. En efecto, el precepto constitucional citado prevé que la extinción de dominio procede respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. Así, dicho artículo permite afirmar válidamente que el legislador partió de la base de que, paralelamente al ejercicio de la acción penal, se ejercería la de extinción de dominio; de ahí que, en primer orden, el Estado (a través del Ministerio Público) habría de llevar a cabo las investigaciones para la persecución del delito e incluso, en su caso, proceder al ejercicio de la acción penal de contar con los elementos necesarios para ello, pues sólo así se explica la aclaración en el sentido de que la extinción de dominio procede "aun cuando no se haya dictado (en el proceso penal) la sentencia

que determine la responsabilidad penal", lo que supone que ha habido al menos una calificación a cargo de la autoridad judicial penal sobre la existencia de alguno de los delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal, como presupuesto para el ejercicio de la acción de extinción de dominio.

(50) Ahora, como se observa, conforme al texto anterior del artículo 22 constitucional, aplicable al caso, se establecen los lineamientos mínimos que deberá observar la autoridad (Ministerio Público) al momento de ejercer la acción de extinción de dominio, lo cual corresponde prever y desarrollar a las legislaturas federal y local, debido a la competencia concurrente que opera en este tópico.

(51) La Constitución Federal establece el sistema de competencias de la Federación y las entidades federativas (incluyendo a la Ciudad de México desde el veintinueve de enero de dos mil dieciséis) siendo necesario destacar que, conforme al texto constitucional aplicable al caso, la acción de extinción de dominio no es exclusiva de la Federación y, por ende, los estados pueden establecer normas dirigidas a regular el procedimiento correspondiente a través de sus respectivas legislaturas⁴⁰, tal como, en su momento, lo hizo el poder legislativo de la Ciudad de México a través de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, que es la impugnada en este asunto.

(52) Precisado lo anterior, y a efecto de emprender el análisis del artículo combatido, importa destacar que el ordenamiento de extinción de dominio local dispone que esta figura es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes que hayan sido utilizados para la comisión de, entre otros, el delito de trata de personas, sin que proceda

⁴⁰ **Art. 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

contraprestación o compensación alguna cuando se acredite el hecho ilícito y la persona afectada no logre acreditar su actuación de buena fe, la procedencia lícita del bien y que estaba impedido para conocer su utilización indebida⁴¹.

(53) Además, en lo que es relevante para este asunto, prevé que la extinción de dominio se determinará procedente, previa declaración jurisdiccional, cuando los bienes atinentes sean instrumento o se hayan utilizado para cometer el delito de **trata de personas**, aun cuando no se haya dictado sentencia para determinar la responsabilidad penal que corresponda, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió e, incluso, cuando el bien haya sido usado por un tercero, en cuyo caso será suficiente que el Ministerio Público acredite que se valió de él para llevar a cabo el ilícito y que el dueño tenía conocimiento de esta circunstancia⁴².

⁴¹ **Artículo 4.** La Extinción de Dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

...

⁴² **Artículo 5.** Se determinará procedente la Extinción de Dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

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

...

III. 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;

...

El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el Agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

(54) Así, dentro de la legislación en cita se contempla el delito de **trata de personas** como uno de los supuestos susceptibles de detonar el procedimiento de extinción de dominio en ella previsto.

(55) Al respecto, dentro del precepto que ahora se combate se indica que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el código penal vigente de dicha entidad federativa⁴³.

(56) De lo anterior se advierte que, si bien el precepto impugnado forma parte de una ley que tiene por objeto⁴⁴ regular el procedimiento de extinción de dominio que se encuentra previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo previsto hasta antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, lo cierto es que para definir **el delito de trata de personas**, remite a otro ordenamiento local, específicamente, el Código Penal de la Ciudad de México.

(57) En relación con lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme al cual, es facultad del Congreso de la Unión expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, se establezcan:

⁴³ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XVIII. Trata de Personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;...

⁴⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tiene por objeto regular la instauración del procedimiento de extinción de dominio previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con el artículo 42, apartado b, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

a) Los tipos penales y sus sanciones.

b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

(58) Cabe mencionar que si bien **el texto constitucional citado corresponde al que sigue rigiendo en la actualidad en materia de trata de personas, lo cierto es que también es el aplicable al caso, atendiendo a que fue incorporado desde la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once**, en tanto que, como se dijo, la ley impugnada que se analiza es la correspondiente a su texto en dos mil diecisiete.

(59) Ahora bien, de la exposición de motivos de la reforma constitucional en mención, se advierte que tuvo como una de sus finalidades el combate efectivo, a través de un enfoque interdisciplinario y una participación activa de gobiernos e instituciones federales, estatales y municipales, junto con la sociedad civil, de la trata de personas que a nivel mundial representa un severo problema que aumenta la vulnerabilidad de millones de personas frente a la explotación sexual y laboral.

(60) Por ello, el Constituyente Permanente facultó al Congreso de la Unión para emitir un instrumento jurídico adecuado que involucrara a los tres órdenes de gobierno, homologara tipos penales, distribuyera competencias y generara los mecanismos de coordinación necesarios para el combate efectivo a tan grave fenómeno delictivo.

(61) De esta forma, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general, en los términos

señalados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre la materia de trata de personas, manteniendo, sin embargo, aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

(62) Así, mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, fue emitida la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos.

(63) De la interpretación del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal y las disposiciones de la ley general en materia de trata de personas, se desprende lo siguiente:

a) De conformidad con su artículo 2º, la ley general establece (I) las competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (II) los tipos y sanciones; (III) los procedimientos penales aplicables; (IV) las competencias y formas de coordinación para la protección y asistencia a las víctimas; (V) los mecanismos para tutelar los derechos de las personas, cuando éstas se ven amenazadas o lesionadas por la comisión de los delitos; y (VI) las medidas de reparación de los daños generados.

b) Sobre las cuestiones identificadas en los incisos (I) y (III), en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen, por un lado, los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar,

procesar y sancionar los delitos⁴⁵. Al respecto, este Tribunal Pleno ha determinado que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9° de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

Por otro lado, se prevé la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para generar, en función de las

⁴⁵ **ARTÍCULO 5°.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;

III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada. El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley.

facultades exclusivas⁴⁶ y concurrentes⁴⁷ establecidas en el título tercero del libro segundo de la ley general, prevención general, especial y

⁴⁶ **ARTÍCULO 113.** Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta Ley establecidas en Libro Primero y en el Programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta Ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;

II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta Ley;

III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;

IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta Ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;

V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley;

VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta Ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;

VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;

VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta Ley;

IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta Ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos que las entidades federativas y municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;

X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;

-
- XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;
- XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;
- XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;
- XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;
- XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del Programa Nacional;
- XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;
- XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta Ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;
- XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta Ley;
- XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos, y
- XX. Las demás que establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 114. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

- I. En concordancia con el Programa Nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta Ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;
- II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al Programa Nacional;
- III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta Ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;

IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta Ley;

V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley que incluyan programas de desarrollo local;

VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta Ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley;

VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;

VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;

IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, y

X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta Ley u otros ordenamientos legales.

ARTÍCULO 115. Corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta Ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal:

I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta Ley;

II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta Ley;

III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta Ley;

IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta Ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios, y

V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta Ley y otros ordenamientos jurídicos.

⁴⁷ **ARTÍCULO 116.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas, municipios y del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y modalidades;

II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta Ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas;

social⁴⁸, conforme a los lineamientos del título segundo del libro segundo de la propia ley. De la

III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta Ley en todas sus formas y manifestaciones;

IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley y en su prevención;

V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta Ley;

b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

d) Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan los fenómenos delictivos tipificados en esta Ley, así como difundir su contenido;

e) Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones de la sociedad civil y privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta Ley y los demás establecidos en otros ordenamientos.

VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

a) Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta Ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia,

b) Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento, y

c) Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

VII. El gobierno de cada entidad federativa, el Distrito Federal, los ayuntamientos y las jefaturas delegacionales podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta Ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

⁴⁸ **ARTÍCULO 6º.** La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de

lectura de los preceptos relativos, se advierte el otorgamiento de competencias legislativas (elaboración de normas, creación de políticas y programas)⁴⁹ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

c) En cuanto a la cuestión identificada en el inciso (II), por disposición constitucional expresa, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión establecer los tipos y penas, que se prevén en el capítulo II del título segundo del libro primero de la ley general.

d) Por lo que se refiere a las cuestiones identificadas en los incisos (IV), (V) y (VI), en el título tercero del libro primero de la ley general se enlistan las obligaciones de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de protección y asistencia a las víctimas, tutela de los derechos de las personas amenazadas o lesionadas y reparación del daño. De la lectura de los preceptos relativos, se desprende el otorgamiento de competencias legislativas (creación de programas)⁵⁰ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta Ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente Ley.

⁴⁹ **ARTÍCULO 98.** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta Ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente Ley.

ARTÍCULO 101. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno implementarán medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que provoca la trata de personas y demás delitos objeto de esta Ley.

⁵⁰ **ARTÍCULO 62.** Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los estados, municipales, del Distrito Federal y de sus Demarcaciones Territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

I. Establecer mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas;

(64) Sentado lo anterior, se analizará a continuación el artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México, a efecto de verificar si el Congreso local se excedió o no en el ejercicio de su competencia.

(65) Al respecto, se reitera que, si bien la ley impugnada tiene por objeto regular el procedimiento de extinción de dominio y que, al respecto, por las razones antes precisadas, dicho ordenamiento sigue siendo aplicable a los asuntos iniciados durante la vigencia de esa ley local respecto de esa materia, lo cierto es que, tratándose específicamente del artículo impugnado, en éste se prevé que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la

II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo.

Asimismo, deberán proporcionar a las víctimas en un idioma o lengua con su respectiva variante lingüística que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad;

III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta Ley;

IV. Generar modelos y Protocolos de Asistencia y Protección, según sus necesidades;

V. Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad.

Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, ya sean federal o de las entidades federativas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas públicas o privadas, en términos de la normativa aplicable, en los que podrán participar la sociedad civil coordinadamente con las áreas responsables.

VI. Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes;

VII. Generar y aplicar programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional.

trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el código penal vigente de dicha entidad federativa⁵¹.

(66) Sin embargo, es precisamente esa remisión al diverso ordenamiento local en relación con la descripción del tipo penal de trata de personas lo que hace manifiesta la inconstitucionalidad del artículo impugnado, toda vez que el legislador local está invadiendo la esfera del Congreso de la Unión al remitir a una normatividad que no es aplicable, debido a que se refiere a un aspecto que es materia de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos⁵².

(67) Y es que, como se explicó, en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos⁵³.

⁵¹ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XVIII. Trata de Personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;...

⁵² , mediante Decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación

⁵³ **ARTÍCULO 5º.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;

III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

(68) Al respecto, en relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este Tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012⁵⁴, 12/2013⁵⁵, 21/2013⁵⁶, 1/2014⁵⁷, 12/2014⁵⁸, 6/2015 y su acumulada 7/2015⁵⁹, entre otros, en el sentido de que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9° de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada. El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley.

⁵⁴ **Ponente:** Ministro Luis María Aguilar Morales. **Fecha de resolución:** 21 de mayo de 2015. Mayoría de 10 votos. **Disidente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁵ **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Fecha de resolución:** 4 de noviembre de 2013. Unanimidad de 10. **Ausente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁶ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de julio de 2014. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁷ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de agosto de 2015. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁸ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 7 de julio de 2015. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁹ **Ponente:** Ministro Alberto Pérez Dayán. **Fecha de resolución:** 19 de mayo de 2016. Unanimidad de 11 votos.

(69) Por tanto, lo fundado del concepto de invalidez planteado resulta de que no puede atenderse al código penal local para la definición del delito de trata de personas, en razón de que, a partir de la entrada en vigor de 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 dos mil doce, es ésta la que define ese aspecto en su capítulo II; por lo que, en este caso, tanto la ley impugnada, vigente en dos mil diecisiete, como la ley general de trata son obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

(70) Lo anterior, en el entendido de que, conforme lo ha resuelto este Alto Tribunal en diversos precedentes, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

(71) Por las razones expuestas, lo procedente es declarar fundado el concepto de invalidez planteado y declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(72) **SÉPTIMO. Análisis del artículo 4, párrafo quinto.** La parte accionante afirma que el precepto aludido debe tenerse como inconstitucional, en tanto que supedita la extinción de dominio al proceso penal, pues conforme a su contenido, sólo podrá ejercerse la acción respectiva si previamente se ha dictado el auto de vinculación a proceso, con lo que se desconoce que se trata de una figura autónoma

y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

(73) Respecto de este tema, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

(74) **OCTAVO. Análisis del artículo 5, segundo párrafo.** En relación con este precepto, el accionante afirma, básicamente, que los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido⁶⁰ excluye los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, con lo que se merma de manera significativa la eficacia de esta figura y se soslaya la finalidad perseguida por el texto constitucional.

(75) Para analizar el planteamiento recién sintetizado, debe destacarse, por principio de cuentas, que, en lo que importa, conforme al marco constitucional aplicable al caso, el artículo 22 de la Ley Fundamental vigente en dos mil diecisiete establece que la extinción de dominio será procedente “(...) **en los casos de delincuencia**

⁶⁰ **Artículo 5.** Se determinará procedente la Extinción de Dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes: (...) II. 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;

...

El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el Agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas (...)”.

(76) Por otra parte, hay que destacar que el artículo 4, párrafo primero⁶¹, de la ley que se estudia prevé que la extinción de dominio procederá en relación con los **delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas**, por lo que, en principio, conforme a la ley impugnada, el abanico de asuntos en los que podrá aplicarse esta figura es diverso al que prevé la Constitución, debido a que restringe la procedencia por delitos contra la salud, sólo en su modalidad de narcomenudeo, además de que no incluye el relativo a delincuencia organizada.

(77) No obstante lo apuntado, el precepto que aquí se analiza dispone que la extinción de dominio será procedente, previa declaración judicial, respecto de los bienes utilizados por un tercero para la comisión de un delito, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, siempre que el agente del Ministerio Público acredite que el bien se utilizó para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

(78) De esta forma, como se desprende del párrafo precedente, el dispositivo normativo cuestionado prevé que, para un supuesto

⁶¹ **Artículo 4.** La Extinción de Dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

...

concreto (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), la extinción de dominio **podrá proceder sólo si la conducta está relacionada con tres delitos específicos, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos.**

(79) Con lo hasta aquí desarrollado se hace evidente que los supuestos contemplados en la ley y, en particular, el artículo que cuestiona la accionante (secuestro, trata de personas o robo de vehículos) no coinciden con los previstos en la Ley Fundamental que, claramente, incluye un catálogo diverso de ilícitos (delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas).

(80) Por lo anterior, resulta inconstitucional el precepto impugnado, debido a que, respecto de un supuesto específico (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), **restringe la procedencia de la extinción de dominio a sólo tres de los cinco delitos establecidos en la Carta Magna, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos, excluyendo los relativos a delincuencia organizada y delitos contra la salud en general, lo cual no es acorde con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política**, en su texto aplicable al caso.

(81) Por tanto, con base en los razonamientos antes desarrollados, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad del**

artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(82) NOVENO. Análisis del artículo 39, tercer párrafo⁶². La Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte este precepto al estimar, esencialmente, que no contempla la posibilidad de que un particular pueda impugnar la determinación relativa a que se admita la acción de extinción de dominio, pues de esta forma se transgrede el derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y las garantías que integran el debido proceso.

(83) Respecto de este tema la acción, se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

⁶² **Artículo 39.** El juzgador admitirá la acción, en el plazo de setenta y dos horas siguientes a su recepción, si considera que se encuentra acreditado alguno de los eventos típicos de los señalados en el artículo 4 de la Ley y que los bienes sobre los que se ejercita la acción probablemente son de los enlistados en el artículo 5 de este ordenamiento, en atención al ejercicio de la acción formulada por el agente del Ministerio Público; y si se cumplen los demás requisitos previstos en el artículo 31 de esta Ley. si no los reúne mandará aclararla, en el término de cuarenta y ocho horas.

El agente del Ministerio Público subsanará las observaciones de ser procedentes, si considera que no lo son realizará la argumentación correspondiente.

Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

Cualquiera que sea la resolución que se adopte en el procedimiento penal, así como en los juicios de amparo por actos reclamados dentro del procedimiento penal, no serán vinculantes respecto de las resoluciones que se dicten en el procedimiento de Extinción de Dominio.

(84) DÉCIMO. Efectos. En el presente asunto se ha declarado la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, ambos de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(85) La determinación de la invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

(86) Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 159/2017, así como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 4, párrafo quinto, y 39, párrafo tercero, en su porción normativa ‘Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue’, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos sexto, octavo y décimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con algunos matices y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la cuestión previa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 4, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez únicamente de la porción normativa “sólo”. Los señores Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron a favor. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto particular.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández apartándose de las consideraciones, y cinco votos en contra de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno,

relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo tercero, en su porción normativa “Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue”, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña

Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la gaceta oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017**

Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017**. ACTORES: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. FALLADA EL **DIEZ DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE**, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: **PRIMERO**. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017, ASÍ COMO PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2017. **SEGUNDO**. SE DESESTIMA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ACUMULADA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4, PÁRRAFO QUINTO, Y 39, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA 'CONTRA EL AUTO QUE ADMITA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN NO PROCEDE RECURSO ALGUNO, CONTRA EL QUE LO NIEGUE', DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE. **TERCERO**. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XVIII, Y 5, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DICHA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017**

ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS CONSIDERANDOS SEXTO, OCTAVO Y DÉCIMO DE ESTA DETERMINACIÓN.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. CONSTE.