



La extinción de dominio. Apuntes de la reforma de 2019 a los artículos 22 y 73 constitucionales

Lorena Vázquez Correa

I. Contexto del tema

El 14 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto por el que se reforman los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de extinción de dominio. El objetivo fue facultar a las autoridades competentes para que el Estado pueda obtener la posesión legal de bienes de particulares, cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con investigaciones relativas a los delitos que se encuentran en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Catálogo de delitos por los que procede la extinción de dominio.
Artículo 22 constitucional**

Antes de la reforma de 2019		A partir de la reforma de 2019
Delincuencia organizada	Se adicionan:	Hechos de corrupción
Delitos contra la salud		Encubrimiento
Secuestro		Delitos cometidos por servidores públicos
Robo de vehículos		Extorsión
Trata de personas		Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos
Enriquecimiento ilícito		Recursos de procedencia ilícita

Fuente: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, DOF, 27 de mayo de 2015; Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, DOF, 14 de marzo de 2019.

Además, se instruyó al Congreso para expedir la legislación nacional única en la materia (CPEUM, art. 73). A partir del inicio de la vigencia del Decreto, el Congreso de la Unión cuenta con un plazo de 180 días para crear la ley nacional que regule el artículo 22 constitucional (Transitorio segundo), el cual se cumple el 11 de septiembre de 2019. Mientras tanto, continuará vigente la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como la legislación respectiva del ámbito local (Transitorio tercero). La Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó llevar a cabo un periodo extraordinario de sesiones para tratar este tema (entre otros de la agenda legislativa),¹ a partir del 8 de mayo de 2019 (DOF, 7 de mayo de 2019).

La extinción de dominio es el proceso jurisdiccional dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita (ONUDD, *s.f.*). De acuerdo con la Ley Federal de Extinción de Dominio (2016), ésta se define como la “pérdida de los derechos sobre los bienes sin

contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado” (LFED, 2016, art. 3). Lo anterior, aplica en relación con bienes de carácter patrimonial.

La exposición de motivos del dictamen por el que se adoptó originalmente la figura de la extinción de dominio en la normativa mexicana en 2008 refería la necesidad de contar con herramientas eficaces para combatir a la delincuencia organizada a través de su patrimonio de procedencia ilícita, a fin de debilitar su estructura, aumentar sus costos, reducir sus ganancias y dificultar sus operaciones, así como obtener recursos destinados a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos de la actividad ilícita (Dictamen, 2018: 5). No obstante, el optimismo de su utilidad fue decreciendo en vista de los resultados obtenidos en el transcurso de su aplicación (Dictamen, 2018:5). De ahí que la reforma publicada en 2019 tenga las siguientes características (Diario de los Debates: 15 de noviembre de 2018):²

² El dictamen se aprobó el 15 de noviembre de 2018 en el Senado de la República, con 6 reservas en lo particular.

- » Precisa que es un procedimiento civil independiente del penal. Esta modificación establece una previsión procedimental relevante al reducir el estándar probatorio y el nivel de rigor probatorio exigido al Ministerio Público en un juicio civil.
- » El procedimiento aplica sobre bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos.
- » Resguarda la seguridad jurídica de las personas al especificar la excepcionalidad de la aplicación de la figura y plantear una lista específica de los supuestos para su procedencia.
- » Establece que toda persona que pudiera ser afectada por este procedimiento tendrá a su disposición los recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes.
- » Para este procedimiento no aplica el derecho humano a la presunción

La votación en lo general fue: 99 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

de inocencia, esto significa que “el imputado del acto tiene que demostrar la procedencia lícita del bien” (Diario de los Debates: 15 de noviembre de 2018).

- » Brinda directrices para la operatividad de la figura al establecer que la extinción de dominio es propia del Ministerio Público y que en su ejercicio le prestará auxilio las autoridades competentes en los distintos órganos de gobierno.

En suma, el objetivo principal de la nueva legislación es aumentar la eficacia del instrumento jurídico. En este escenario, a continuación, se refieren algunos datos para tener en cuenta para la discusión de la nueva legislación nacional en la materia.

II. Las cifras

- » Un factor refiere a los plazos legales que deben transcurrir para que el Poder Judicial federal dicte una sentencia (CESOP, 2018). De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia del INEGI (2017), los procesos de extinción de dominio llevan en promedio 265 días naturales para ser resueltos. Es

el procedimiento más tardado solo superado por la extradición y la causa penal (CESOP, 2018: 10).

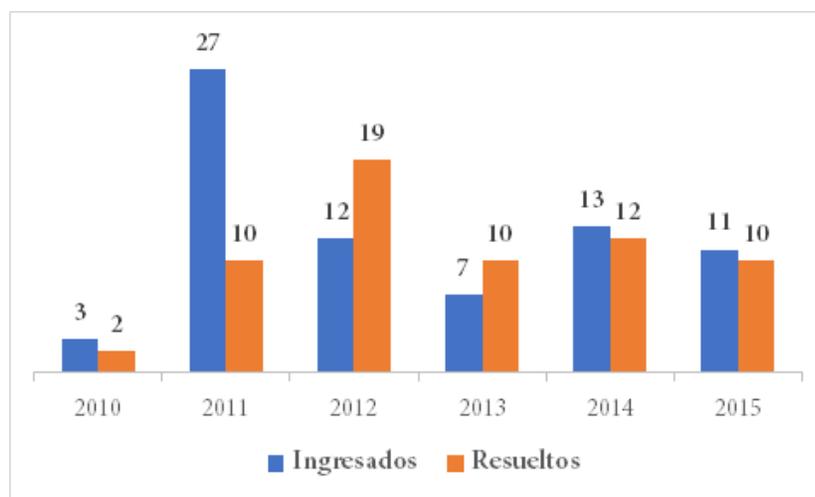
- » Al respecto, en el debate parlamentario se argumentó que el gasto para el gobierno que implica el mantenimiento, administración y vigilancia de los bienes por el tiempo que se llevan a cabo los juicios, podría resultar más alto que el valor del bien litigado. Por ejemplo, “en la Ciudad de México, el costo anual de vigilancia de 93 inmuebles bajo la responsabilidad de las autoridades capitalinas por extinción de dominio fue de 53 millones de pesos” previos a que se dictará una resolución (Diario de los Debates, 15 de noviembre de 2018).
- » Por ejemplo, entre 2012 y 2016 el monto total de los bienes sobre los que fue procedente la declaración de extinción de dominio en el país alcanzó 15 millones de dólares, de acuerdo con datos de la otrora Procuraduría General de la República (PGR, 2016; CESOP, 2018).
- » En 2015-2016 “sólo se ganó un juicio

por parte de las autoridades federales en materia de extinción de dominio por la cantidad de 90 mil pesos” (Minuta, 20 de noviembre de 2018: 3).

- » Otro elemento es que, durante el periodo de 2010 a 2015 el número de juicios ingresados y resueltos en los juzgados de distrito (instancia responsable de conocer las controversias judiciales en materia de extinción de dominio) fueron 73 y 63, respectivamente, en el ámbito federal, lo que representa 12 casos resueltos en promedio anualmente (Gráfica 1).³
- » Un referente internacional que ha logrado altos índices de eficacia en la aplicación de extinción de dominio es Colombia. En 2018 dicho país tenía 2 mil 703 procesos judiciales por extinción de dominio, con lo que recuperó 28 mil 165 bienes; en cambio, México en el periodo 2010-2011 sólo se tenía tres casos, con los cuales recuperó ocho bienes (Diario de los Debates: 15 de noviembre de 2018).

³ La cifra total de casos resueltos no implica que la resolución fue a favor de Estado mexicano.

Gráfica 1. Asuntos jurisdiccionales ingresados y resueltos en los juzgados de distrito (extinción de dominio), 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2018. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

» En relación con las causas penales por las que procederá la extinción de dominio, en 2017 los delitos contra la salud alcanzaron la cifra de 6,844 procesos iniciados ante los juzgados federales, la delincuencia organizada, 3,121 asuntos y el secuestro 1,325. De las conductas ilícitas incluidas a partir de la reforma, la más numerosa es el delito contra las personas en su patrimonio (3,086 investigaciones), y, los cometidos por servidores con 1,325 procesos iniciados (CESOP 2018: 15, INEGI 2017).

» Durante el primer año de ejercicio de sesiones ordinarias de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión se presentaron cuatro iniciativas con proyecto para expedir la Ley Nacional de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales dos fueron de senadores del Grupo parlamentario (GP) del PAN, una del GP PRD y una del GP Morena.

Otro elemento por considerar son las reservas que se presentaron en la discusión legislativa referentes a la reforma en materia de extinción de dominio, las cuales advierten de situaciones y argumentaciones que podrían resurgir en el debate de la legislación única en la materia.

III. Argumentos de las reservas (Cámara de Senadores):

- » La autonomía del procedimiento civil sigue siendo relativa (como antes de la reforma). Puesto que, al ligarla a ciertos delitos de naturaleza penal, se abre la posibilidad para que cualquier abogado defensor pueda alegar que para que proceda es necesario probar que los bienes fueron producto alguno de los tipos penales enunciados (Diario de los debates, Senado). De esta manera, se liga su aplicación a procedimientos de naturaleza penal.⁴
- » La minuta que envió la Cámara de diputados proponía que no prescribiera la extinción de dominio (retrospectividad

⁴ Cf. Tesis de Jurisprudencia 21/2015 (10a.). Primera Sala. Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 17, abril de 2015, Pág. 340.

como acción civil, no penal). No obstante, esta propuesta se eliminó del dictamen aprobado por el Pleno de los senadores. Esto podría tener como consecuencia que, en los hechos, la nueva normativa enfrente los mismos problemas de implementación de años anteriores, sin cambios sustantivos más allá de agregar más supuestos penales para su aplicación (Diario de los debates, 15 de noviembre de 2018).

- » Una consecuencia de que no prescriba la extinción de dominio (retrospectividad) es cerrar una laguna para el lavado de dinero de origen ilícito, al evitar que el tiempo legitime los bienes ilícitos (Diario de los debates, 15 de noviembre del 2018). Además, el artículo 4 de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio de las Naciones Unidas recomienda que la medida sea imprescriptible, por lo que, de adoptarse en la legislación, México se adecuaría a los estándares internacionales en la materia.

Consideraciones finales

La figura jurídica de extinción de dominio es una herramienta muy importante en el combate a las actividades de la alta criminalidad adoptadas por los países, y México no es la excepción. Un ejemplo de la importancia que merece fue el amplio apoyo que obtuvo la reforma para su aprobación por parte de los diferentes grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso de la Unión. No obstante, el reto no es menor. Las ganancias obtenidas por las organizaciones delincuenciales en el país, así como la sofisticación de sus operaciones ponen a prueba la capacidad del legislativo para aprobar una legislación general de extinción de dominio eficaz en su cometido, y pondrá a prueba la capacidad del nuevo régimen para reformar la estructura de las instituciones responsables de la procuración y la impartición de justicia en México.

IV. Referencias

- CESOP, 2018, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Extinción de dominio. Propuestas legislativas y acciones de política pública”, *Documento de trabajo núm. 296*, noviembre 2018, México.
- Decreto por el que la Comisión Permanente convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559587&fecha=07/05/2019, consultado el 16 de abril de 2019.
- Diario de los debates, Senado de la República, 15 de noviembre de 2019 <http://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/1240/15971>, consultado el 16 de abril del 2019.
- DOF(a), Diario Oficial de la Federación, 2019, Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, 14 de marzo de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552861&fecha=14/03/2019, consultado el 16 de abril de 2019.

DOF(b), Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que la Comisión Permanente convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559587&fecha=07/05/2019, consultado el 8 de mayo de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2016”, INEGI, México, 2017.

LFED, 2016, *Ley Federal de Extinción de Dominio*, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, última reforma publicada, 12 de enero de 2016, México, Diario Oficial de la Federación.

Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20181218_art22_73/01_minuta.pdf, consultado el 16 de abril de 2019.

ONU, Organización de las Naciones Unidas, Ley modelo sobre extinción de dominio, Oficina

de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito https://www.unodc.org/documents/legaltools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf

Procuraduría General de la República, “Presenta PGR informe sobre monto de bienes que causaron declaración de abandono y extinción de dominio”. Comunicado 1702/16, PGR, México, 2016.

Proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, disponible en expediente legislativo http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20181218_art22_73/02_expediente.pdf, consultado el 16 de abril de 2019.

SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de Inconstitucionalidad 30/2015”. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, SCJN, México, 2016.

SCJN, Suprema Corte de justicia de la Nación, “Interpretación teleológica del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Aprobada por la Primera Sala en sesión de fecha 25 de marzo de 2015.

SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis de jurisprudencia 15/2015 (10a). Extinción de Dominio, Primera Sala, disponible en <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencia-583153042>, consultado el 16 de abril de 2019, publicado el 30 de abril de 2015, México.

Temas de la Agenda N° 13

"La extinción de dominio. Apuntes de la reforma de 2019 a los artículos 22 y 73 constitucionales"

Elaboración:
Lorena Vázquez Correa

Como citar este documento:

Vázquez Correa, Lorena, *"La extinción de dominio. Apuntes de la reforma de 2019 a los artículos 22 y 73 constitucionales"*, *Temas de la Agenda*, N° 13, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 7 p.

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La serie *Temas de la Agenda* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Este documento puede ser consultado en:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,
Ciudad de México