

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 66**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 17 DE JUNIO DE 2021**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del jueves diecisiete de junio de dos mil veintiuno, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se incorporó durante el transcurso de la sesión.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quorum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y cinco ordinaria, celebrada el martes quince de junio del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

## II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del diecisiete de junio de dos mil veintiuno:

### I. 100/2019

Acción de inconstitucionalidad 100/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. En el proyecto formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de diversos artículos y porciones normativas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como la del artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expide la ley impugnada, al tenor de la interpretación hecha en el considerando sexto de este fallo. TERCERO. Se declara la invalidez de diversos artículos y porciones normativas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria. Invalidez que surtirá*

*sus efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Congreso de la Unión. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.2. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 7, fracción IV, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que existe una antinomia notoria entre este precepto, que permite la procedencia de la acción de extinción de dominio respecto de bienes no relacionados con una investigación de algún hecho ilícito, y el artículo 22 constitucional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.2, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, fracción IV, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.3. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 7, fracción I, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que se ajusta al artículo 22 constitucional, ya que únicamente establece algunas de las formas en que los bienes patrimoniales pueden estar relacionados con algunos de los hechos ilícitos indicados en dicho numeral constitucional, entre otros aspectos, cuando sea evidente que provienen de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objetos materiales de los hechos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, pero por razones adicionales porque, en términos del artículo 22 constitucional, uno de los elementos de procedencia de la acción de extinción de dominio es que los bienes se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de los hechos ilícitos ahí señalados; sin embargo, no se señalan los supuestos para considerarlos relacionados, por lo que ello es materia disponible para el legislador federal, tal como se desprende de los trabajos legislativos de la reforma constitucional en la materia.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se incorporó en este momento a la sesión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.3, consistente en reconocer la validez del artículo 7, fracción I, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.4. El proyecto propone, por una parte, reconocer la validez del artículo 7, fracción V, en su porción normativa “Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero”, y, por otra parte, declarar la invalidez del artículo 7, fracción V, en su porción normativa “si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

El reconocimiento de validez responde a que esa porción normativa es acorde con el artículo 22 constitucional, al establecer otra de las formas en que los bienes pueden estar relacionados con algunos de los hechos ilícitos que ahí se indican, por lo que no existe la antinomia alegada.

La declaración de invalidez obedece a que, tal como se concluyó al analizar el artículo 9, inciso 4, de esta ley, el artículo 22 constitucional no exige la acreditación de un elemento subjetivo, como el conocimiento del titular acerca del destino del bien en la comisión de un hecho ilícito o que sea producto del ilícito, por lo que la incorporación de este elemento resulta inconstitucional.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió la propuesta de invalidez al estimar que el legislador pretendió establecer condiciones para evitar la arbitrariedad en la procedencia de la acción, en perjuicio de los particulares que, de buena fe, realizaron operaciones con sus bienes sin saber que serían utilizados, en un futuro, para fines ilícitos, tal como votó al analizarse el artículo 9, inciso 4, de la ley reclamada, dado que estimó que se trata de una garantía en favor de los terceros que actuaron de buena fe.

El señor Ministro Laynez Potisek observó que el precepto cuestionado está relacionado directamente con el artículo 9, por lo que, en congruencia, votará en contra del proyecto porque su interpretación debe ser que se pretende proteger a los propietarios, quienes desconocen que sus bienes fueron utilizados por la delincuencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.3.4, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 7, fracción V, en su porción normativa “Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del artículo 7, fracción V, en su porción normativa “si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil

diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que, al establecer los casos en los que debe presumirse que existe buena fe en la adquisición y destino de los bienes, no concuerda con el artículo 22 constitucional tras su reforma en marzo de dos mil diecinueve, es decir, ya no se prevé el elemento del destino de los bienes materia de la acción de extinción de dominio o que su titular deba acreditar la buena fe en su actuar, por lo que ya no se requiere la demostración de esos elementos subjetivos.

El señor Ministro Laynez Potisek apuntó que esta parte del proyecto es congruente con el criterio mayoritario, que no comparte, por lo que votará en contra, máxime que el artículo en cuestión no está redactado en términos limitativos, sino enunciativos, por lo que permitiría analizar cualquier otra circunstancia, de conformidad con la normativa aplicable.

La señora Ministra Esquivel Mossa no compartió la propuesta de invalidez porque, al imponer al demandado diversas obligaciones para acreditar su buena fe en el procedimiento de extinción de dominio, facilita y distribuye

adecuadamente las cargas probatorias del actor —el ministerio público— y del demandado.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó en contra de la invalidez total del precepto y únicamente en sus porciones referentes a la presunción de buena fe sobre el destino de los bienes, lo cual es contrario al artículo 22 constitucional, no así por lo que se refiere a las alusivas a su adquisición, pues esto último puede ser relevante para probar el origen lícito de los bienes, además de ser un elemento que el legislador ordinario válidamente podía establecer con la finalidad de facilitar la demostración del elemento constitucional de la legítima procedencia de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio.

Abundó que la medida implica una presunción razonable, pues los hechos pueden llevar al juzgador a inferir que las operaciones mediante las que se adquirieron los bienes fueron realizadas de buena fe, además de que la Primera Sala ha sostenido en los precedentes, atinentes al sistema constitucional anterior, que acreditar la buena fe, ante la falta de indicios que demuestren la mala fe, se torna prácticamente imposible, máxime que esa presunción no es *iuris et de iure* sino *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario, por lo que el ministerio público tiene la posibilidad de desvirtuarla.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con esa postura, por lo que únicamente deberían invalidarse el

precepto reclamado en sus fracciones V y VI, referentes a la utilización o destino de los bienes.

El señor Ministro Pérez Dayán observó que las disposiciones en cuestión tienden a demostrar el procedimiento que el juez debe llevar a cabo para considerar la buena fe en el origen lícito de la propiedad; sin embargo, debe considerarse que la extinción de dominio es un juicio en el cual le corresponde al juez determinar lo conducente con los medios probatorios a su alcance, por lo que esta presunción podría vulnerar su libertad de valoración —de las pruebas y alegatos— y decisión de lo que corresponda en derecho, so pena de convertirlo en un simple aplicador de estas reglas para tomar una determinación, máxime que se debe permitir la oportunidad de que la otra parte pueda probar lo que convenga a sus intereses ante esta situación.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció que venía en favor del proyecto en sus términos; sin embargo, se expresó convencido por la invalidez parcial propuesta para mantener un régimen loable, por las razones dadas por el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández aclaró que se propuso la invalidez total del precepto cuestionado en razón de lo ya votado, esto es, que no son un elemento de procedencia estos aspectos subjetivos.

Estimó que las tesis de la Primera Sala fueron construidas con fundamento en el texto constitucional y legal anteriores, en los cuales se exigía esa buena fe.

Adelantó que no tendría inconveniente en sumarse a la invalidez parcial referida y formularía un voto concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó de acuerdo con el proyecto porque, si bien distintas fracciones del artículo reclamado pueden entenderse de distintas maneras, deben leerse a la luz de su acápite, el cual refiere a la presunción de la buena fe y, por tanto, implican el mismo requisito que ya no exige el artículo 22 constitucional, por lo que estará por su invalidez total.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresaron cinco votos por parte de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez del artículo 15 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se expresaron cuatro votos por parte de la señora Ministra y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa “y destino”, y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que la señora Ministra ponente Piña Hernández anunció que podría sumarse a la invalidez parcial propuesta.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que estaría únicamente por la invalidez total del precepto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció que se sumaría a la invalidez parcial y anunciaría voto concurrente.

Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán externaron su anuencia para sumarse a la invalidez parcial.

Por tanto, las votaciones correspondientes deberán indicar:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán

y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa “y destino”, y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez total del precepto. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos concurrente y aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 3.4, consistente en reconocer la validez del artículo 15, salvo su párrafo primero, en su porción normativa “y destino”, y fracciones V y VI, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4. El proyecto propone, por una parte, declarar la invalidez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “La acción de extinción de dominio es imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito”, y, por otra parte, reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

La declaración de invalidez obedece a que el artículo 22 constitucional no permite desprender que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio esté a la libre configuración del legislador ordinario, además de que, durante el proceso legislativo de la reforma constitucional de dicho precepto, ese elemento fue expresamente rechazado, en adición a que la medida no supera un examen de proporcionalidad y máxime que incluso en materia penal no existe la regla de imprescriptibilidad absoluta.

Modificó el proyecto para agregar la cita del precedente de la controversia constitucional 169/2017 en la que se declaró la invalidez de una norma similar de la ley de extinción de dominio de un Estado.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el sentido del proyecto porque la condición de imprescriptibilidad no supera la etapa de necesidad del escrutinio de proporcionalidad, pues existen vías menos lesivas para lograr el fin deseado, tal como se invalidó el artículo 20, inciso e), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en la controversia constitucional 169/2017, ya que, si bien la resolución aconteció conforme con el marco constitucional anterior, las razones de la invalidez dependieron de la violación del derecho de la seguridad jurídica de los particulares.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con la propuesta de invalidez porque del proceso legislativo se advierte que se eliminó la imprescriptibilidad del artículo 22 constitucional tras un debate amplio.

Aclaró que no cuestiona la actividad legislativa, sino que debe existir la responsabilidad de revisar si la norma resultante desarrolla un texto constitucional a partir de lo que orientó al Constituyente a delimitarla.

Valoró que el examen de proporcionalidad quizás resultaría abundante ante la determinación de que el precepto en cuestión contraviene el artículo 22 constitucional.

Recordó que este Tribunal Constitucional concluyó que el elemento del destino ya no es un requisito de procedencia para la acción de extinción de dominio, por lo que estaría por

declarar la invalidez del segundo enunciado del artículo cuestionado —“Para el caso de Bienes de destinación ilícita, la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos”—, con el fin de guardar la congruencia debida con lo resuelto en apartados anteriores.

El señor Ministro Aguilar Morales se decantó en favor del proyecto, separándose de algunas consideraciones y coincidiendo en que resulta aplicable lo resuelto en la controversia constitucional 169/2017, el cual estableció el criterio de interpretación estricta del precepto en cuestión y se concluyó en que provocaba incertidumbre jurídica, no obstante que se haya emitido con anterioridad a la reforma constitucional del catorce de marzo de dos mil diecinueve.

Se apartó del examen o test de proporcionalidad porque basta la referida interpretación restrictiva para invalidar la norma que prevé la imprescriptibilidad para la acción de extinción de dominio.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó de acuerdo con la propuesta de invalidez, pero apartándose de las consideraciones alusivas a que del proceso legislativo pueda concluirse que, de manera inevitable, el legislador ordinario ya no cuenta con la libertad configurativa para establecer la imprescriptibilidad de esta acción, ya que esa mecánica implicaría que todo lo no previsto en la Constitución estaría prohibido incorporarlo en la ley secundaria, siendo que, en el caso concreto, se debe

distinguir que, si bien fue la intención del Constituyente no constitucionalizar esa figura, no la prohibió expresamente.

En cuanto al segundo enunciado de la norma cuestionada, estimó que, si bien concuerda con las consideraciones de la propuesta, debería invalidarse la porción normativa “Para el caso de Bienes de destinación ilícita” para únicamente leerse “la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos” y, así, brindar certeza y salvaguardar la seguridad jurídica.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció parcialmente a favor del proyecto porque, por un lado, se sumará a la propuesta de invalidez, pero por razones distintas, ya que no es necesario el test de proporcionalidad, dado que ninguna acción es imprescriptible, salvo contra los delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y, por el otro lado, el segundo enunciado del precepto en cuestión también resulta inconstitucional, en tanto que se refiere a los bienes de destinación ilícita, siendo que, como ya se determinó por este Tribunal Pleno, ese elemento quedó fuera del marco constitucional vigente.

Adelantó que deberá invalidarse el artículo en su totalidad y, por tanto, recurrir a la supletoriedad del artículo 4, fracción III, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio para atender las reglas de prescripción negativa, previstas

en el Código Civil Federal y, en su caso, de las entidades federativas.

La señora Ministra ponente Piña Hernández aclaró que el precedente citado trató acerca de una Constitución Local, no de una ley de extinción de dominio de un Estado.

Anunció que sostendría su proyecto porque la referencia al tipo de bien al inicio del segundo enunciado de la norma reclamada constituye un elemento de la acción, esto es, que esté relacionado con la investigación de un hecho ilícito.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 4, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo apartándose del test de proporcionalidad, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones de la proporcionalidad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto de declarar la invalidez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “La acción de extinción de dominio es

imprescriptible en el caso de Bienes que sean de origen ilícito”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek respecto de reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción normativa “Para el caso de Bienes de destinación ilícita”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez del artículo 11, párrafo primero, en su porción

normativa “la acción prescribirá en veinte años, contados a partir de que el bien se haya destinado a realizar hechos ilícitos”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 5. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que 1) no asigna facultades ni competencia a ninguna autoridad para prevenir delitos, sino únicamente una previsión respecto de la información que puede emplear o recabar el ministerio público para sustentar la demanda de extinción de dominio, 2) no ordena al juzgador otorgarle valor probatorio alguno a un medio de prueba obtenido de forma ilícita, ya que ni siquiera contiene reglas de valoración probatoria.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracción II, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.1. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, en su porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que el derecho a las medidas cautelares es instrumental al derecho de la tutela judicial efectiva, reconocida en los artículos 17 constitucional y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que deben estar sujetas a un control judicial previo a fin de evitar una autotutela del actor, por lo que deben justificarse a través de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, además de que la norma en cuestión no supera un examen de proporcionalidad amplio porque, aun cuando el hecho de permitir al ministerio público decretar el

aseguramiento de bienes sin un control judicial previo atiende una finalidad constitucionalmente válida e idónea para evitar o disminuir el riesgo de que esos bienes se oculten, la medida no es necesaria, dado que existen otros medios igualmente idóneos con una intervención de menor intensidad al derecho fundamental de propiedad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el sentido del proyecto porque este precepto faculta al ministerio público para imponer una medida cautelar, como el aseguramiento de un bien, sin un control judicial previo, por lo que resulta desproporcionado, en tanto que no existe ningún escenario de urgencia capaz de justificarla y con consecuencias tan graves para un particular.

Adelantó que votará con razones adicionales, en términos de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada —atinente al Código Nacional de Procedimientos Penales— que, si bien se cita en la página ciento ochenta y nueve de la propuesta, deberían retomarse los argumentos jurídicos e históricos de la necesidad de un control judicial previo para decretar una medida de aseguramiento y, con ello, reforzar este proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek se inclinó en favor del sentido del proyecto, pero separándose de varias de sus consideraciones, particularmente por la forma en que se realizó el test de proporcionalidad, a saber, no debió decirse que existían otras medidas —como establecer horarios urgentes o prolongar los horarios de los jueces de control o

el uso de medidas e instrumentos electrónicos, entre otros—, sino resaltar que la medida es inconstitucional porque, aun cuando se trata de una acción civil real, la lógica de esta posible urgencia en la imposición de estas medidas cautelares es patente durante la carpeta de investigación, es decir, en la fase penal, por lo cual no existe la necesidad de la medida de exentarlas de un control judicial en una acción civil. Anunció un voto concurrente en estos términos.

Concordó en que esta Suprema Corte ya se pronunció al respecto en el asunto referido, en el cual se analizó el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El señor Ministro Aguilar Morales no compartió el reconocimiento de validez del artículo 177, párrafo último, porque la presunción establecida para decretar la medida cautelar libera injustificadamente al ministerio público de la carga de acreditar el peligro en la demora, perjudicando con mayor rigor el derecho humano de la propiedad de los particulares.

Recapituló que esta Suprema Corte ha establecido, desde antaño, una doctrina procesalista en la cual se deben acreditar dos extremos para decretar una medida cautelar: 1) la apariencia del buen derecho y 2) el peligro en la demora, a partir de las ideas de Eduardo García de Enterría. En cuanto al primer elemento, observó que el proyecto afirma que se encuentra en la fracción II de este precepto, lo cual, si bien no fue impugnado, no es correcto afirmar que, con ello, se acredita tal condición, pues se debe realizar un juicio de

probabilidad. Por lo que ve al segundo elemento, indicó que la consulta señala que se encuentra inmerso en el último párrafo del artículo en cuestión, pero consideró que el simple término “necesidad” no implica que se acredite el peligro en la demora, sino que lo presume, siendo que una presunción no puede fundamentarse en otra presunción, máxime que no se ha acreditado la responsabilidad penal y, por un lado, libera injustificadamente al ministerio público de acreditar la necesidad de la medida y, por el otro, genera que el afectado desvirtúe dicha presunción.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que el señor Ministro Aguilar Morales adelantó su criterio al apartado siguiente del proyecto.

La señora Ministra ponente Piña Hernández modificó el proyecto para reforzar el proyecto con la cita de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada.

Aclaró que el proyecto, inicialmente, no la refirió porque pretendía establecer un parámetro propio del aseguramiento de bienes sin control judicial previo para la extinción de dominio, como acción civil, para separarla de la materia penal.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se decantó con el sentido del proyecto, pero en contra de sus consideraciones, por lo que formulará un voto concurrente en el sentido de que resulta importante construir una interpretación autónoma de la penal.

Explicó que la acción de extinción de dominio no puede calificarse como civil, sino atípica porque no es penal ni enteramente civil y, por ello, reiteró lo plausible de construir una vía argumentativa diferente a la de los precedentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del artículo 173, párrafo segundo, en su porción normativa “En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.2. El

proyecto propone reconocer la validez del artículo 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que, contrario a lo que afirma la accionante, se exige la satisfacción tanto de la apariencia del buen derecho como del peligro en la demora para el otorgamiento de la medida cautelar de aseguramiento de bienes con motivo de la acción de extinción de dominio.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró su participación anterior.

El señor Ministro Pérez Dayán se posicionó en favor del proyecto, pero en razón de que ya se invalidaron las presunciones alusivas al agente del ministerio público, por lo que el juez podrá valorar lo conducente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el proyecto, pero se apartó de la afirmación de que se trata de una presunción *iuris et de iure*, es decir, absoluta legalmente, pues la ley no indica que no se admita prueba en contrario.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió el sentido del proyecto, aunque con ciertas razones adicionales porque estos requisitos presuntivos para la procedencia de las medidas cautelares son congruentes con la doctrina de esta Suprema Corte, a saber, que no se trata de una resolución de fondo, por lo que operan ante la

ausencia de un acervo probatorio pleno y únicamente tomando en cuenta los hechos que sustentan esas presunciones y la naturaleza urgente de la medida, sin que esto implique prejuzgar sobre la sentencia definitiva.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea agregó que se trata de una presunción *iuris tantum*, es decir, relativa.

El señor Ministro Franco González Salas se separó de la afirmación de la página ciento noventa y cuatro del proyecto, referente a la presunción *iuris et de iure*, por lo que, en su caso, formulará un voto concurrente.

La señora Ministra Esquivel Mossa concordó en que esta presunción debe admitir prueba en contrario, por lo que se separaría también de esa consideración.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.2, consistente en reconocer la validez del artículo 177, párrafo último, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Franco González

Salas apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones de la página ciento noventa y cuatro, en cuanto al calificativo de la presunción. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.3. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 190, párrafo quinto, en su porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que no supera un examen de proporcionalidad amplio, de manera similar a lo analizado en el apartado 6.1, en relación con las medidas cautelares.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6.3, consistente en declarar la invalidez del artículo 190, párrafo quinto, en su porción normativa “En los casos en los cuales no se pueda recabar

la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano jurisdiccional”, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 7. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 228, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que la apertura de la expresión “dada la naturaleza de dichos Bienes” contraviene el principio de seguridad del artículo 16 constitucional, al no precisarse la cualidad o peculiaridad de un bien que detone la necesidad de efectuar una enajenación anticipada, lo cual podría dar, además, pauta para la arbitrariedad de la autoridad.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que la extinción de dominio es una acción que se ejerce ante un juez, en el cual, entre otros aspectos, se puede demostrar cuándo se requiere la enajenación anticipada de un bien, que será motivo de una sentencia, por lo que resultaría muy difícil tasar todos los supuestos en la ley; sin embargo, al no precisar que el juez deba decidir lo conducente, sino darse a entender que lo puede realizar quien ejercita esta acción, resulta inválido porque podría conllevar efectos irreparables, además de que la norma apunta más a la disposición de un objeto del juicio que a preservar los valores de la extinción de dominio.

Adelantó que, en su opinión, debería extenderse esta invalidez al resto de las disposiciones que eliminan la participación del juez en este tipo de aspectos.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó con el proyecto porque la venta anticipada de bienes es muy delicada cuando no existe una sentencia que demuestre su ilegítima procedencia, así como su uso o destino ilegal, por lo que, de resultar improcedente en la resolución de fondo, daría lugar a ciertas indemnizaciones o pagos —mediante avalúos, por pérdida, mermas o deterioro, entre otras particularidades— que, no obstante, perjudicarían al propietario de esos bienes y, consecuentemente, este “cajón de sastre” del inciso a) —“Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes”— abre la puerta a la discrecionalidad de la autoridad para la venta

anticipada, aun cuando los incisos subsiguientes establezcan otras justificaciones necesarias para llevarla a cabo.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek en que el resto del artículo no apunta al objetivo de la figura en cuestión, en caso de que el asunto deba ser puesto a consideración de un juez, por lo que también resulta inconstitucional.

La señora Ministra ponente Piña Hernández aclaró que el resto de los incisos de este artículo no fueron impugnados, sino únicamente el presentado por razón de que resulta genérico y, por ello, se propone su invalidez.

Valoró que el resto de este artículo prevé cuestiones atinentes al proceso y, por tanto, está sujeto a la valoración del juez.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 7, consistente en declarar la invalidez del artículo 228, inciso a), de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 8. El proyecto propone reconocer la validez del artículo transitorio sexto del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve; en razón de que, contrario a lo aducido por la accionante, no puede existir retroactividad en leyes procesales o adjetivas porque, de modificarse la tramitación —en cuanto a los términos, recursos o desahogo de pruebas—, no se priva a las partes de algún derecho o facultad con la que ya contaran, siendo que, si el artículo cuestionado establece una permisión para la aplicación de normas de esta ley a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio, sucedidos con anterioridad a su entrada en vigor, implica una norma procedimental, en tanto que emplea la expresión “será aplicable para los procedimientos”.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció de acuerdo con el sentido del proyecto, pero mediante una interpretación conforme, por lo que formulará un voto concurrente para adicionar las razones siguientes: 1) la norma impugnada admite ser leída en el sentido de autorizar la privación del derecho de la propiedad privada a situaciones de hecho nacidas bajo la vigencia de la ley anterior, es decir, una aplicación retroactiva, lo cual es

abiertamente violatorio de los principios más básicos del constitucionalismo moderno, entre otros, que ninguna persona puede ser privada de sus bienes y propiedades sino mediante leyes expedidas con anterioridad al hecho, 2) la evolución del pensamiento constitucional ha tendido a la contención del poder público en favor de los individuos y sus derechos desde la cláusula 39 de la Carta Magna de 1215, refrendada por las Constituciones Norteamericana y Mexicana de 1857 —con una fórmula casi idéntica a la actual del artículo 14, párrafo segundo, constitucional—, 3) el consenso judicial interpretativo del siglo XXI es el paradigma de los derechos humanos, por lo que no se deben dar efectos retroactivos a un orden no vigente para situaciones de hecho antes de agosto de dos mil diecinueve, 4) el artículo 14, párrafo segundo, constitucional prohíbe privar a una persona de sus propiedades con fundamento en normas no previstas al momento en que se debían tomar las precauciones para evitar perder su propiedad y 5) de aceptarse la validez incondicionada de la norma impugnada se estaría permitiendo que los particulares fuesen privados de sus bienes por este tipo de normas.

Concluyó, con base en lo anterior, que el proyecto debe ser explícito en que la validez resulta de una interpretación conforme consistente en que, primero, el artículo cuestionado debe entenderse aplicable únicamente a las normas procedimentales, respecto de las cuales la doctrina de esta Suprema Corte sobre la irretroactividad no opera y, segundo, que debe entenderse aplicable exclusivamente

respecto del catálogo de hechos ilícitos del artículo 22 constitucional vigente al momento de los hechos, es decir, no es posible considerar que ese elemento de la acción —la investigación relacionada con el hecho ilícito— puede versar sobre alguno de los delitos añadidos mediante esa norma constitucional si los hechos acontecieron con anterioridad.

El señor Ministro Pérez Dayán valoró que la interpretación conforme, propuesta por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, resulta riesgosa porque se trata de una figura que, tras la reforma constitucional de la materia, atiende a un régimen completamente diferente del anterior, especialmente el transitorio, en tanto que 1) se determinó la aplicación de la legislación anterior hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la legislación nacional única y 2) debía tratarse de los procesos en materia de extinción de dominio, iniciados con fundamento en esa legislación anterior, por lo que concluyó que el precepto cuestionado resulta inconstitucional.

Así, subrayó que, si la legislación actual no conjuga en los aspectos procesales ni sustantivos con el régimen anterior, resultaría difícil permitir su aplicación sobre los hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia, máxime la aplicación retroactiva siempre es delicada tomando en cuenta los derechos humanos que pudieran ser vulnerados.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió el sentido del proyecto, pero por razones adicionales porque, si bien el precepto cuestionado atiende a

un aspecto procesal, se relaciona exclusivamente con la preparación de la acción de extinción de dominio y, por ende, se debe distinguir, conforme la doctrina de esta Suprema Corte, que estos procedimientos preparatorios, así como los de ejecución e impugnación, forman parte de todo proceso jurisdiccional y, por tanto, deben recibir el mismo tratamiento; sin embargo, en este procedimiento el ministerio público interviene como autoridad directora, contrario al juicio de extinción de dominio, en el que se encuentra en un plano de igualdad con el gobernado, pues ambos están subordinados a la autoridad jurisdiccional.

Por tanto, consideró que, de permitirse la aplicación retroactiva del artículo de mérito, traería como consecuencia una ampliación de las facultades administrativas del ministerio público, situación sobre la cual no debería beneficiarse sobre las reglas de la retroactividad de la legislación procesal.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 8, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio sexto del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por

razones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el lunes veintiuno de junio del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

