

PENAS Y EXTINCIÓN DE DOMINIO*

JORGE NADER KURI^{**}

Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar la extinción del dominio cuya institución jurídica consiste en esencia en la aplicación de bienes a favor del Estado vinculada a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, pero que, sin embargo, no debe confundirse con la confiscación ni decomiso de bienes.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the extinction of the domain whose legal institution consists essentially of the application of goods in favor of the State linked to organized crime, crimes against health, kidnapping, theft of vehicles, human trafficking and illicit enrichment, but that, however, should not be confused with confiscation of property or decomiso.

Palabras Clave:

Pena, delito, criminalidad, delincuencia organizada, extinción de dominio.

Keywords:

Penalty, crime, criminality, organized crime, extinction of domain.

* Fecha de recepción: octubre, 2018. Aceptado para su publicación: noviembre, 2018.

** Abogado por la Universidad La Salle (México), Maestro en Ciencias Penales por el INACIPE, Académico de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y Miembro del Consejo Editorial de la *Revista Académica de la Facultad de Derecho*. Correo electrónico: jnaderk@hotmail.com

I. Introducción

El título de la presente aportación, “Penas y Extinción de Dominio”, está conformado por dos importantes conceptos, de tal magnitud y trascendencia que resulta indispensable aclarar que su análisis será acotado para efectos del presente trabajo, ya que de ambos: penas y extinción de dominio, podrían escribirse tratados completos, lo cual, ni por asomo, es nuestro objetivo.

Por principio de cuentas, es sabido que la extinción de dominio no es una pena. No obstante, dada la relación que tanto la extinción de dominio como las penas guardan con la criminalidad, particularmente la organizada, y por los objetivos que persiguen, es preciso analizar a grandes rasgos qué es una y qué las otras, con el propósito de repasar las razones por las que la extinción de dominio no cabe en el catálogo de penas, al menos por ahora.

Sin embargo, también debemos reconocer que alguna relación existe entre ambas instituciones normativas. Como quiera que sea, la extinción de dominio requiere de la comprobación de un hecho delictivo determinado, así como de la vinculación de ciertos bienes con éste. Por ello, no será en vano dedicar unas líneas generales a la relación normativa existente entre pena y extinción de dominio.

Cumplido lo anterior, se discurrirá sobre la problemática en torno a la extinción de dominio en el contexto de nuestra evolución constitucional, desde la publicación de nuestra Constitución en 1917 y hasta nuestros días. Con lo anterior, no sólo podremos comprender por qué la extinción de dominio se encuentra contenida en el Artículo 22, dedicado a las penas prohibidas, sino también cuál es su génesis, cuáles sus características fundamentales, cómo se ha interpretado por los tribunales federales a través de la jurisprudencia más representativa y, al final, cuáles son los obstáculos y desafíos que enfrenta para lograr sus propósitos, que, por cierto, nos parecen estimables.

Cuando se piensa en extinción de dominio, se debe recordar la experiencia latinoamericana. Es sabido que la institución normativa nos llegó de Colombia, en donde se aplica con ciertos resultados favorables, aunque aún lejanos a los que se quisieran. Acudiremos, entonces, muy brevemente, a lo que caracteriza en esencia las legislaciones de extinción de dominio en Colombia, Guatemala, Honduras y Perú.

Posteriormente, se presentará un cuadro general con información sobre la expedición de las legislaciones secundarias mexicanas sobre

extinción de dominio, en el ámbito federal y en las entidades federativas, así como el dato estadístico sobre los resultados que a la fecha se pueden reportar sobre la aplicación de la figura en el contexto federal. El dato resulta ser tan breve como escaso ha sido el ejercicio de la acción de extinción de dominio, lo cual, en sí mismo constituye uno de sus grandes desafíos.

Por último, propondremos algunas conclusiones y desafíos que aspiran a motivar a la reflexión. En un país que sufre tan altos índices de criminalidad, impunidad y corrupción; en el que la delincuencia organizada ha expandido sus actividades y cobertura cada año con mayor amplitud, bien haríamos en contar con instituciones jurídicas sólidas y funcionales aptas para privar a los delincuentes de su principal fortaleza: los bienes patrimoniales logrados al amparo del crimen. La extinción de dominio podría ser el camino.

II. Penas

La pena, sea vista como una consecuencia jurídica impuesta por el órgano jurisdiccional competente, como medida de política criminal para lograr la reinserción social del delincuente, como mera retribución al daño social ocasionado por éste, o de cualquier otra forma, se encuentra irremediablemente vinculada con la idea de delito legislativamente explícita; de allí la locución normativa según la cual “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”. En consecuencia, así como carece de sentido hablar de delito sin considerar su natural consecuencia, la pena, de la misma forma resulta infecundo discurrir sobre la pena sin considerar su hecho generador, el delito.

En este aspecto, resulta primordial recordar el conocido principio de retributividad o sucesividad de la pena respecto del delito, que propone Luigi Ferrajoli,¹ según el cual *nulla poena sine crimine* (no hay pena sin delito); axioma que responde a las preguntas ¿cuándo y cómo castigar? y que expresa las garantías relativas a la pena.

Para el autor italiano, el delito constituye la causa o condición necesaria y suficiente de la pena y, a su vez, ésta se configura como su efecto o consecuencia jurídica. La pena, entonces, no es un *prius*, sino un *posterius*; no una medida preventiva o ante *delictum*, sino una sanción retributiva o *post delictum*, que puede exigir condiciones ulteriores, tales

¹ Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho. Editorial Trotta, S.A., sexta edición, Madrid, España, 2004.

como la ausencia de eximentes, condiciones objetivas de punibilidad y de procedibilidad, además de todo el resto de las garantías penales y procesales que condicionan la validez de la definición legal y la comprobación judicial del delito.

El carácter retributivo de la pena, también significa que nadie puede ser castigado más que por lo que ha hecho y no por lo que es y por lo tanto debe excluirse cualquier modo utilitarista de prevención, propio del moderno autoritarismo penal (derecho penal máximo), que castigue al inocente cuando se le considere malvado, desviado, peligroso, sospechoso o proclive al delito.

Este principio se contiene en los Artículos 14, 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), en tanto implican que sólo por delito habrá lugar a la imposición de prisión y otras penas; que éstas sólo podrán ser impuestas por la autoridad judicial en la investigación de un delito y mediante un procedimiento formal en que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y que, a pesar de su anhelo reinsertador sobre la base de la educación, el deporte, la capacitación para el trabajo y el propio trabajo, la pena es retribución, es decir, consecuencia, efecto posterior a la comisión de un delito, independientemente de sus finalidades individuales.

La tesis siguiente revela la aceptación del principio de retribución o sucesividad de la pena:

PENAS, IMPOSICIÓN DE LAS. La facultad de imponer penas que, conforme al Artículo 21 constitucional, es función propia y exclusiva de las autoridades judiciales, implica necesariamente la de examinar y apreciar las constancias procesales, para el efecto de establecer, en su caso, la existencia del delito, la responsabilidad del inculpado y las modalidades de aquél, y declarar la pena legal que haya de imponerse; sin que el ejercicio de la misión del juzgador, tenga otras limitaciones que las de no variar los hechos sobre los que versa la acusación, la clasificación legal del delito imputado, las circunstancias calificativas y las agravantes invocadas por el Ministerio Público; de modo que si un tribunal estima que los diversos actos por los que se acusa a un individuo, constituyen un delito continuo, no traspasa las limitaciones apuntadas, si considera dichos actos con el mismo aspecto que los señaló el Ministerio Público.²

La legislación secundaria es congruente con lo anterior. Los Artículos 7 y 10 del Código Penal Federal prevén respectivamente que el delito es

² Tesis registro: 314723, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala.

el acto u omisión que sancionan las leyes penales y que la responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes.

También la legislación local es consistente con lo señalado, como lo muestra por ejemplo el Artículo 1º del Código Penal de la Ciudad de México en tanto determina que a nadie se le impondrá pena o medida de seguridad, sino por la realización de una acción u omisión expresamente prevista como delito en una ley vigente al tiempo de su realización, siempre y cuando concurren los presupuestos que para cada una de ellas señale la ley y la pena o la medida de seguridad se encuentren igualmente establecidas en ésta.

Las penas también deben apegarse a otro principio del derecho penal: el de legalidad en sentido estricto, en tanto que sólo son penas las previstas en las leyes penales y para los casos establecidos en ellas. Baste recordar, que la legislación penal secundaria establece un catálogo de penas y medidas de seguridad, consecuencia de la comisión de delitos, que se conforma con las de prisión; tratamiento en libertad; semilibertad; trabajo en beneficio de la víctima o de la comunidad; sanciones pecuniaras; decomiso; suspensión o privación de derechos; y destitución e inhabilitación de cargos, comisiones o empleos públicos.

Además, tratándose de personas jurídicas, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que las consecuencias jurídicas y medidas de seguridad imponibles a las personas colectivas podrán ser las de sanción pecuniaria o multa; decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito; publicación de la sentencia; disolución; suspensión de sus actividades; clausura de sus locales o establecimientos; prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión; inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público; intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores; y amonestación pública.³

Es así que, desde todo punto de vista, la pena es siempre la consecuencia jurídica del delito. Cualquier otra figura que imponga molestia o privación de cualquier tipo a personas físicas o jurídicas, así se encuentre relacionada con la criminalidad o la comisión de delitos, nunca será una pena, a menos que, se insiste, sea el efecto jurídico del hecho tipificado como delito, lo cual no ocurre con la extinción de dominio.

³ Artículo 410.

III. Extinción de dominio

Debemos dar crédito al argumento de que la extinción de dominio podría ser considerada una pena por el solo hecho de estar comprendida en el Artículo 22 de la CPEUM, dedicado a las penas prohibidas. Sin embargo, la ubicación de su regulación no da necesariamente cuenta de la naturaleza jurídica de las instituciones, es bien sabido que el legislador no siempre toma en cuenta el análisis epistemológico de los conceptos. Es por ello que la explicación sobre la naturaleza jurídica de la extinción de dominio requiere de análisis adicionales que derivan de su génesis, de su definición constitucional y de su regulación secundaria. Baste señalar, por ahora, que la norma fundamental que le da existencia precisa que se trata de una aplicación de bienes a favor del Estado vinculada a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, pero que, sin embargo, no es confiscación ni decomiso de bienes.

Por cierto, es interesante que la extinción de dominio no sea decomiso de bienes ni implique confiscación, porque estos últimos sí que son penas, aunque una de ellas, la confiscación, está prohibida.

En efecto, el decomiso, esa pérdida del derecho de propiedad respecto de bienes de origen lícito o bien ilícito, es una consecuencia jurídica por la comisión de un delito, prevista en el Artículo 40 del Código Penal Federal: el órgano jurisdiccional, mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes que sean instrumentos, objetos o productos del delito, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de las disposiciones aplicables o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio.

Por su parte, la extinción de dominio, se decreta mediante el ejercicio de una acción real, en un procedimiento judicial de naturaleza civil independiente del penal que eventualmente, pero no necesariamente, se instruya en contra del imputado. No requiere del presupuesto delito (conducta, típica, antijurídica y culpable), sino que basta la acreditación del cuerpo del delito o hecho ilícito y tampoco necesita del presupuesto responsabilidad penal. Es decir, se puede decretar, con todas sus consecuencias, aún y cuando no se pruebe el delito ni la responsabilidad penal del delincuente. Más aún, puede recaer sobre bienes de terceros que sean utilizados en relación con los delitos arriba citados.

Así entonces, resulta entendible por qué la extinción de dominio no es una pena y, por tanto, entre ambas sólo existe una relación jurídica ambigua.

III.1 Génesis constitucional de la Extinción de dominio

Si la extinción de dominio no es una pena a pesar de encontrarse prevista en el Artículo 22 de la CPEUM, ¿por qué está situada allí? Nos parece que por mera inercia.

En efecto, el Artículo 22 de la CPEUM establecía lo siguiente:

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

La confiscación de bienes consiste esencialmente en la pérdida de la propiedad de la totalidad de los bienes de una persona e incluso de sus familiares a favor del Estado, sin necesidad de declaración judicial o de la previa comisión de un delito.

Desde el inicio de nuestra moderna vida constitucional, el Constituyente Originario la prohibió, a menos de que fuera decretada por la autoridad judicial y sirviera para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o de impuestos o multas.

Así, la confiscación se trataba en realidad de una pena en tanto consistía en la reparación de los daños ocasionados por la comisión de delitos; y era también una sanción distinta cuando se trataba del adeudo de impuestos.

Pero recuérdese que la extinción de dominio, que entonces no existía, no es confiscación de bienes, según nuestro texto constitucional.

A lo largo de su existencia, el Artículo 22 de la CPEUM ha sufrido seis reformas, a saber:

1. Mediante Decreto publicado en el DOF del 28 de diciembre de 1982, para el efecto de señalar que tampoco se considera confiscación el decomiso de los bienes por enriquecimiento ilícito. Así, el segundo párrafo de dicha norma quedó en la siguiente forma:

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del Artículo 109.

2. El 3 de julio de 1996, para dos efectos: *i.* establecer que el decomiso también debe ser declarado por autoridad judicial y *ii.* que tampoco será confiscación cuando el decomiso se aplique sobre bienes propiedad del sentenciado por delincuencia organizada o sobre los que se conduzca como dueño si no acredita su legal procedencia. Así, el párrafo segundo de la citada norma estableció:

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del Artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

3. El 8 de marzo de 1999 se publicó una reforma constitucional para dos efectos: *i.* establecer que no será confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes que causen abandono, y *ii.* señalar que deberán aplicarse a favor del Estado los bienes asegurados durante la investigación o el proceso por delitos de delincuencia organizada, sin que haya pronunciamiento sobre dichos bienes, previo procedimiento con audiencia a terceros en el que se proteja su buena fe, y siempre que se acredite el cuerpo del delito y la aplicación recaiga sobre bienes sobre los que se tenga la propiedad, posesión o se conduzca como dueño. Así, en lo que interesa, el texto constitucional quedó en la forma siguiente:

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se aplique en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

4. El 9 de diciembre de 2005, se publicó el Decreto por el que se reformó el primer párrafo y se derogó el cuarto párrafo del Artículo 22 que, en concreto, tuvo por objeto prohibir la pena de muerte, en cualquier caso, aunadas a las tradicionales penas prohibidas de mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie; la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. El primer párrafo de la norma quedó en la forma siguiente:

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

5. El 18 de junio de 2008, se publicó el Decreto de reformas constitucionales conocido como Reforma Procesal Penal 2008. Este amplio e importante conjunto de reformas también tocó el Artículo 22 para dos efectos de enorme trascendencia: *i.* incorporar el principio de proporcionalidad de las penas y *ii.* incorporar la extinción de dominio.

La norma fundamental sufrió una reestructura, para quedar en la forma siguiente:

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil

derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del Artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

- I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;
- II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:
 - a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
 - b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
 - c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
 - d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.
- III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

6. Finalmente, mediante Decreto publicado el 27 de junio de 2015, se añadió al texto de la fracción II el enriquecimiento ilícito, para quedar, en lo que interesa, en la forma siguiente:

- II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes...

En resumen, tras las reformas al texto del Artículo 22 de la CPEUM, en la actualidad se tiene la situación normativa siguiente:

1. Quedan prohibidas las penas de: muerte, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

2. Sin embargo, no se considerará confiscación:

- ✓ La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos;
- ✓ Cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito;
- ✓ El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito;
- ✓ La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono; y
- ✓ La aplicación a favor del Estado de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

Con base en todo lo anterior, puede definirse la extinción de dominio como una figura sustantiva-procesal erigida en derecho fundamental, mediante la cual el Estado puede aplicar a su favor, sin necesidad de previo aseguramiento o decomiso, bienes y activos que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, así como de delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas o enriquecimiento ilícito, con el objetivo de afectar directamente la economía del crimen (aumentar los costos del delito y reducir sus ganancias) y de esa forma atacar los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo, desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos.

III.2 Extinción de dominio en Latinoamérica

Es sabido que la extinción de dominio llegó a México desde Colombia. Algunas otras legislaciones latinoamericanas que la contienen corresponden a Guatemala, Honduras y Perú. Grosso modo, se distinguen sus componentes básicos en la forma siguiente:

En Colombia, la extinción de dominio se dirige al enriquecimiento ilícito, perjuicio del tesoro público y deterioro de la moral social.

En Guatemala, en relación con actividades ilícitas tipificadas como delitos y de las cuales pueden proceder bienes, dinero, productos, frutos o ganancias que hayan sido adquiridos o negociados en cualquier tiempo.

Respecto a Honduras, la figura se identifica como privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito, con relación a: 1. Enriquecimiento ilícito; 2. Lavado de activos; 3. La narcoactividad; 4. Terrorismo; 5. Financiamiento al terrorismo; 6. Tráfico de personas; 7. Secuestro extorsivo; 8. La extorsión; 9. Chantaje; 10. Explotación sexual comercial; 11. El tráfico de órganos humanos; 12. El asesinato mediante pago, recompensa o promesa remuneratoria; 13. La salud pública o la salud de la población del Estado de Honduras; 14. La economía; 15. La administración pública; 16. La propiedad; 17. Los recursos naturales y el medio ambiente; 18. La libertad y seguridad; 19. La seguridad interior o exterior del Estado de Honduras y 20. Cualquier actividad que cause incremento patrimonial de bienes, productos, instrumentos o ganancias sin causa económica o legal de su procedencia.

Finalmente, en Perú opera con relación a los delitos siguientes: 1. Tráfico ilícito de drogas; 2. Terrorismo; 3. Secuestro; 4. Extorsión; 5. Trata de personas; 6. Lavado de activos; 7. Delitos aduaneros; 8. Defraudación tributaria; 9. Concusión; 10. Peculado; 11. Cohecho; 12. Tráfico de influencias; 13. Enriquecimiento ilícito; 14. Delitos ambientales; 15. Minería ilegal y 16. Otros delitos y acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado.

III.3 Legislación secundaria mexicana

En el ámbito federal, el 29 de mayo de 2009 se publicó en el DOF la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del Artículo 22 de la CPEUM. Y si bien su Artículo Segundo Transitorio establece el deber de expedir su Reglamento, a la fecha no se ha materializado. Es decir, a más de ocho años de su expedición, no se ha emitido el instrumento que precise el funcionamiento de la ley, situación que ha propiciado la falta de precisión en su aplicación a nivel federal y que ha generado un círculo vicioso entre la poca aplicación por la falta de reglamentación y la de lenta maduración como instrumento jurídico de reciente creación, que como consecuencia conlleva la ausencia de resultados jurídicos.

A lo anterior habrá que agregar que, no obstante que la ley fue publicada en 2009, sus normas fueron construidas como si se tratara del sistema inquisitivo mixto, a saber:

1. Requiere la acreditación del cuerpo del delito en los términos del Artículo 168 del ya abrogado Código Federal de Procedimientos Penales.
2. En la preparación del ejercicio de la acción de extinción de dominio debe aplicarse lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales.
3. Para la preparación de la acción de extinción de dominio, el Ministerio Público podrá emplear la información que se genere en las hoy extintas averiguaciones previas que inicie en términos del Código Federal de Procedimientos Penales y, en su caso, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
4. El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público cuando se haya iniciado la averiguación previa, o en las actuaciones conducentes del procedimiento penal respectivo.

Además, fue expedida sin que las instituciones del sistema procesal penal acusatorio hubieren sido normativamente entendidas, incluso mucho antes de la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, del cual dio noticia el DOF el 4 de marzo de 2014.

En cuanto a las entidades federativas, a esta fecha, todas ellas, salvo el Estado de Yucatán, cuentan con legislación estatal de extinción de dominio, a partir de las fechas que se muestran en el cuadro siguiente:

LEGISLACIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

ENTIDAD FEDERATIVA	FECHA DE PUBLICACIÓN
AGUASCALIENTES	<i>22 de junio de 2015</i>
BAJA CALIFORNIA	<i>27 de julio de 2012</i>
BAJA CALIFORNIA SUR	<i>30 de noviembre de 2014</i>
CAMPECHE	<i>02 de octubre de 2014</i>
CHIAPAS	<i>23 de septiembre de 2009</i>
CHIHUAHUA	<i>07 de abril de 2010</i>

COAHUILA	<i>04 de octubre de 2013</i>
COLIMA	<i>13 de diciembre de 2014</i>
CIUDAD DE MÉXICO	<i>Nueva: 17 de noviembre de 2017</i>
DURANGO	<i>27 de noviembre de 2014</i>
GUANAJUATO	<i>27 de diciembre de 2016</i>
GUERRERO	<i>04 de julio de 2014</i>
HIDALGO	<i>21 de marzo de 2011</i>
JALISCO	<i>13 de agosto de 2011</i>
MÉXICO	<i>15 de junio de 2016</i>
MICHOACÁN	<i>13 de mayo de 2014</i>
MORELOS	<i>11 de marzo de 2009</i>
NAYARIT	<i>27 de diciembre de 2014</i>
NUEVO LEÓN	<i>25 de septiembre de 2009</i>
OAXACA	<i>27 de abril de 2013</i>
PUEBLA	<i>16 de marzo de 2011</i>
QUERÉTARO	<i>20 de marzo de 2014</i>
QUINTANA ROO	<i>19 de diciembre de 2014</i>
SAN LUIS POTOSÍ	<i>27 de agosto de 2009</i>
SINALOA	<i>18 de julio de 2016</i>
SONORA	<i>17 de diciembre de 2015</i>
TABASCO	<i>31 de diciembre de 2014</i>
TAMAULIPAS	<i>04 de julio de 2012</i>
TLAXCALA	<i>26 de marzo de 2012</i>
VERACRUZ	<i>28 de noviembre de 2014</i>
YUCATÁN	-----
ZACATECAS	<i>02 de marzo de 2011</i>

III.4 Interpretación jurisprudencial

La jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación es incipiente en lo que toca a extinción de dominio, no sólo por la relativa novedad de la figura (pues data de 2008), sino porque en realidad no se ha aplicado con amplitud y por lo tanto no ha generado una diversidad de litigios y planteamientos de los que deriven precedentes jurisprudenciales que precisen los alcances de la figura.

Aun así, se han emitido algunos precedentes de importancia, entre los que cabe destacar los siguientes:

EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁴

Según esta tesis:

1. Se trata de un régimen de excepción para combatir eficazmente a la delincuencia organizada mediante la adecuación constitucional y legal, debido a que los mecanismos que existían con anterioridad eran insuficientes.
2. No debe utilizarse de forma arbitraria para afectar a personas, propietarios o poseedores de buena fe; aplicarse a otro tipo de conductas, ni utilizarse para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos.
3. Por tanto, la interpretación del Artículo 22 constitucional no debe realizarse al margen de los derechos de las personas ajenas, sino que, por el contrario, debe complementarse, en la medida en que no se impida su objetivo.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO.⁵

Según esta tesis:

1. En la extinción de dominio no se formula imputación al demandado por la comisión de un delito, por lo que el tema de la responsabilidad penal (protegida por la presunción de inocencia) es ajeno.

⁴ Tesis registro: 2008877, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala.

⁵ Tesis registro: 2008874, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala.

2. El objetivo de la extinción de dominio es resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe.
3. No significa soslayar el respeto a la dignidad humana del demandado y el trato procesal imparcial, traducido en la satisfacción de su garantía de defensa adecuada en relación con su patrimonio, ni puede traducirse en posicionar de facto al posible afectado en una condición tal que sea él a quien corresponda demostrar la improcedencia de la acción, pues para tal efecto se parte de la presunción de buena fe a partir de la cual se activa la dinámica del *onus probandi* y se distribuye la carga probatoria que corresponde a cada una de las partes.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA.⁶

Según esta tesis:

1. La separación de los procedimientos de extinción de dominio y penal es relativa.
2. La autonomía debe entenderse como la independencia de aquél que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quién está sujeto al juicio penal.
3. La responsabilidad penal no es un tópico sobre el que ambos jueces deban decidir, como sí en la calificación de la existencia del cuerpo del delito (especie de cosa juzgada refleja).

EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN TORNO A LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO HAY UN AFECTADO QUE ADUCE SER DE BUENA FE.⁷

Según esta tesis:

1. La buena fe se presume.

⁶ Tesis registro 2008879, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala.

⁷ Tesis registro 2008876, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala.

2. El ejercicio de la acción de extinción de dominio impone a la actora la obligación de aportar al juicio elementos suficientes para acreditar:
 - a) Que sucedió el hecho que se adecua a la descripción legal de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas;
 - b) Que los bienes objeto del juicio son instrumento, objeto o producto de los delitos enumerados en el inciso anterior; y
 - c) Que el dueño tuvo conocimiento de lo anterior.

III.5 Resultados

En los últimos cinco años, según datos contenidos en los Informes de la Procuraduría General de la República por las anualidades de 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 sólo se han llevado a cabo 16 juicios de extinción de dominio a nivel federal, con 8 resoluciones a favor y 8 resoluciones en contra, como se muestra a continuación:

Anualidad	Total Juicios	Resoluciones	
		Favor	En contra
2012-2013	4	2	2
2013-2014	6	3	3
2014-2015	5	2	3
2015-2016	1	1	0
2016-2017	0		
TOTAL	16	8	8

* Fuente: Datos del 1° al 5° Informe de Labores PGR

Estos números son el reflejo del contexto constitucional y legal de la extinción de dominio, que carece de entendimiento y reglamentación lo cual, como ya se mencionó, favorece el entorpecimiento de la operatividad de la figura jurídica. Los juicios que se han llevado a cabo en la materia, son notoriamente escasos e insuficientes para comenzar a cumplir con el objeto para el cual se insertó la extinción de dominio en nuestro ordenamiento jurídico. Por supuesto que ocho resoluciones a favor del Estado

no afectan ni siquiera mínimamente los recursos del crimen organizado; mucho menos logran impactar en la economía de las organizaciones delictivas y su desarticulación.

IV. Conclusiones y desafíos

La extinción de dominio pertenece al ámbito de la política de persecución criminal. Cabe agregar que se encuentra respaldada por tratados internacionales como son la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Entre sus aspectos positivos destaca su pretendida finalidad y utilidad para la desarticulación de organizaciones delictivas, principalmente en lo que las hace más poderosas: sus bienes y economía.

Sus aspectos negativos son diversos: su aplicación puede afectar a terceros ajenos a las conductas criminales; existen deficiencias legislativas graves pues hay una desarmonía entre las normas constitucionales con las secundarias, aunado a que la ley federal fue diseñada bajo la óptica del sistema inquisitivo mixto, que ya no se encuentra vigente. A la fecha, no se ha emitido su reglamento, no se cuenta con órganos jurisdiccionales especializados en la materia y además se ha observado una capacitación insuficiente en los operadores, principalmente el Ministerio Público, a quien corresponde ser la parte actora en el juico de extinción de dominio. Un problema de fondo es que la figura requiere de un hecho ilícito pero no importa la responsabilidad penal, ni por tanto su exclusión por causa de justificación.

Entre sus desafíos destacan:

1. Lograr una reformulación constitucional y legal en el contexto del sistema acusatorio y con las garantías suficientes a favor de personas ajenas, con garantía del debido proceso y de la protección de los derechos humanos.
2. Lograr su aplicación cotidiana y el logro de sus objetivos, enfocados primordialmente a desarticular las operaciones financieras y estructurales de la delincuencia organizada.

3. Establecer un sistema regular de capacitación especializada para los operadores de la figura, que incluya a las partes, principalmente al Ministerio Público, a los juzgadores y a las demás instancias que deban intervenir, como, por ejemplo, las áreas de inteligencia financiera.
4. Lograr resultados favorables y progresivos en tribunales y establecer un método de seguimiento, evaluación y mejora continua.

V. Fuentes de Consulta

Bibliohemerografía

COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván, *Consideraciones Federales sobre la Ley Federal de Extinción de Dominio*, Colección Sistema Acusatorio, México, 1ª edición, Ubijus, 2010.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Madrid, España, 6ª edición, Ed. Trotta, SA, 2004.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús, *Extinción de Dominio (escenarios internacionales, contexto en México y propuestas legislativas)*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 128, mayo de 2012, versión preliminar en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/\(offset\)/12](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/(offset)/12)

QUINTERO, María Eloísa, “Extinción de dominio, una herramienta contra la delincuencia organizada”, en *Revista el Mundo del Abogado*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, disponible en http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=353:extincion-de-dominio-iuna-herramienta-contrala-delincuencia-organizada-autor-mariaeloisa-quintero&catid=34:maria-eloisa-quintero&Itemid=154

Legislación

Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, 28 de mayo de 2008.

Discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 27 de marzo de 2012.

Extinción de dominio, estudio teórico conceptual, marco legal, e iniciativas presentadas en la LXI Legislatura, (Primera Parte), diciembre de 2012, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-59-12.pdf>

Extinción de dominio, estudio de Derecho Comparado a nivel Internacional y Estatal, (Segunda Parte), diciembre de 2012, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-60-12.pdf>

“Iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, 3092-1, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 7 de septiembre de 2010.

Ley Modelo contra Extinción de Dominio, disponible en: https://www.unodc.org/documents/legal-tools/ley_modelo_sobre_extincion_de_dominio.pdf