

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 19
O R D I N A R I A
JUEVES 13 DE FEBRERO DE 2014

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

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diecisiete ordinaria, celebrada el martes once de febrero de dos mil catorce.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

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

I. 18/2010

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

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó conforme con el proyecto en la parte relativa al artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, ya que realiza una diferenciación de los sujetos involucrados, es decir, terceros, víctimas u ofendidos, en relación con el

debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional porque no son los titulares del bien cuya extinción se pretende.

Coincidió con las razones del legislador local para modificar el precepto, en el sentido de que no se les prive a estas personas de la oportunidad de participar en el proceso pero que, debido a las dificultades de cada asunto, no se realice personalmente, pues retardaría el objetivo y tema principal de la ley de referencia.

El señor Ministro Aguilar Morales no compartió el sentido del proyecto al considerar inconstitucional e inválido al artículo referido porque es necesario que al tercero, a la víctima y al ofendido se les otorgue la oportunidad de comparecer a defender sus derechos si así lo consideran, ya que el artículo 50, párrafos tercero y cuarto, de la ley impugnada señala que la sentencia que determine la extinción de dominio resolverá lo relativo a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos que hayan comparecido al procedimiento.

Refirió a las razones del legislador para modificar la fracción I del artículo 34 de la ley en comento, a saber, para excluir del emplazamiento a estas personas de manera personal con la finalidad de no constreñir indebidamente a la víctima u ofendido de un hecho ilícito a comparecer al procedimiento de exclusión de dominio, estimando que pareciera un perjurio acudir a defender sus derechos. También en la exposición de motivos se enunció que ya

existían otras vías para hacer valer sus derechos, ante lo cual consideró que, si en un procedimiento se estudiará esta situación, ineludiblemente se debe llamar al interesado para que comparezca si así lo desea. Por otra parte, señaló que el legislador eliminó dicho emplazamiento con el argumento de que muchas veces no existen estas personas, lo cual calificó como ilógico, pues se deben atender las circunstancias específicas de cada caso para realizarlo, mas no excluir al juzgador de esta ineludible obligación.

Ante esta clara intención del legislador de únicamente notificar al afectado, los derechos de los terceros, las víctimas y los ofendidos quedarían sin la debida protección legal, considerando que realizar una interpretación sistemática con los diversos artículos 27, 40, fracción III, y 50 de la ley en pugna implicaría legislar positivamente en contra de la voluntad del legislador.

En otro orden de ideas, se pronunció en contra del proyecto en la parte atinente a que, con la publicación en el Boletín Judicial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se subsanaría la notificación respectiva, pues la Suprema Corte ha determinado que ese tipo de publicaciones no satisfacen la garantía de audiencia necesaria, de acuerdo con la resolución de la acción de inconstitucionalidad 81/2008.

Estimó que debería invalidarse la norma en estudio por violar el derecho de audiencia por voluntad expresa del legislador y darle el efecto de reviviscencia de la disposición reformada para notificar personalmente al afectado, terceros,

víctimas u ofendidos, en atención a la jurisprudencia P./J. 86/2007 de rubro *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.”*.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reseñó que, previo a la reforma de julio de dos mil diez, el artículo 34, fracción I, de la ley impugnada contemplaba que la admisión del ejercicio de la acción de extinción de dominio se notificara, además de al afectado, a los terceros, víctimas u ofendidos.

Respecto de la redacción actual del citado artículo, consideró que, independientemente de que esas personas cuenten con otras vías para defender sus derechos, se vulnera el acceso a la justicia y la garantía de audiencia contenida en los artículos 14 y 17 de la Constitución General porque, sin el emplazamiento correspondiente al afectado, irremediablemente todo el proceso se verá afectado en sus etapas, siendo insuficiente la publicación del auto admisorio en la Gaceta Oficial de la entidad, en el Boletín Judicial del

Tribunal Superior de Justicia y en un diario de circulación nacional.

Estimó que, además de tratarse de un supuesto que involucra actos privativos y de molestia, es un derecho a la información para poder defender sus derechos, lo cual debe garantizarse por la legislación analizada.

Precisó que, si bien la notificación debe ser, en principio, personal, en algunos casos sería imposible la localización de estas personas, por lo que procedería de manera accesoria el empleo de la citada gaceta, boletín y diario, como dicta la regla de las notificaciones en los demás procesos, especialmente cuando los artículos 40, fracción V, y 50, párrafo cuarto, de la ley en pugna, otorgan un término para comparecer a manifestar lo que a su derecho convenga y establecen que la sentencia respectiva resolverá las cuestiones atinentes a los derechos preferentes, como los alimenticios y laborales de terceros, así como la reparación del daño para las víctimas u ofendidos que hayan comparecido en el procedimiento, por lo que es relevante la notificación personal pues no sólo afectaría derechos procesales, sino también derechos de menores o de terceros.

Indicó no compartir la afirmación de la consulta en su página ciento cuatro, pues no únicamente se encuentran en juego derechos personales de terceros, también derechos reales en muy variados supuestos.

Consideró que la solución óptima sería declarar la invalidez del precepto con efectos de reviviscencia de la norma previa a la reforma de julio de dos mil diez, pero que, si la mayoría se inclina por la interpretación conforme con la suplencia discutida en la sesión anterior, también se mostraría en su favor.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena también se pronunció en contra del proyecto en este punto porque, al tratarse de un juicio real en relación a los delitos contemplados por el artículo 22 constitucional, afecta *erga omnes* con relación al bien de mérito, por lo que resulta difícil aceptar que los terceros, las víctimas y ofendidos no tengan derecho al debido proceso, garantía de audiencia y a la reparación del daño, respectivamente.

Tampoco compartió la premisa del proyecto en el sentido de que la ley otorga prerrogativas a las víctimas o terceros que no emanan de la Constitución, sino de la voluntad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que manifestó preocupación por una interpretación conforme en un plano de legalidad cuando se trata de verdaderas garantías constitucionales de audiencia, debido proceso y reparación del daño, por lo que debería realizarse dicha interpretación conforme a los artículos 14, 17 y 20 constitucionales.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que, de acuerdo a la doctrina y al criterio de los tribunales constitucionales del mundo, la interpretación conforme se establece una vez que

se encuentra la inconstitucionalidad de la norma, siendo el caso que, aunque se hayan suprimido a estas personas del artículo 34, fracción I, de la ley en estudio, el modelo general de la propia legislación y la supletoriedad con el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal establecen la notificación personal, por lo que no estimó que existiera un problema en los términos expuestos por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

Consideró que, si bien la intención psicológica de la Asamblea Legislativa era suprimir estas notificaciones, la propia ley, al no haberle hecho los cambios totalmente, sustenta dichas notificaciones personales para estas personas, las cuales no quedarán inauditas.

Por otra parte, señaló que, de acuerdo con la obligatoriedad del acatamiento del fallo de este Alto Tribunal por virtud de la votación calificada en acción de inconstitucionalidad, no importa la fuente con la cual se establezca el criterio resolutorio, sino la forma en la que se construya, por lo que sugirió ir determinando cuáles serían las condiciones para no dejar en estado de indefensión a las partes del procedimiento analizado.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que su propuesta es declarar la inconstitucionalidad del dispositivo con una reviviscencia del anterior, el cual preveía la posibilidad de que estas personas fueran llamadas al procedimiento.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que la reviviscencia se genera en condiciones excepcionales, siendo el caso citado por el señor Ministro Aguilar Morales en materia electoral porque existía un período electoral cercano, mas en el caso concreto parece innecesaria porque la propia ley permite una interpretación sistemática.

Indicó que si se tratara de una interpretación conforme, se tendría que declarar la inconstitucionalidad y, sobre esa declaración, encontrar la solución alternativa para salvar el problema de constitucionalidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea enunció que la intención del legislador fue excluir de la notificación personal a terceros, víctimas u ofendidos, sin embargo, no significa que esta intención sea el único elemento para analizar la constitucionalidad del precepto, sino que se debe realizar un estudio integral a la luz de la Constitución para determinar si es contraria a ella, si se requiere una interpretación conforme o si basta una interpretación sistemática.

En el caso, indicó que, de la lectura de los artículos 2, fracción XIX, 8, 24, 25, fracción III, 27, 32 y 50 de la ley impugnada, no queda duda que el sistema establece una intervención de la víctima u ofendido, por lo que se debe optar por salvar la constitucionalidad del precepto cuando la propia ley lo permite, contemplando a la declaratoria de inconstitucionalidad y a la interpretación conforme como un extremo poco deseable y, por ende, se debe interpretar

sistemáticamente el artículo 34, fracción I, de la ley en estudio para establecer que se debe notificar personalmente a los terceros, víctimas u ofendidos.

Finalmente, estimó que realizar una interpretación sistemática no involucra el actuar como legislador positivo, sino que se realiza a partir de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales para hacer compatible a ellos el sistema en estudio, por lo que se manifestó por la validez del precepto con su interpretación sistemática.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que el punto a determinar no es si las víctimas, ofendidos y terceros interesados son partes en el procedimiento de extinción de dominio, tampoco si deben ser emplazados, porque la ley así lo dispone, sino que la modalidad del artículo 34, fracción I, de la ley en estudio, es obligar la notificación personal de la admisión del ejercicio de la acción a estas personas.

Indicó que si el artículo se lee literalmente, resulta inconstitucional porque no prevé la notificación personal de estas partes en el procedimiento, la cual haría las veces de su emplazamiento a juicio. Precisó que el precepto puede sostenerse como válido sólo si se interpreta en el sentido de que, siendo partes en el procedimiento, el juez debe emplazarlos, a partir de una armonización entre las diversas disposiciones de esta ley.

Refirió que en la exposición de motivos, la razón que tuvo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para suprimir a estas personas fue que, en el caso de que fuera indeterminada su existencia, la notificación personal demoraba innecesariamente el inicio del procedimiento por la investigación de a quiénes y dónde pudiesen ser localizados.

Concluyó que el precepto en estudio debe aplicarse literalmente en aquellos casos en donde no haya noticia de la existencia de terceros, ofendidos o víctimas.

El señor Ministro Pérez Dayán mencionó que el principio de preservación de la norma debe privilegiarse, respetando los derechos previamente establecidos y el orden jurídico, sin embargo, ante una disposición modificada por el legislador *ex profeso* para eliminar a estas personas de su texto, sólo resta declarar su inconstitucionalidad y, al quitarle vigencia al decreto, la norma regresa a su estado anterior.

Señaló que en la ley en estudio se modificó un contenido tradicional del interés jurídico respecto de la causahabencia en acciones reales reflejado en la jurisprudencia, pues permite a los causahabientes, en su condición de tercero, participar en el proceso, siendo que lo único que se suprimió fue la obligación de notificarles personalmente y, por tanto, no se puede realizar una interpretación sobre un texto inexistente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró que coincide con la interpretación sistemática, pero que se aparta de las consideraciones del proyecto por las razones expuestas en su participación anterior.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reiteró que no sólo basta la intención del legislador para realizar la labor interpretativa. Indicó no coincidir con la interpretación aislada de los preceptos, por lo que resulta adecuada la sistémica respecto del cuerpo normativo que integran, así como en relación con el sistema jurídico al que pertenecen, por lo que, en el caso, el artículo no deviene inconstitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con la exposición del señor Ministro Pardo Rebolledo en el sentido de que, como partes que son estas personas, es importante que se realice su debido emplazamiento.

Indicó que el legislador expresamente quitó la notificación personal para el emplazamiento para, en su lugar, establecer que se efectuaría a través de una publicación, por lo que no está de acuerdo con una interpretación sistemática con las demás disposiciones para emplazar personalmente, pues resultaría una legislación positiva, máxime cuando el legislador argumentó que darles la garantía de audiencia tornaría dificultoso el procedimiento respectivo.

Argumentó que no encontraba impedimento para realizar la reviviscencia pues, de acuerdo con el criterio que

citó, se refería a normas declaradas inválidas especialmente, no únicamente, en materia electoral y, por ende, propuso declarar la invalidez del artículo impugnado, así como la reviviscencia de la que contemplaba la posibilidad de emplazamiento personal.

El señor Ministro Pardo Rebolledo advirtió que existen dos extremos, el primero, aplicar la reviviscencia de la disposición anterior, conllevaría generar de nueva cuenta los problemas que la Asamblea Legislativa procuró solucionar y, el segundo, dejar la norma en sus términos actuales, lo que devendría inconstitucional y, por ende, consideró adecuada la interpretación armónica de establecer que no hay necesidad de notificar personalmente a estas personas cuando no sean conocidas, no sean determinables o no haya manera de localizarlos, lo que justificaría su llamamiento a través de la publicación respectiva.

La señora Ministra Luna Ramos propuso, para sopesar las dos posturas expresadas por los señores Ministros de inconstitucionalidad e interpretación conforme, que no se votara esta parte por el momento para permitir su reflexión.

El señor Ministro ponente Franco González Salas indicó que, independientemente de las razones que haya tenido el legislador, el juez constitucional tiene que procurar la constitucionalidad de la norma para no romper el orden jurídico, por lo que propuso, a la luz de la discusión tomada, mantener la validez del artículo 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal a partir de sus

diversos preceptos que consideran a los terceros, víctimas y ofendidos como partes en el proceso y que prevén su emplazamiento personal, con la finalidad de garantizar los derechos establecidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

Hizo hincapié en que el propósito fundamental de la extinción de dominio no es la reparación del daño, sino que los bienes que se obtienen entran a un fideicomiso para hacer frente, entre otras cosas, a la necesidad de las víctimas.

Anunció que, de obtener la mayoría de la votación, el proyecto explicitaría cuándo la notificación personal es una obligación ineludible y cuándo, por diversas circunstancias y condiciones, no lo es, para lograr el objetivo de que estos procedimientos sean más ágiles y efectivos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que, en principio, se posicionaría por la inconstitucionalidad lisa y llana del artículo combatido, sin embargo, la lectura de la ley lleva a encontrar soluciones para privilegiar la presunción de constitucionalidad que gozan todas las leyes, a efecto de tener una interpretación sistemática conforme, aunque esté fuera de litis. Aclaró que esta interpretación no es posible en ocasiones, pero en el caso pareciera que sí lo fuera, pues existen disposiciones para tal efecto.

Indicó que pareciera que se puede salvar la constitucionalidad del precepto interpretando

sistemáticamente las demás disposiciones, en aras de evitar privilegiar un principio de celeridad frente al derecho humano de debido proceso, garantía de audiencia y equidad procesal, pues también están involucrados derechos reales de propiedad, sin embargo, es una situación que el intérprete debe realizar únicamente en casos extremos. Preciso que se podría transitar, pero que, con tantos argumentos, se tendrían que ir decantando las soluciones.

Acordó postergar el análisis del asunto y que éste quede en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública solmene del día lunes diecisiete de febrero de dos mil catorce a las diez horas con treinta minutos para llevar a cabo la etapa siguiente del concurso y selección de Consejero de la Judicatura Federal, así como a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día martes dieciocho de febrero del año en curso.

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