

TARJETA INFORMATIVA
MINUTA PROYECTO DE DECRETO
REFORMA AL ARTÍCULO 22 Y FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
EXTINCIÓN DE DOMINIO

SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE
GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen, la **Minuta Proyecto de Decreto por la 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***, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

1. DEL PROCESO LEGISLATIVO

El 9 de enero de 2019, se recibió en la Secretaría General a través de la Unidad de Correspondencia el oficio número D.G.P.L. 64-II-6-0262, a través del cual la Cámara de Diputados envió la 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*.

La minuta ingresó en la sesión de la Diputación Permanente del 17 de enero de 2019, acordando la presidencia su turno a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

2. MATERIA DE LA MINUTA

La minuta tiene como proyecto de decreto modificar el artículo 22 y fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que la extinción de dominio no sea determinada como confiscación, siempre y cuando la aplicación de bienes de una persona sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, y derivado de lo anterior, se acordó adicionar la facultad al Congreso de la Unión para expedir una legislación única en materia de extinción de dominio.

3. VALORACIÓN DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

3.1. ALCANCES CONSTITUCIONALES DEL PRESENTE ESTUDIO

De acuerdo con lo que dispone el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y, la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, es fundamental hacer hincapié sobre los alcances y estudio que realizó quien emite la minuta constitucional. La Comisión de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

(...) II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

El dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, dispone en las consideraciones que se plantean reformar, el segundo párrafo y adicionar un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio; para establecer que la acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público.

En este sentido, mencionan que la presente reforma pretende dotar a esta figura de viabilidad y eficacia. La colegisladora destaca que la acción de extinción de dominio no tiene como objetivo la represión de conductas penales, por lo tanto no puede verse como un castigo al delincuente. El estándar probatorio de dicha acción debe ser distinto al penal, dentro del derecho penal se encuentra la figura de decomiso que tiene vigencia y aplicabilidad; la inclusión de extinción de dominio no contradice la pertenencia del decomiso; esta figura es una acción que hace evidente el fraude a la ley y el engaño en la pretensión de consolidar acervos patrimoniales.

También exponen que la extinción de dominio es una figura central en la estrategia de seguridad, ya que gracias a esta y sus correlativas diversos países han podido recuperar la tranquilidad y el orden, ejemplifican el caso de Italia, Estados Unidos y Colombia. La acción que se somete al orden judicial y que obtiene resultados favorables en la restitución del orden, ello en un contexto de estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

Bajo este escenario, la Colegisladora estima necesario replantear la figura de extinción de dominio en nuestro país, siguiendo la doctrina universalmente aceptada y que ha resultado exitosa en donde se ha aplicado.

Por otra parte, la Colegisladora destaca la necesidad y urgencia de fortalecer el combate inteligente contra el crimen organizado y los delitos de corrupción, como base estratégica de seguridad pública y procuración de justicia en nuestro país. Mencionan que la experiencia internacional ha demostrado que para abatir la criminalidad organizada y la corrupción, se deben incluir figuras legales tendientes a la recuperación de activos derivados o puestos al servicio de conductas ilícitas. El crimen organizado y la corrupción convergen de estructuras financieras y económicas ilícitas; para combatir estos fenómenos se debe crear una política pública sólida y eficaz en materia de prevención y combate al lavado de dinero y de recuperación de activos.

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera, que expresan que la extinción de dominio es la figura más eficaz para la recuperación de activos, ya que no requiere de los estándares probatorios de la figura del decomiso penal tradicional. Enuncian que, si bien es una figura que requiere del desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares son distintos por su naturaleza real y no personal, como lo es la acción penal. Es importante mencionar que la Colegisladora subraya que esta figura no choca con el marco de respeto irrestricto a los derechos humanos; por lo contrario posibilita un contexto de seguridad jurídica y garantías que el país requiere.

Estiman que en nuestro país la incorporación de esta figura en el texto constitucional; así como la creación de la Ley Federal sentaron un precedente importante; sin embargo, actualmente esta figura implica carga procesal y probatorias propias del derecho penal, las cuales han sido inconvenientes en su aplicación e instrumentación exitosa. De alguna manera, lo anterior explica el fracaso que la federación ha tenido en la recuperación de activos derivados de la corrupción y del crimen organizado.

En este sentido, estiman pertinente realizar una política coherente en materia de recuperación de activos y de extinción de dominio la cual consideran generará numerosos beneficios, tales como: enviar el mensaje de que el crimen no es una opción para nadie, se reducirán los niveles de impunidad, se obtendrán recursos para apoyar a instituciones de salud y seguridad, se podrá remontar la crisis de inseguridad que se vive en diversas regiones del país, así como apoyar de manera eficaz a víctimas del delito.

Finalmente, la Colegisladora a fin de armonizar el lenguaje de la reforma, con la legislación relativa al combate a la corrupción, y al Título Décimo del Código Penal Federal, sustituye en el decreto la palabra "actos", por "hechos" de corrupción, quedando de la siguiente manera: "Delitos por hechos de corrupción".

Establecido el objeto y contenido de la minuta, estas Comisiones Unidas formulan las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. DE LA COMPETENCIA. *Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República de la LXIV Legislatura, resultan competentes para dictaminar la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el segundo párrafo y adiciona un tercer párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

SEGUNDA. ANTECEDENTES EN COMISIONES. *Los integrantes de estas Comisiones Unidas, al elaborar el dictamen respecto de la minuta que nos ocupa y en atención con lo establecido en el artículo 183, numeral cuatro del Reglamento del Senado de la República*

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que a la letra dice "Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen".

Hacernos del conocimiento de esta Soberanía que, no obstante con lo anterior, para el estudio de la minuta que nos ocupa, y toda vez que en esta LXIV Legislatura se han presentado materialmente diversas iniciativas coincidentes con la minuta; se expone que las mismas han sido consideradas en sus argumentos y en su caso serán objeto de dictamen posterior como lo establece el trámite legislativo correspondiente descrito en el Reglamento del Senado. Las Iniciativas referidas son las siguientes:

1. El día 02 de octubre de 2018 el Senador José Antonio Álvarez Lima del Grupo Parlamentario de Morena, presentó ante el Pleno del Senado de la República, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona y reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la figura de extinción de dominio que se encuentra manifiesta en el artículo 22 de nuestra constitución, agregando delitos con los cuales se deba dictar la extinción de dominio, particularmente los relacionados con hechos de corrupción; así mismo (sic) propone modificar las reglas de los bienes sobre los cuales procede su aplicación.

2. El día 04 de octubre de 2018 el Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno del Senado, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II y se adiciona una fracción IV al artículo 22 y se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.

Propone adicionar los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos como delitos graves cometidos por servidores públicos y encubrimiento por receptación vinculado al robo de vehículos, en los supuestos dentro de los cuales se actualiza la figura de extinción de dominio. Crea además distintos procedimientos a fin de que el Estado pueda aprovechar de mejor forma los bienes que les fueron decomisados a los delincuentes y faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley general en materia de extinción de dominio.

3. El día 04 de octubre de 2018 el Senador Ismael García Cabeza de Vaca del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno del Senado, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.

Propone adicionar el delito de extorsión, en los supuestos por los cuales procede la extinción de dominio de bienes de procedencia ilícita a los delincuentes.

4. El día 16 de octubre de 2018 el Senador Ismael García Cabeza de Vaca del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno del Senado, la Iniciativa

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 22 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio.

Propone que la figura de extinción de dominio se ejerza a través de una acción retrospectiva e imprescriptible, en un procedimiento jurisdiccional, adversarial, oral y autónomo de la materia civil, sobre bienes que sean producto de actos de corrupción u otras actividades ilícitas. También faculta al Congreso para expedir la legislación única en materia sustantiva y procedimental en materia la materia y administración de bienes objeto de dicho procedimiento que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, atribuyéndose al Ministerio Público la facultad de iniciar las acciones correspondientes, con la colaboración de las instituciones de seguridad pública competentes.

Como es de advertirse de la lectura de las iniciativas, la propuesta generalizada de las Senadoras y los Senadores de esta LXIV Legislatura, es agregarse al texto Constitucional los delitos que sean materia de Extinción de Dominio. De esta manera, la redacción propuesta por la Colegisladora es amplia en el sentido de integrar que, serán materia de extinción de dominio aquellos hechos o actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley.

En tal sentido, se consideran los delitos en materia de corrupción, abuso de autoridad, tráfico de influencia, cohecho, enriquecimiento ilícito, robo de combustible, delitos cometidos por servidores públicos contra la administración de justicia, extorsión, hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y encubrimiento por receptación vinculado al robo de vehículos, de acuerdo con la legislación penal, las anteriores son consideradas como actividades que causan un perjuicio grave, razón por la cual la pretensión de las iniciativas está plenamente atendida con la redacción que se propondrá en el decreto final de este dictamen.

5. En sesión de la Cámara de Diputados del 26 de abril de 2018, se aprobó con 328 votos a favor el dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que se turnará a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

En la sesión ordinaria del 30 de abril de 2018 se recibió, procedente de la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio. En esa misma fecha, el Presidente de la Mesa turnó la minuta de referencia a la Comisión de Puntos Constitucionales; de Justicia; y Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

La minuta tiene como objetivo reformar el primer párrafo del inciso a) y adicionar un inciso d) al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para construir un marco jurídico general para la figura de Extinción de Dominio, similar al existente en

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

materia de secuestro, otorgando a las entidades federativas un esquema institucional-legal, para combatir los recursos de procedencia ilícita, independientemente del monto que impliquen, a través de un mecanismo homologado a nivel nacional y que tenga un énfasis en la prevención, la detección e intercambio de información, así como los mecanismos de persecución y de imputación por parte de los fiscales locales y federales que permitan aumentar de manera significativa los procesos penales correspondientes.

TERCERA. DEL SENTIDO DEL DICTAMEN. Estas Comisiones Unidas, coincidimos materialmente con lo expuesto en la minuta elaborada por la Cámara de Diputados, por cuanto hace a la importancia de fortalecer la figura de extinción de dominio dotándola de viabilidad y eficacia; estableciendo que la acción de extinción de dominio y se ejercerá a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público.

No obstante, consideramos fundamental que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el texto constitucional deberá establecer •Y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la república, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas Como se sabe, derivado de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se establecieron en el artículo 22 Constitucional, las reglas que rigen la figura de extinción de dominio.

De lo anterior, también surge la obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regule el procedimiento antes descrito, por ello, el 29 de mayo de 2009, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio; la cual define está figura en su artículo 3º, como se muestra a continuación:

"La extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2 y 8 de la presente Ley, 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".

Los bienes a los que se refiere el artículo 2 de dicha Ley, son las cosas materiales que no están excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, el derecho real y personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación. El artículo 8 de la Ley, refiere a los bienes vinculados con los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito; estos procederán siempre que recaigan en los supuestos establecidos en los incisos a), b), c) y d), de la fracción II del artículo 22 Constitucional.

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin lugar a dudas, la emisión de una regulación constitucional y secundaria de la extinción de dominio fue un avance destacado en nuestro país, que tuvo como finalidad cimentar la base normativa para que el Estado Mexicano, sin transgredir las garantías constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad, del debido proceso y de audiencia, combatieran a la delincuencia organizada a través de la disminución de los recursos que la vuelven poderosa e impune.

Sin embargo, al pasar de los años y derivado de la comparación y los alcances de dicha - figura en países como Colombia, Guatemala, Estados Unidos e Italia, podemos observar que en nuestro país esta figura es limitativa, ya que deja de lado actividades ilícitas que pudieran ser susceptibles de su aplicación.

Aunado a lo anterior, la extinción de dominio desde su implementación en nuestro país no ha dado los resultados esperados y se debe en gran medida a que, no obstante, se señala que es un proceso "autónomo" del proceso penal, en realidad esa afirmación es relativa, tal como lo menciona la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiente:

*Época: Décima Época Registro: 2008879 Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 17, Abril de 2015, Tomo 1

Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 21/2015 (10a.) Página: 340

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMIA 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, fracción 1, 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,

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

En este sentido, un replanteamiento constitucional de la Extinción de dominio es necesaria; ya que el diseño vigente de esta figura a nivel constitucional y secundario, implican cargas procesales y probatorias propias del derecho penal, que ha sido uno de los obstáculos en la aplicación exitosa de esta figura en nuestro país. Bien se sabe que este es uno de los inconvenientes en su aplicación que impiden hacer de esta figura una herramienta eficaz y eficiente para el combate a la estructura financiera de la delincuencia, por lo que se estima pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle de mayor operatividad y funcionalidad.

De acuerdo con un Estudio comparado entre Colombia y México en materia de Extinción de Dominio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; la Fiscalía General de la Nación de Colombia y del Informe anual de Labores de 2011 del Poder Judicial de la Federación, señalan que en

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Colombia en el año 2008 se encontraban 1,888 procesos judiciales en fase inicial, en trámite 815 y 2,703 procesos judiciales por extinción de dominio; mientras en México en el periodo 2010-2011 solo se tenían 3 procesos judiciales en esta materia.¹ Por otra parte, el CESOP señala que en los mismo periodos en Colombia se obtuvieron 28,165 bienes y en México solo 8 bienes.

En este sentido, de acuerdo con el 6° Informe de Labores de la Procuraduría General de la República (PGR) durante el periodo de 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, en su apartado "Actuación del Ministerio Público como representante de los Intereses de la Federación y de la Institución" se iniciaron 4 juicios y se concluyeron 230 en materia de extinción de dominio. Por otra parte, también informan que en esta materia se presentaron ante el Juez Especializado 10 demandas correspondientes a siete inmuebles, 121 joyas, 4 numerarios en moneda nacional y 3 numerarios en dólares americanos; se obtuvieron 16 sentencias favorables con respecto a 6 inmuebles, 101 joyas, 8 numerarios en moneda nacional y 6 numerarios en dólares americanos por un monto total de 30 millones 384 mil 917 pesos mexicanos y 7 millones 7 mil 813 dólares americanos.

Mientras tanto en Colombia el día 30 de agosto de 2018 el Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez Neira, en su proceso de rendición de cuentas ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, declaró que durante el periodo de 2017- 2018 se tienen 4.930 organizaciones impactadas y 26.632 personas capturadas, afectando las finanzas de las mismas, logrando la extinción del dominio de 21.342 bienes incautados, que representan 10.7 billones de pesos. Como se puede observar la figura de extinción de dominio en nuestro país, aún dista de un funcionamiento eficaz como sucede en Colombia, y en gran parte se debe a la dependencia en materia penal.

La extinción de dominio es la figura más idónea para la recuperación de los activos derivados de los hechos de corrupción o de actividades ilícitas, si bien es una figura que requiere del desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares son distintos a los de la acción penal y debemos hacerlo valer.

Para los integrantes de estas comisiones dictaminadoras es urgente fortalecer la figura de Extinción de Dominio, es necesario atender y evitar los obstáculos procedimentales que se interponen con el principal objetivo de esta figura jurídica, que es el combate inteligente contra el crimen organizado y la corrupción. De esta manera se busca disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia, desalentando su capacidad operativa.

La buena instrumentación de la extinción de dominio, la convertirá en una herramienta muy útil para que el Estado debilite a las estructuras criminales, en la parte que más las afecta, que son los recursos económicos. El crimen organizado y la corrupción en nuestro país convergen en la generación de estructuras financieras y económicas ilícitas, que requieren de la mayor atención para su prevención y eliminación.

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en los insuficientes resultados que la norma constitucional y la ley vigentes arrojan como experiencia para la revisión de las previsiones sobre extinción de dominio de nuestra Constitución, y en seguimiento del intercambio de impresiones llevado a cabo por los Senadores y Senadoras de las Comisiones Unidas en la reunión del día lunes 5 de noviembre en curso, se estimó oportuno plantear lo siguiente:

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

Actualmente, el artículo 22 constitucional permite que no se considere como confiscación:

i) la aplicación de bienes de una persona que ordenó la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito; y

ii) el decomiso que disponga la autoridad judicial de los bienes de una persona en caso de enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, la normatividad en vigor no desligó apropiadamente el procedimiento de extinción de dominio de la acreditación de la conducta delictiva de la persona que se reputa como propietaria del bien. Por ello, es pertinente precisar que el procedimiento de extinción de dominio es de naturaleza civil.

Esta caracterización establecerá una previsión procedimental relevante al modificar el estándar probatorio o el nivel del rigor probatorio para que en un litigio civil el Ministerio Público plantee que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima. Hoy la carga de la prueba en un procedimiento presuntamente autónomo del proceso penal, pero con reglas de los procedimientos penales, implica acreditar fuera de cualquier duda razonable que el bien se obtuvo mediante la comisión de un delito o que se utilizó para la comisión de delitos; a contrario sensu la reforma establecería la carga probatoria con estándares de probabilidad razonable en quien se asuma o conduzca como propietario del bien. Tendría que probar la procedencia legítima del bien. Y el Ministerio Público no tendría que probar el cuerpo del delito o, en su desarrollo último, la conducta delictiva.

b) Precisar que el procedimiento es sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos, sea para obtener el bien o para utilizarlo en actividades delictivas. La esencia de la modificación estriba, como ya se mencionó, en si el propietario del bien puede o no acreditar su legítima procedencia.

Por otro lado, y para precisar la excepcionalidad de la figura de la extinción de dominio, se plantea una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos.

c) Preservar la previsión vigente en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenga a su disposición los recursos

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes.

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

e) En consonancia con el planteamiento de precisar la naturaleza civil del procedimiento de extinción de dominio, se propone establecer con nitidez la facultad del congreso de la unión para expedir la legislación nacional única en la materia, en la fracción XXX del artículo 73 constitucional. Es decir, en la fracción que contiene la facultad del congreso para emitir la legislación nacional única en materia de procedimiento civiles y familiares.

Lo anterior implica dejar transitoriamente sin dictaminar la minuta con proyecto de decreto que propone adicionar un inciso d) en la fracción XXI del artículo 73 constitucional, pues si bien hace referencia a esa misma facultad legislativa, la ubica en la fracción que comprende atribuciones legislativas el congreso general en materia penal.

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

f) Precisar en las disposiciones transitorias la pervivencia de la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes locales en la materia, hasta en tanto se expida la nueva legislación nacional única en materia de extinción de dominio. Y, también, precisar que los procedimientos de extinción de dominio que se hubieren iniciado y concluido con base en la citada ley federal o en las leyes locales en la materia se tramitaran conforme a esas disposiciones hasta su conclusión y las sentencias que se hubieran dictado no se verán afectadas por las nuevas disposiciones constitucionales y legales en la materia.

3.2. TEXTO DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, segundo párrafo y 73, fracción XXX, y se adicionan un tercer, cuarto y quinto párrafos al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22

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

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

Artículo 73

I. a XXIX-Z. ...

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

XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

En los alcances y estudio de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio podemos decir lo siguiente.

En la Minuta, cuya finalidad es agregarse al texto Constitucional los delitos que sean materia de extinción de dominio, con la prioridad de generar una legislación única en la materia, reservándose también –la federación- temas que eran competencia de los estados legislar, como lo es el caso que hoy analizamos.

Sabemos que la propuesta nace de las iniciativas generalizadas de las senadoras y los senadores de la LXIV Legislatura. De esta manera, la redacción propuesta por la Cámara de origen es amplia en el sentido de integrar que, serán materia de extinción de dominio aquellos hechos o actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público en los términos que señale la ley, esta reforma busca la unificación en el país de las normas de extinción de dominio, por lo que no comprende ni abarca la competencia propia y exclusiva de las legislaturas de las entidades federativas para establecer las normas en la materia.

De acuerdo a lo establecido en el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores y de acuerdo a la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que la figura de la extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes *(cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal. Sus objetos, frutos y productos, susceptibles de aprobación)*, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien ostente o comporte como tal.

De igual manera, considera como antecedente a esta figura el denominados abandono de bienes, también regulado por el artículo 22 Constitucional, el cual señalaba que no se considerará confiscación la aplicación a favor del estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos a las disposiciones aplicables. Todo esto fortalece el sentido que dio la colegisladora al momento de dictaminar. Por otro lado, la minuta proveniente de la Cámara revisora, establece que la acción de extinción de dominio será

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

considerada imprescriptible y se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, el cual obre sobre los bienes que sean instrumento, objeto o producto de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público. Lo que pretende la reforma es que la acción de extinción de dominio sea eficaz y viable.

Luego entonces, la acción de extinción de dominio es considerada de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independiente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido. Reforzando lo anterior, esta dictaminadora pondera que la extinción de dominio tiene por objeto: *ventilar en un procedimiento jurisdiccional, si un bien de cualquier naturaleza ha sido adquirido a través de actos acordes al ordenamiento jurídico, o si el bien procede de la comisión de actos ilícitos y, por ende, su dominio es contrario al sistema jurídico, a la moral pública y a los valores de la sociedad.*

En el mismo orden de ideas, consideramos que la acción de extinción de dominio no reprime la realización de conductas penal, en consecuencia, no es en sí un castigo a quien ha violado la norma penal, sino que dentro de la estrategia de seguridad pública es considerada para atacar los fondos económicos con los cuales la criminalidad organizada corrompe y destruye la institucionalidad del estado, esto es primordial, ya que es un tema central para acabar con la corrupción y el quebrantamiento de la ley, desalentando con ello, la capacidad operativa con la que cuentan.

Otra situación que notamos con esta reforma es que la extinción de dominio en su procedimiento es más eficaz para la recuperación de activos, ya que, como ha quedado mencionado, será de índole diferente al procedimiento jurisdiccional, pero de naturaleza civil, con un estándar probatorio diferente y acorde a la nueva naturaleza legal que se le pretende dar. Y ello, no choca con el marco de respeto a los derechos humanos; por el contrario, posibilita un contexto de seguridad jurídica y garantías que el país exige.

En otras palabras, aun cuando la acción de extinción de dominio se origina en la comisión de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, su objeto no consiste en sancionar penalmente al responsable de la comisión de éstos, sino el resolver la vinculación que existe entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, ello sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo.

Sin embargo, a pesar de que no opere la presunción de inocencia, ellos no significa que no deba respetarse la dignidad humana del demandado y el trato procesal imparcial, que conlleva la satisfacción de su garantía de defensa adecuada en relación con su patrimonio y las garantías mínimas previas al acto de privación de su propiedad, como las relativas a los procedimientos civiles; lo anterior con el fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, pues sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe. Se deja claro que al aplicar la extinción de

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dominio se instituye que el negocio del crimen o es opción para nadie. Aunado a que el Estado puede hacerse de recursos económicos, se reduce la inseguridad y sobre todo se apoya a las víctimas de un delito.

Ahora, por lo que toca a la reforma el artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que al Congreso de la Unión se le faculte, para expedir la legislación única sobre extinción de dominio en términos del artículo 22 de la propia Constitución consideramos no idónea la misma en razón de las siguientes consideraciones.

Es decir, adicionalmente se prevé que continúe vigente la legislación respectiva de la Federación y de las entidades federativas hasta en tanto entren en vigor la legislación a que se refiere la propuesta de adición de la facultad del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en la materia, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. También se propone que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación federal y local deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

Sin embargo, creemos que de la reforma planteada requiere que, a la luz de su aprobación y entrada en vigor, el ejercicio de la facultad legislativa que se conferiría al Congreso de la Unión tendría que ejercerse con la consideración de dos elementos inherentes a nuestro federalismo: a) abrir espacios de diálogo y consulta con las legislaturas locales, que tendrían la facultad sustantiva en materia de extinción de dominio, a fin de que la legislación procedimental correspondiente incorpore la información sustantiva, y b) prever en las disposiciones transitorias de la legislación nacional que se expida, la pertinencia de revisar periódicamente, con la participación de las legislaturas locales, su funcionamiento.

De igual manera, creemos que generar leyes únicas en materia de extinción de dominio como lo es el caso que nos ocupa, no es suficiente, ello no resuelve el problema que en México predomina que es, la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad. Y sí, contribuye en cambio a restar soberanía a la facultad competencial de las entidades y en consecuencia de las legislaturas. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.

No podemos dejar de referir que el objeto con el cual no se podría coincidir es que el ejercicio de la facultad legislativa que se otorga a las Legislaturas de los estados, se conferiría al Congreso de la Unión con la consideración de los elementos inherentes a nuestro federalismo, pues la tendencia de estar generando legislaciones únicas en ciertas materias, restringe en gran manera la soberanía propia de los estados en dichas materias, como lo es el caso de la extinción de dominio.

Minuta Proyecto de Decreto mediante la cual se reforma el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, los estados no son simples divisiones geográficas y administrativas de la República, cada uno de ellos tiene personalidad jurídica, es decir, es un sujeto de derecho, lo que significa que cada Estado tiene capacidad jurídica para adquirir bienes y toda clase de derechos, para contraer obligaciones y comparecer en juicio, como demandante y como demandado.

Los estados son las entidades políticas que componen la Nación, en la enumeración de personas jurídicas. Es por ello que los estados son, personas jurídicas públicas. Los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional.

La Constitución declara que los Estados se reservan la soberanía no delegada expresamente en el Poder de la Unión. En la Constitución, se limita a proclamar la autonomía de los estados. La autonomía consiste en la aptitud para darse sus propias normas de gobierno y administración dentro de los límites fijados por el pacto fundamental. No creemos que en ningún régimen federal pueda hablarse con propiedad de la soberanía de los estados, ya que es rasgo esencial del federalismo que los Estados se den sus propias instituciones, sin intervención del poder central, pero con sujeción al pacto federal, y esto último basta para descartar la idea de soberanía.