

“Justicia con espada dorada” — Abdenago.

Ley Nacional de Extinción de Dominio

Los retos del Poder Judicial de la Ciudad de México ante la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio

Rafael Guerra Álvarez

El procedimiento administrativo de la extinción de dominio en la Ciudad de México

Alicia Rosas Rubí

Perfil de los operadores en el procedimiento de la Ley Nacional de Extinción de Dominio

Marco Antonio Velasco Arredondo

Alcances de la Ley Nacional de Extinción de Dominio

Eduardo Martínez Bastida

El procedimiento de extinción de dominio

Yaopol Pérez Amaya Jiménez

Poder Judicial de la Ciudad de México

Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

Año VIII, No. 31, Mayo 2020



Nova Iustitia

Revista Digital de la Reforma Penal

Directores Generales

Susana Bátiz Zavala
Jorge Martínez Arreguín

Directora Editorial

Paola Arízaga Castro

Comité Editorial

Dr. Fernando García Cordero
Dr. Germán Guillén López
Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz
Mtro. José Gómez González
Lic. Marco Antonio Velasco Arredondo
Lic. Miguel Ángel Ramos Sentíes
Dr. Paul Martín Barba

Corrección

Paola Arízaga Castro

Colaboradores

Rafael Guerra Álvarez
José Fernández de Cevallos y Torres
Eduardo Martínez Bastida
Edwin Antony Pazol Rodríguez
Marco Antonio Velasco Arredondo
Alicia Rosas Rubí
Yaopol Pérez Amaya Jiménez
Eliseo Juan Hernández Villaverde
Alejandro Delint García
Luis Alberto Nieto Estefes
Miguel Ángel Hernández de Alba

Derechos Reservados a favor de *Nova Iustitia* revista digital de la Reforma Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Año VIII, No. 31, Mayo 2020, es una publicación trimestral editada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Niños Héroes No. 132, colonia Doctores, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720, Tel. (55) 9156 4997 ext. 780302, <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>, Editores responsables: Lic. Susana Bátiz Zavala y Dr. Jorge Martínez Arreguín Consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México, ISSN: 2007-9508, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-121712284100-102, ambos otorgados por INDAUTOR, Responsable de la última actualización de este número, Lic. Paola Arízaga Castro, Avenida Juárez No. 8, piso 16 colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010, fecha de última modificación mayo de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, ni del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

CONTENIDO

Editorial.....	6
Los retos del Poder Judicial de la Ciudad de México ante la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.....	9
Rafael Guerra Álvarez	
Influencia del Derecho Internacional en la Ley Nacional de Extinción de Dominio....	17
José Fernández de Cevallos y Torres	
Alcances de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.....	42
Eduardo Martínez Bastida	
Análisis de los hechos susceptibles de extinción de dominio de conformidad con el artículo 1, fracción V de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y su vinculación con el artículo 22 Constitucional.....	63
Edwin Antony Pazol Rodríguez	
Perfil de los operadores en el procedimiento de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.....	80
Marco Antonio Velasco Arredondo	
El procedimiento administrativo de la extinción de dominio en la Ciudad de México.....	109
Alicia Rosas Rubí	
El procedimiento de extinción de dominio.....	128
Yaopol Pérez Amaya Jiménez	
Estrategias de litigio en el procedimiento previsto en la Ley Nacional de Extinción de Dominio.....	148
Eliseo Juan Hernández Villaverde	
Beneficios de la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.....	163
Alejandro Delint García y Luis Alberto Nieto Esteves	

La función pública en la aplicación de la <i>Ley Nacional de Extinción de Dominio</i>. Las facultades, competencias, obligaciones y responsabilidades de los operadores.....	179
Miguel Ángel Hernández de Alba	

EDITORIAL

El 14 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 22 y 73, fracción XXX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en cuya exposición de motivos, el legislador federal justificó el replanteamiento tanto constitucional, como legal de la ya vigente figura de extinción de dominio, en virtud de que, el diseño original, tanto en el ámbito federal, como en el de las entidades federativas, imponía la existencia de cargas procesales y probatorias que constituían obstáculos en la aplicación exitosa de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico.

Se modificaron aspectos relevantes para la procedencia de la figura, así como el aprovechamiento y administración por parte del estado de los bienes sujetos a extinción, aún afectados por alguna medida cautelar, y se incorporaron al catálogo ya existente, figuras delictivas como hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; concediendo al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva para legislar en materia de procesos civiles, familiares y de extinción de dominio, y previniendo a éste en los transitorios del Decreto, para que, en el plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigencia del referido Decreto, fuera expedida la legislación nacional única en la materia que nos ocupa; mientras tanto, las legislaciones federal y locales de la materia, continuarían vigentes hasta en tanto se expidiera la legislación nacional.

Así, el Congreso de la Unión, adoptando criterios, principios y reglas de experiencias internacionales, expidió la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la cual, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, con un ámbito de aplicación nacional toda vez que, sus disposiciones son de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, mismas que se definen según se trate de

la autoridad que deba conocer de las investigaciones de delitos catalogados en el artículo 22 de la Constitución. Esta ley, además de regular el artículo antes referido, pretende homologar la actuación de las autoridades operadoras competentes, y define con reglas claras, la protección de aquellos que pudieran tener la calidad de afectados en su patrimonio, es decir, respetando las garantías judiciales previstas en nuestro orden constitucional, pero también, las relativas al artículo 8 de la *Convención Americana de los Derechos Humanos*. Es decir, la Ley pretende que, la figura de extinción de dominio ya avalada en el pasado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponda a una herramienta de mayor eficacia en el combate a las estructuras patrimoniales y financieras de la delincuencia organizada, el combate al crimen organizado y a la corrupción, así como la identificación de los bienes de procedencia ilícita, limitando en consecuencia, la capacidad operativa de las redes delincuenciales.

Asimismo, se destaca el ejercicio de la acción de extinción de dominio mediante un proceso civil, autónomo del penal, pero de prevalencia oral, lo que permite que los procedimientos de la materia sean más ágiles y eficaces. Igualmente, entre los tópicos más novedosos tenemos la monetización de bienes y medidas cautelares prejudiciales, así como la posibilidad de ejercer la acción sobre bienes comunales o ejidales, los cuales una vez extintos deberán ser reincorporados a la comunidad agraria.

Cabe destacar que el procedimiento de extinción de dominio comprende dos etapas; la primera, preparatoria o de integración de la acción a cargo del Ministerio Público y en quien recaen las facultades de autoridad investigadora y de acreditación de los elementos de la acción de extinción de dominio; y la segunda, etapa judicial, en la que el Ministerio Público ejerce la acción de extinción de dominio ante un Juez especializado en la materia, desahogándose un procedimiento que está regido por principios como la oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, lo que garantiza que sea más ágil y eficaz.

En términos generales, podemos decir que, si bien se advierten avances importantes en materia de extinción de dominio, así como voluntad política para que operativamente sea viable, existen algunos críticos que sostienen que esta ley podría resultar violatoria de derechos humanos, toda vez que, consideran atenta contra la propiedad privada y pone en riesgo derechos como el debido proceso y la presunción de inocencia, no obstante que, respecto de la figura como tal —y que data en nuestro país desde el año 2008—, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en cuanto a su constitucionalidad. Asimismo, es importante destacar que la Ley que nos ocupa, tiene como referencia la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, iniciativa del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas. Adicionalmente, los críticos consideran que la ley amplía la discrecionalidad en el poder que pueda ejercer el gobierno respecto del manejo de los recursos incautados, sin embargo, es necesario considerar que la realidad actual de la sociedad mexicana, exige referentes jurídicos efectivos que le hagan frente a la delincuencia y corrupción que afecta a varios sectores de la población, para debilitar sus estructuras financieras, como base de la estrategia de seguridad pública y procuración de justicia en nuestro país.

Finalmente, sirva este espacio para agradecer una vez más la participación de todos nuestros colaboradores quienes con sus opiniones han contribuido al enriquecimiento de nuestra publicación a lo largo de varios años y que en esta ocasión nos comparten sus puntos de vista respecto de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*. Asimismo, les reiteramos que en *Nova Iustitia* siempre tendrán un espacio en el que podrán compartir temas que resulten de interés para nuestra comunidad jurídica y ofrecer a nuestros lectores temas de actualidad y trascendencia.

Susana Bátiz Zavala y
Jorge Martínez Arreguín
Mayo de 2020

LOS RETOS DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO ANTE LA APLICACIÓN DE LA *LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO*

Rafael GUERRA ÁLVAREZ*

El 9 de agosto de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, misma que entró en vigor al día siguiente, derogando las leyes federal y locales en la materia, otorgando un plazo de seis meses a los Poderes Judiciales para crear juzgados competentes en extinción de dominio, en el entendido de que, en tanto, conocerían de los asuntos los juzgados civiles que no tengan jurisdicción especial, debiendo utilizarse las salas con que cuenten para el desahogo de las audiencias con las características de oralidad.

La nueva normatividad diseñó un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial, autónomo e independiente del proceso penal, que solo podrá ser ejercido por el Ministerio Público, garantizándose la plenitud de jurisdicción de la Jueza o el Juez que conozca de la extinción de dominio.

Además de ello, fue modificada la esencia del proceso de extinción de dominio, al transitar de un procedimiento escrito a uno con prevalencia en la oralidad, lo que implicó darle el carácter de juicio adversarial, democrático, sustentado en los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad, contradicción, concentración y continuidad, cuyo pilar fundamental del debate, las pruebas y las decisiones es el sistema de audiencias.

En este sentido, el nuevo procedimiento oral de extinción de dominio se integró de tres etapas: la postulatoria, el sistema de audiencias, conformado por una audiencia inicial y otra principal, y la de ejecución de la sentencia.

La primera, la postulatoria, contiene el escrito de demanda y su contestación, en donde las partes, entre otras cosas, postulan sus pretensiones, exponen sus hechos y ofrecen las pruebas a su cargo. El Ministerio Público, en lo particular, puede solicitar medidas provisionales y cautelares con el fin de asegurar la integridad de los bienes a extinguir.

En la segunda etapa, el sistema de audiencias, se realiza la construcción del debate, las pruebas y las decisiones. De tal suerte que, en la audiencia inicial, tal vez la más importante, se sanea el procedimiento a través de las etapas de depuración procesal, fijación del debate, acuerdos probatorios, admisión o

* Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México.

inadmisión de pruebas, revisión de medidas cautelares y provisionales y concluye con el señalamiento de la próxima audiencia. En la audiencia principal, se reciben las pruebas, los alegatos y se emite la sentencia definitiva, con la posibilidad de emitir dicha resolución en una continuación de la audiencia. Las mismas se realizan en forma oral, preferentemente en una sala diseñada para ello y son videogravadas.

Por último, en la etapa de ejecución de sentencia realizada por escrito, se llevan a cabo los procedimientos de transferencia, administración y destino de bienes, con el fin de materializar la pérdida de derechos de propiedad del particular a favor del Estado.

Este innovador paradigma del juicio oral en extinción de dominio ameritó un estudio detallado de las experiencias adquiridas por el Poder Judicial de la Ciudad de México, en la impartición de justicia civil y de extinción de dominio, para definir la mejor estrategia que permitiría fortalecer su actividad jurisdiccional en la aplicación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

En este sentido, desde el año 2009 a la fecha, se han recibido 422 demandas de extinción de dominio, que se tramitaron con las formalidades del procedimiento escrito, regulado en la derogada *Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México*. De estos asuntos, 122 derivaron del delito de robo, 58 por

trata de personas, 40 por secuestro, 3 por delincuencia organizada, 3 por encubrimiento por receptación y 196 por narcomenudeo.

«...fue modificada la esencia del proceso de extinción de dominio, al transitar de un procedimiento escrito a uno con prevalencia en la oralidad, lo que implicó darle el carácter de juicio adversarial, democrático, sustentado en los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad, contradicción, concentración y continuidad, cuyo pilar fundamental del debate, las pruebas y las decisiones es el sistema de audiencias».

Al día de hoy, se han concluido 239 juicios con sentencia favorable al Gobierno de la Ciudad de México, 44 a favor del afectado, 2 por caducidad de la instancia, 14 por desistimiento de la acción, 4 por sobreseimiento, 2 por desechamiento y 8 por

incompetencia. En trámite se encuentran 109 asuntos. Todos fueron instruidos por diez Juzgados Civiles de Proceso Escrito especializados en Extinción de Dominio.

Por otro lado, en materia de juicio orales civiles y mercantiles, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México, mediante el Acuerdo 48-37/2019, autorizó la extinción y transformación de Juzgados Civiles de Cuantía Menor y de Proceso Escrito, en Juzgados Civiles de Proceso Oral, para integrar un total de 44 órganos jurisdiccionales competentes en oralidad sobre dichas materias.

«Este innovador paradigma del juicio oral en extinción de dominio ameritó un estudio detallado de las experiencias adquiridas por el Poder Judicial de la Ciudad de México, en la impartición de justicia civil y de extinción de dominio, para definir la mejor estrategia que permitiría fortalecer su actividad jurisdiccional en la aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio».

En ese sentido, aprovechando dicho proceso, el Consejo de la Judicatura, mediante el Acuerdo 04-39/2019 autorizó que los Juzgados Vigésimo Séptimo y Vigésimo Octavo Civiles de Proceso Oral, también conocieran de Extinción de Dominio, de tal suerte que, son competentes para conocer de juicios civiles, mercantiles y de extinción de dominio, en los términos establecidos en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México* y la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Es importante mencionar que los titulares de dichos juzgados estuvieron a cargo de los Juzgados Tercero y Quinto Civiles de Proceso Escrito y de Extinción de Dominio, de tal suerte que, los juzgadores contaban con los conocimientos sustanciales en dicha materia.

Ello permitió que, las y los titulares de los nuevos órganos jurisdiccionales civiles de proceso oral, conjuntamente con los nuevos juzgadores en materia oral de extinción de dominio, recibieran la misma capacitación y profesionalización, que ha sido el fruto de la experiencia de aproximadamente ocho años, en que el Poder Judicial de la Ciudad de México se ha distinguido como baluarte del juicio oral civil y mercantil en el país.

Esto es, juzgadores expertos en extinción de dominio transitaron al sistema oral de impartición de justicia, con el fin de desarrollar un

perfil semejante al de las Juezas y los Jueces Civiles de Proceso Oral, aprovechando la misma infraestructura tecnológica, humana y mobiliaria, así como las experiencias y mejores prácticas judiciales que, a lo largo de los años, han desarrollado las y los juzgadores expertos en el proceso civil oral.

Esta estrategia permitirá una adecuada gestión de los recursos públicos destinados a la impartición de justicia en materia de extinción de dominio, el aprovechamiento de la experiencia judicial adquirida, así como mantener y elevar el estándar de calidad en los servicios de administración de justicia.

Sin embargo, la función jurisdiccional del Poder Judicial de la Ciudad de México debe garantizar accesibilidad, prontitud, eficacia y eficiencia en la impartición de justicia, así como respeto a los derechos humanos de los justiciables, especialmente en materia de tutela jurisdiccional efectiva, con objetividad e imparcialidad.

Por esta razón, existen varios espacios de oportunidad y retos que deben aprovecharse, especialmente porque el transitorio Décimo Segundo del Decreto que expidió la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, ordena que durante el mes de agosto de 2020, se celebre una convocatoria pública para revisar el marco constitucional y legal en la materia, lo que permitiría implementar disposiciones jurídicas más eficaces

para combatir la estructura patrimonial de la delincuencia organizada y, simultáneamente, respetar los derechos humanos de las personas participantes en los procedimientos legales, sin invadir la autonomía jurisdiccional de los Poderes Judiciales.

«...juzgadores expertos en extinción de dominio transitaron al sistema oral de impartición de justicia, con el fin de desarrollar un perfil semejante al de las Juezas y los Jueces Civiles de Proceso Oral, aprovechando la misma infraestructura tecnológica, humana y mobiliaria, así como las experiencias y mejores prácticas judiciales que, a lo largo de los años, han desarrollado las y los juzgadores expertos en el proceso civil oral».

En este orden de ideas, la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México, con el fin de garantizar el Sistema de Impartición y Administración de Justicia, considera fundamental hacer frente a los siguientes desafíos:

Primero. Desarrollar sistemas de mayor y mejor seguimiento estadístico de los procedimientos de extinción de dominio, que permitan obtener información para garantizar mayor transparencia en el trabajo judicial y, al mismo tiempo, mejorar el diseño de los sistemas de gestión de trabajo y sala con que operan los órganos jurisdiccionales, para agilizar los juicios, atendiendo a la nueva dinámica del sistema de audiencias.

El juicio oral exige de parte de la Jueza o el Juez, el diseño de una organización y manejo distinto del trabajo judicial, las salas y las audiencias, así como un estudio profundo de cada caso sometido a su consideración, lo cual incidirá en la calidad de los debates, pruebas y decisiones. En este sentido, resulta saludable dar un seguimiento adecuado a la actividad jurisdiccional, para mejorar las condiciones de su ejercicio y, en su momento oportuno, ampliar la cantidad de juzgados civiles de proceso oral y salas civiles para conocer y resolver de en asuntos en materia de extinción de dominio.

Segundo. Definir el nuevo perfil del Juez Oral de Extinción de Dominio, a fin de desarrollar las habilidades, técnicas y destrezas que le permitan desenvolverse en forma óptima en el sistema de audiencias, contribuyendo a la calidad del debate, las pruebas y las decisiones judiciales.

Partiendo de esta premisa, se continúa con la actualización de los programas de estudio del Instituto de Estudios Judiciales, incluyendo asignaturas que incluyen teoría del caso, oratoria judicial, comunicación assertiva, técnicas de interrogatorio y objeción, sistemas de gestión, manejo de audiencias, entre otros temas de carácter procesal y formativo, independientemente de materias sustantivas como derechos humanos, perspectiva de género o extinción de dominio.

De esta manera, se le apuesta a la formación y capacitación integral y práctica de magistradas, magistrados, juezas, jueces y personal judicial, que permite mejorar la comunicación con los justiciables, transparencia en su actuación y legitimar socialmente su papel como imparidores de justicia, al mismo tiempo de que garantice objetividad y profesionalismo en su actuación.

Tercero. Implementar dentro del acervo cultural de las y los juzgadores especializados en extinción de dominio, el régimen de propiedad ejidal y comunal, a fin de contar con mayores conocimientos en materia agraria que les permita analizar la

procedencia de la acción de extinción de dominio en bienes de esta naturaleza.

Simultáneamente, generar institucionalmente canales de comunicación con las autoridades agrarias, que permitan compartir experiencias y garantizar la efectividad en la instrucción de procedimientos y ejecución de sentencias en materia de extinción, ante las nuevas probabilidades que desarrolla la Ley Nacional, respecto de inmuebles sujetos a este régimen.

«Desarrollar sistemas de mayor y mejor seguimiento estadístico de los procedimientos de extinción de dominio, que permitan obtener información para garantizar mayor transparencia en el trabajo judicial y, al mismo tiempo, mejorar el diseño de los sistemas de gestión de trabajo y sala con que operan los órganos jurisdiccionales, para agilizar los juicios, atendiendo a la nueva dinámica del sistema de audiencias».

Cuarto. Contribuir a la actualización de la normatividad vigente en la Ciudad de México, especialmente el Código Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de actualizar en catálogo de delitos en los que se pueda solicitar la extinción de dominio, así como las facultades de las autoridades jurisdiccionales en la materia.

Incluso, en congruencia, deben ajustarse las disposiciones y facultades relativas a la nueva Fiscalía General de la Ciudad de México, en miras de generar una capacitación actualizada en técnicas de litigación, con un enfoque civil, para que la actuación de las y los Ministerios Públicos, garantice una adecuada participación en la dinámica del juicio oral adversarial.

Quinto. Impulsar reformas a la Ley Nacional de Extinción de Dominio que permitan el aprovechamiento de las nuevas tecnologías en la impartición de justicia oral de extinción de dominio, garantizando el uso optional de la firma, documento y sello electrónico, en sustitución de los documentos físicos y firmas autógrafas; así como el aprovechamiento del correo electrónico, mensajes de datos, videogramaciones, entre otras herramientas tecnológicas, para la realización de notificaciones, diligencias, audiencias y la integración de un expediente digital, contribuyendo a la celeridad del

procedimiento y reducción de costos en su tramitación.

«...el Poder Judicial de la Ciudad de México está comprometido a continuar mejorando el sistema de impartición y administración de justicia mediante el diseño de plataformas y herramientas electrónicas que auxilien a las y los juzgadores en su actividad jurisdiccional; así como con la actualización de sus programas de capacitación, que permitan el desarrollo de habilidades y destrezas útiles en la función judicial, con docentes nacionales e internacionales especialistas en la materia».

La transición del procedimiento de extinción de dominio al sistema oral de impartición de justicia, constituye un buen augurio de la eficacia y eficiencia de los juicios orales y la necesidad de agilizar el trámite de las acciones públicas para afectar los bienes de carácter patrimonial que no puedan acreditar su legítima procedencia o sean producto de un hecho ilícito. De la misma forma, implica un compromiso para corresponder a la confianza que la población otorga a las autoridades jurisdiccionales para extinguir los derechos de propiedad sobre dichos bienes.

Por esta razón, el Poder Judicial de la Ciudad de México está comprometido a continuar mejorando el sistema de impartición y administración de justicia mediante el diseño de plataformas y herramientas electrónicas que auxilien a las y los juzgadores en su actividad jurisdiccional; así como con la actualización de sus programas de capacitación, que permitan el desarrollo de habilidades y destrezas útiles en la función judicial, con docentes nacionales e internacionales especialistas en la materia.

Simultáneamente, generando mecanismos que permitan un seguimiento exacto de la actividad judicial con transparencia y objetividad, que permitan valorar el resultado de sus esfuerzos, para mejorar el desempeño de las y los juzgadores, garantizando su

autonomía jurisdiccional y los espacios necesarios, en un ambiente de respeto y objetividad, para intercambiar experiencias en el diseño de mejores prácticas en la impartición de justicia.

El desafío es grande. No obstante, los pasos dados por el Poder Judicial de la Ciudad de México han sido firmes, constantes y fructíferos ya que, a la fecha, cuenta con Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces y personal judicial preparados y listos para conocer y resolver controversias en materia de extinción de dominio, mediante la instrucción de un proceso oral de calidad, pronto y expedito, en franco respeto a los derechos humanos.

INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA *LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO*

José FERNÁNDEZ DE CEVALLOS Y TORRES*

SUMARIO: I. Análisis de la exposición de motivos; II. Normativa Supranacional; III. Ley Modelo de Extinción de Dominio; IV. *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

La *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, tiene una específica influencia del Derecho Internacional. Desde la exposición de motivos el legislador expone la directriz que este ordenamiento jurídico ha tenido, con base en convenciones internacionales que se preocupan por recuperar los activos producto de diversos delitos, así como de la Ley Modelo de la ONUDC. En el presente trabajo analiza la influencia y utilidad del Derecho Internacional en esta materia.

Palabras clave

Extinción de Dominio; Delincuencia Organizada; Ley Modelo; Derecho Internacional.

Abstract

The National Property Forfeiture Law has a specific influence on International Law. Since the explanatory statement, the legislator sets out the guideline that this law has had, based on International Conventions that seek to confiscate crime assets, as well as the UNODC Model Law. In the present work we analyze the influence and utility of the International Law.

Key Words

Forfeiture; Organized Crime; Model Law; International Law.

I. Análisis de la exposición de motivos

Para entender la influencia del derecho internacional en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, necesitamos comenzar haciendo un análisis de la exposición de motivos de dicha ley, ya que desde el proceso legislativo, ambas cámaras se

* Doctorado en Derecho por la Universidad de Salamanca; Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores; Catedrático e Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

refirieron a los Convenios Internacionales suscritos por México, que contienen la obligación para los Estados parte, de legislar sobre la recuperación de activos vinculados a actividades ilícitas¹.

Así, la exposición de motivos del proyecto de decreto que expide la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, Reglamentaria del Artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala que México es uno de los principales países en los que se lava dinero, y que las Autoridades mexicanas encargadas de elaborar la estadística para señalar los delitos determinantes del blanqueo de capitales, así como los montos a los que asciende, son omisas, razón por la cual hay que atender a las estimaciones de las empresas consultoras, las cuales calculan que el monto del lavado de activos en el país, oscila entre 40 mil y

¹ La exposición de motivos contenida en la iniciativa analizada en la cámara de diputados puede ser consultada en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2>], consultada en: 2020-04-14. En idénticos términos la exposición de motivos de la iniciativa analizada en el senado, puede ser consultada en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3838022_20190328_1553181480.pdf], consultada en; 2020-04-14, correspondiente al Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

60 mil millones de dólares anuales; en este sentido señala:

Nuestro país sobresale dentro de la comunidad internacional como lugar de origen y destino de flujos ilícitos tanto del orden financiero como económicos en general. En ese sentido, las autoridades encargadas de recabar datos estadísticos han sido omisas en consolidar los agregados estadísticos referidos tanto a los delitos precedentes del género de operaciones con recursos de procedencia ilícita, como de la cifra económica a la que los bienes sujetos a los procesos de lavado y triangulación han sido sometidos. Dicha omisión se tiende a colmar con las estimaciones realizadas por empresas consultoras nacionales e internacionales que estiman que en México se llegan a lavar cada año entre cuarenta y sesenta mil millones de dólares. A efecto de hacer frente a dichos fenómenos y la cauda de efectos perniciosos para la economía, el sistema financiero y el estado de derecho es fundamental que el Estado actúe de manera categórica y eficaz en el cumplimiento de la ley y el abatimiento de la impunidad².

² Vid. «Exposición de Motivos», en *Proyecto de decreto que expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, Gaceta Parlamentaria*, año XXII, número 5241-V,

«...la exposición de motivos del proyecto de decreto que expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que México es uno de los principales países en los que se lava dinero, y que las Autoridades mexicanas encargadas de elaborar la estadística para señalar los delitos determinantes del blanqueo de capitales, así como los montos a los que asciende, son omisas, razón por la cual hay que atender a las estimaciones de las empresas consultoras, las cuales calculan que el monto del lavado de activos en el país, oscila entre 40 mil y 60 mil millones de dólares anuales».

miércoles 20 de marzo de 2019,
disponible en:
[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2>],
consultada en: 2020-04-14.

Estas ingentes cantidades de dinero, tienen una lesividad doble, tanto la que corresponde a los delitos determinantes que le dieron origen —principalmente delitos relativos a la delincuencia organizada—, como la que corresponde al lavado de dinero³, razón por la cual la recuperación de activos de origen ilícito, es un tema fundamental para el Estado, ya que incide directamente tanto en la prevención como en la represión de una pluralidad de conductas delictivas.

El legislador señala que para las oficinas de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha sido tarea fundamental el combate a las actividades delictivas relacionadas con la delincuencia organizada, el lavado de dinero y la corrupción, en este sentido tres convenciones internacionales han materializado este combate a los fenómenos delictivos apuntados, las cuales son: a) Convención de Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; b) Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y; c) Convención de Naciones Unidas contra la

³ Sobre el bien jurídico protegido por el delito de blanqueo de capitales, *vid.* FERNÁNDEZ DE CEVALLOS Y TORRES, José, *Blanqueo de capitales y principio de lesividad*, Ratio Legis, Salamanca 2013, *passim*.

Corrupción. Al respecto la exposición de motivos señala:

Toda vez que han sido objeto de la mayor preocupación en el seno de los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas, como la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito los fenómenos relacionados con el crimen organizado y el lavado de dinero, así como la corrupción y sus efectos erosivos de la gobernabilidad y el desarrollo de las naciones, es que se han generado diversos instrumentos y tratados internacionales que contienen obligaciones para los estados en materia de prevención y persecución de dichos actos ilícitos. En ese orden de ideas es que se han suscrito en el seno y auspiciados por la ONU los siguientes tratados internacionales: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos complementarios en materia de trata de personas, tráfico de migrantes y de tráfico ilícito de armas, así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción⁴.

Específicamente en lo referente a la acción de extinción de dominio, el legislador reconoce la Ley Modelo de la UNODC, la cual busca que en la comunidad internacional se homologuen criterios y procedimientos mediante la implementación de esta acción, y que, con la misma se respeten los derechos humanos. Así señala:

Dentro de ese contexto convencional, la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD) elaboró la denominada Ley Modelo de Extinción de Dominio, que tiene como objetivo el servir como una directriz legislativa y de estandarización a efecto de que los miembros de la comunidad internacional den cuenta con el desarrollo de procedimientos que, en un estricto régimen de respeto a los derechos humanos, sean idóneos y proporcionales en materia de extinción de dominio⁵.

En este sentido, según lo señalado en la exposición de motivos de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la normativa supranacional que influyó en su creación, es la siguiente:

1. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.* (Convención de Viena);

⁴ Exposición de Motivos, *op. cit.*, consulta disponible en: [\[http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2\]](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2), consultada en: 2020-04-14.

⁵ *Ídem.*

2. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (Convención de Palermo);
3. *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción* (Convención de Mérida), y
4. Ley Modelo de Extinción de Dominio (UNODC).

A continuación se expondrá el contenido de dichos instrumentos internacionales, en lo referente a la obligación de los Estados parte, de legislar en su derecho interno sobre las acciones y medidas eficaces para recuperar activos de origen criminal.

II. Normativa Supranacional

A) *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*

La Convención de Viena, es el primer documento al que nuestro legislador hace referencia, para hablar del decomiso de los bienes de origen delictivo. En este sentido, la Convención señala que por «decomiso se entiende, la privación con carácter definitivo de algún bien por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente»⁶;

El objeto sobre el cual recaerá las acciones de decomiso, se regulan en el artículo 5.1 del referido ordenamiento el cual señala:

⁶ **Artículo 1, inciso f.,** de la Convención de Viena.

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

- a) Del producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto;
- b) De estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en cualquier forma para cometer los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3⁷.

Por la naturaleza de esta Convención, el decomiso que regula el inciso a) del artículo 5.1., se refiere es principalmente a los bienes, objetos, instrumentos y productos del delito, relacionado con drogas, así como el lavado de dinero relacionado con dichos bienes⁸.

La convención regula el embargo preventivo y la incautación, para el posterior decomiso de los bienes:

2. Cada una de las Partes adoptará también las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos o

⁷ **Artículo 5. 1.,** de la Convención de Viena.

⁸ **Artículo 3.1.,** de la Convención de Viena.

cualesquiera otros elementos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, con miras a su eventual decomiso⁹.

Se obliga a otorgar facultades a las autoridades para la incautación de documentos financieros, cuando los mismos tuvieran relación con delitos de drogas, impidiendo que frente a dicha incautación y decomiso se pudiera oponer el secreto financiero:

3. A fin de dar aplicación a las medidas mencionadas en el presente artículo, cada una de las Partes facultará a sus tribunales u otras autoridades competentes a ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Las Partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario¹⁰.

B) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La Convención de Palermo, definió al decomiso en idénticos términos a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre Drogas, y lo entendió como «la privación con carácter definitivo de

bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente»¹¹.

En la regulación de esta figura, se estableció la obligación de los Estados parte de decomisar los bienes producto de la delincuencia organizada, así como aquellos destinados a ser utilizados para actualizar conductas del crimen organizado:

1. Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;

b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención¹².

Esta convención regula también la incautación y embargo preventivo de los bienes señalados, para su posterior decomiso:

2. Los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo

⁹ **Artículo 5.2.**, de la Convención de Viena.

¹⁰ **Artículo 5.3.**, de la Convención de Viena.

¹¹ **Artículo 2, inciso g).**, de la Convención de Palermo.

¹² **Artículo 12. 1.,** de la Convención de Palermo.

preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso¹³.

Se regula la posibilidad de decomiso de los bienes transformados, los mezclados con otros de fuente lícita, así como los productos derivados de los mismos:

3. Cuando el producto del delito se haya transformado o convertido parcial o totalmente en otros bienes, esos bienes podrán ser objeto de las medidas aplicables a dicho producto a tenor del presente artículo.

4. Cuando el producto del delito se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes licitas, esos bienes podrán, sin menoscabo de cualquier otra facultad de embargo preventivo o incautación, ser objeto de decomiso hasta el valor estimado del producto entremezclado.

5. Los ingresos u otros beneficios derivados del producto del delito, de bienes en los que se haya transformado o convertido el producto del delito o de bienes con los que se haya entremezclado el producto del delito también podrán ser objeto de las medidas previstas en el presente artículo, de

la misma manera y en el mismo grado que el producto del delito¹⁴.

Se obliga a otorgar facultades a las autoridades para la incautación de documentos financieros, bancarios o comerciales, sin que pueda realizarse oposición al respecto, amparándose en el secreto bancario:

6. Para los fines del presente artículo y del artículo 13 de la presente Convención, cada Estado Parte facultará a sus tribunales u otras autoridades competentes para ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Los Estados Parte no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario¹⁵.

Se permite la reversión de la carga de la prueba tratándose de bienes relativos a la delincuencia organizada, mediante dicha reversión, se podrá obligar a un probable responsable de dichos delitos, a que acredite la procedencia lícita de los bienes; y se deja a salvo los derechos de los terceros de buena fe.

7. Los Estados Parte podrán considerar la posibilidad de exigir a un delincuente que demuestre el

¹⁴ **Artículos 12. 3., 4. y 5.**, de la Convención de Palermo.

¹⁵ **Artículo 12.6.**, de la Convención de Palermo.

¹³ **Artículo 12.2.**, de la Convención de Palermo.

origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso, en la medida en que ello sea conforme con los principios de su derecho interno y con la índole del proceso judicial u otras actuaciones conexas.

8. Las disposiciones del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe¹⁶.

C) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de Mérida, definió el decomiso en idénticos términos a lo dispuesto en las Convenciones de Viena y Palermo, diciendo que por este se entiende «la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente»¹⁷.

Para la recuperación de activos, se estableció la obligación de los Estados parte de decomisar tanto los bienes objeto, instrumentos, o productos de hechos de corrupción, así como todo material o equipo destinado a utilizarse para la materialización de dichos delitos:

1. Cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

¹⁶ Artículo 12.7, y 12.8., de la Convención de Palermo.

¹⁷ Artículo 2, inciso g), de la Convención de Mérida.

- a) Del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;
- b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención¹⁸.

La Convención de Mérida obliga a cada Estado parte a adoptar las medidas necesarias para permitir la incautación y embargo preventivo de los bienes producto de la corrupción, para su posterior decomiso; en este sentido señala:

2. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso¹⁹.

También establece la obligación para los signatarios de generar el marco normativo para la debida administración de los bienes incautados, decomisados o embargados:

¹⁸ Artículo 31.1., de la Convención de Mérida.

¹⁹ Artículo 31.2., de la Convención de Mérida.

3. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para regular la administración, por parte de las autoridades competentes, de los bienes embargados, incautados o decomisados comprendidos en los párrafos 1 y 2 del presente artículo²⁰.

En los mismos términos de las Convenciones de Palermo y Viena, se faculta a las autoridades para decomisar no solo los bienes producto de la corrupción, sino también aquellos que teniendo ese origen ilícito han sido transformados, mezclados con otros de origen lícito, así como los rendimientos y productos que generen. Así, la Convención de Mérida dispone:

4. Cuando ese producto del delito se haya transformado o convertido parcial o totalmente en otros bienes, éstos serán objeto de las medidas aplicables a dicho producto a tenor del presente artículo.

5. Cuando ese producto del delito se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, esos bienes serán objeto de decomiso hasta el valor estimado del producto entremezclado, sin menoscabo de cualquier otra

facultad de embargo preventivo o incautación.

6. Los ingresos u otros beneficios derivados de ese producto del delito, de bienes en los que se haya transformado o convertido dicho producto o de bienes con los que se haya entremezclado ese producto del delito también serán objeto de las medidas previstas en el presente artículo, de la misma manera y en el mismo grado que el producto del delito²¹.

Se debe facultar a las autoridades para ordenar la incautación o presentación de documentos bancarios, financieros o comerciales, sin que pueda oponerse el secreto bancario.

7. A los efectos del presente artículo y del artículo 55 de la presente Convención, cada Estado Parte facultará a sus tribunales u otras autoridades competentes para ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Los Estados Parte no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario²².

²⁰ **Artículo 31.3.**, de la Convención de Mérida.

²¹ **Artículos 31.4, 31.5 y 31.6.**, de la Convención de Mérida.

²² **Artículo 31.7.**, de la Convención de Mérida.

Por último, se permite revertir la carga de la prueba, para que los investigados por delitos de corrupción, sean los que deban de acreditar el origen lícito de los bienes, dejando a salvo los derechos de terceros de buena fe.

8. Los Estados Parte podrán considerar la posibilidad de exigir a un delincuente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso, en la medida en que ello sea conforme con los principios fundamentales de su derecho interno y con la índole del proceso judicial u otros procesos.

9. Las disposiciones del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe²³.

III. Ley Modelo de Extinción de Dominio

A) Naturaleza y alcance de una Ley Modelo

Antes de entrar al análisis de la Ley Modelo de Extinción de Dominio, considero importante realizar dos precisiones, la primera, relativa al análisis abstracto de una ley modelo, para estar en posibilidad de comprender el sentido y alcance de esta forma de normativa supranacional; la segunda, debido a la exposición que hemos realizado, de

²³ Artículos 31.8 y 31.9., de la Convención de Mérida.

los diferentes Convenios Internacionales que buscan la recuperación de activos provenientes de los delitos de drogas, delincuencia organizada y corrupción; es importante distinguir categorías y diferenciar entre la naturaleza de dichas Convenciones y la relativa a las Leyes Modelo.

La doctrina señala, que existen dos categorías o modalidades diferentes de Convenios en Derecho Internacional: los convenios dogmáticos y los convenios pragmáticos. Los primeros son aquellos cuyo objetivo radica principalmente en el reconocimiento de derechos, son convenios por los cuales los Estados se obligan a modificar y armonizar sus legislaciones internas con las disposiciones convencionales o a promulgar normas se integren en sus respectivos ordenamientos jurídicos, con el contenido de los referidos convenios²⁴. Por otro lado, la segunda categoría, los convenios pragmáticos, son

²⁴ GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, «La conferencia especializada interamericana de derecho internacional privado y la modernización del derecho internacional privado latinoamericano. ¿un cambio en el iter convencional hacia la ley modelo?», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, numero conmemorativo, consulta disponible en: [\[https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/4064/5218\]](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/4064/5218), consultada en: 2020-04-10.

aquellos instrumentos internacionales que ofrecen una respuesta específica a las situaciones internacionales actuales, estos convenios tienden a la unificación de los sistemas nacionales de los Estados participantes, mediante la elaboración de normas que resuelven los problemas de competencia internacional de autoridades, derecho aplicable y validez extraterritorial de decisiones²⁵.

Fuera de ese marco convencional se encuentra la Ley Modelo, que es un texto destinado a la armonización del Derecho, mediante la redacción de reglas que permiten reemplazar las actualmente existentes en los estados interesados, o que en su caso permiten crear el marco de regulación jurídica para determinados supuestos que aún no están normados en el Derecho Interno²⁶. La Ley Modelo, tiene como finalidad crear un ordenamiento jurídico armonizado, introduciendo en la normativa interna de los países tanto normas jurídicas sustantivas como adjetivas, que permitan homologar criterios y superar las

²⁵ *Ídem.*

²⁶ BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn / ESISS VILLAROEL, Ivette, «Ley Modelo de arbitraje comercial internacional de la CNUDMI y su impacto en el ordenamiento jurídico venezolano», en *Revista de Derecho*, No. 29, Barranquilla, Colombia 2008, p. 242, disponible para consulta en: [\[http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n29/n29a10.pdf\]](http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n29/n29a10.pdf), consultada en: 2020-04-09.

problemáticas que pudieran surgir ante la multiplicidad de criterios. Este tipo de leyes, regulan conceptos básicos y dejan a salvo la posibilidad de efectuar las modificaciones necesarias para adaptarlas a los preceptos fundamentales del derecho interno.

«La doctrina señala, que existen dos categorías o modalidades diferentes de Convenios en Derecho Internacional: los convenios dogmáticos y los convenios pragmáticos. Los primeros son aquellos cuyo objetivo radica principalmente en el reconocimiento de derechos, son convenios por los cuales los Estados se obligan a modificar y armonizar sus legislaciones internas con las disposiciones convencionales o a promulgar normas se integren en sus respectivos ordenamientos jurídicos, con el contenido de los referidos convenios. Por otro lado, la segunda categoría, los convenios pragmáticos, son aquellos instrumentos internacionales que ofrecen una respuesta específica a las situaciones internacionales actuales».

Se trata de un documento destinado a superar las normas que puedan generar conflictos, entre los Estados interesados, pero que no se encuentra anexa a una convención internacional, sino únicamente es recomendada como proyecto de ley por el organismo que la elaboró²⁷.

En este sentido, la Ley Modelo es un *soft law*²⁸, conformado por un conjunto de normas generales que en su origen no son vinculantes, pero que unifican criterios heterogéneos provenientes de diferentes sistemas económicos, políticos, sociales y culturales. Es creada por organismos internacionales e indica la conducta que deben seguir los estados o los particulares en sus actividades privadas con algún elemento de Derecho internacional, quienes

²⁷ VIÑAS FARRÉ, Ramón, *Unificación del derecho internacional privado: Conferencia de la Haya D.I. Pr.*, Editorial Boch, Estados Unidos 1978, p. 136.

²⁸ BARBERIS, Julio A., *Formación del derecho internacional*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires 1994, p. 257. El autor expone diversos usos que la comunidad internacional le ha dado al *soft law*, siendo los más conocidos los siguientes: «normas que se encuentran en proceso de formación y aún no han adquirido validez jurídica [...] normas jurídicas de contenido vago o difuso en las que resulta difícil precisar si sus disposiciones han sido o no cumplidas debidamente [...] normas que se hallan en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas».

deciden de manera voluntaria e inequívoca adherirse a dicha reglamentación, lo cual evita los posibles conflictos normativos que puedan presentarse debido a la diversidad legislativa o a intereses contrapuestos de las partes²⁹.

Algunas de las características de una ley modelo son las siguientes³⁰:

- La ley modelo constituye un método para la armonización y unificación del Derecho Internacional, distinto de las

²⁹ BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn / ESIS VILLAROEL, Ivette: *Ley Modelo... op. cit.*, p. 243.

³⁰ Sobre las características que debe cumplir una materia para que pueda ser desarrollada como Ley Modelo, se señalan: «Los requisitos que debe reunir una materia para que pueda ser objeto de armonización a través de una ley modelo son los siguientes: debe responder a una razón evidente, corroborada por una necesidad sentida de unificación; tal ley debe representar un paso hacia la uniformidad normativa y ha de existir la certeza de que será aceptada por un número importante de asambleas legislativas de los estados. Se evitan materias completamente nuevas sobre las que no exista experiencia legislativa ni administrativa, incluso sobre aquellas materias que sean objeto de polémicas, por motivos de política general o bien que impliquen principios controvertidos de deontología comercial o profesional». Cfr. BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn / ESIS VILLAROEL, Ivette, *Ley Modelo... op. cit.*, p. 244.

Convenciones, pues no existe el compromiso internacional entre los estados de ratificarlo mediante su incorporación al Derecho interno.

- Su contenido puede ser modificado por los Estados, que son libres de introducir cambios acordes con sus necesidades e intereses. En consecuencia, contiene los enunciados básicos o los principios fundamentales de una materia, puesto que, como ley marco, no anuncia por sí misma todas las reglas necesarias, sino los elementos claves que ofrecen un mínimo de requisitos aceptables. Algunas veces, la ley modelo no permite la posibilidad a los estados de introducir determinadas disposiciones, sino que ofrece una elección de diferentes versiones de la misma.

- Fomenta la armonía en las soluciones jurídicas existentes para cada materia, lo que facilita la solución de controversias al actuar sobre la base de la seguridad jurídica.

B) Análisis de la Ley Modelo de Extinción de Dominio

Dentro del Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con la finalidad de generar herramientas que facilitan la lucha contra la droga, el crimen organizado,

la corrupción y el terrorismo, se convocó a un grupo de expertos de distintas nacionalidades, mismos que se reunieron en tres ocasiones entre agosto de 2010 y enero de 2011 en Colombia, generando con su trabajo la Ley Modelo de Extinción de Dominio³¹.

«La ley modelo constituye un método para la armonización y la unificación del Derecho Internacional, distinto de las Convenciones, pues no existe el compromiso internacional entre los estados de ratificarlo mediante su incorporación al Derecho interno. Su contenido puede ser modificado por los Estados, que son libres de introducir cambios acordes con sus necesidades e intereses. En consecuencia, contiene los enunciados básicos o los principios fundamentales de una materia, puesto que, como ley marco, no anuncia por sí misma todas las reglas necesarias, sino los elementos claves que ofrecen un mínimo de requisitos aceptables».

³¹ Así lo señala la Introducción de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, donde se precisa que dicha Ley tuvo apoyo técnico de la OEA / CICAD y financiero de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido.

«Fue diseñada siguiendo la tradición jurídica civil de los países hispanohablantes de Latinoamérica, en ese sentido se entiende como “regional”, y por la misma razón se adoptó el nombre de “extinción de dominio” y no el de “decomiso sin condena”, ya que aquella denominación es la más común para los países de la región.

La extinción de dominio se dirige contra los bienes de origen o destino ilícito, y por su naturaleza y alcance es un mecanismo eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal».

El punto de partida para la elaboración de este cuerpo normativo, fue el Derecho a la propiedad, el cual como derecho fundamental no puede ser privado a las personas de manera arbitraria. La extinción de dominio reafirma la aplicación y reconocimiento de ese derecho, en el entendido que los bienes adquiridos con capital ilícito, no adquieren legitimidad ni pueden gozar de protección legal³².

La propiedad privada adquirida legítimamente es un derecho fundamental protegido por la Constitución, la ley y el derecho internacional. Su reconocimiento está sujeto al cumplimiento de su función social, al orden público y al bienestar general. En consecuencia, este derecho no puede ser reconocido cuando se trate de bienes obtenidos de actividades ilícitas, ni gozarán de protección constitucional ni legal cuando sean destinados a ellas³³.

Fue diseñada siguiendo la tradición jurídica civil de los países hispanohablantes de Latinoamérica, en ese sentido se entiende como “regional”, y por la misma razón se adoptó el nombre de “extinción de dominio” y no el de “decomiso sin condena”, ya que aquella

³² Introducción de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio.

³³ Preámbulo de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio.

denominación es la más común para los países de la región³⁴.

La extinción de dominio se dirige contra los bienes de origen o destino ilícito, y por su naturaleza y alcance es un mecanismo eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal, en este sentido, uno de los principales ejes de la Ley Modelo, es el procedimiento detallado que contiene, el cual se expone como la ruta o el camino a seguir por las autoridades legislativas y judiciales de los países³⁵. Por la naturaleza de los bienes que se persiguen mediante esta acción es necesario un procedimiento independiente a cualquier otro, que

³⁴ Introducción de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio.

³⁵ En estos términos se refiere la Introducción de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, donde centra su finalidad al combate eficaz en contra de la delincuencia organizada. En los mismos términos el Preámbulo de la Ley señala: «Las actividades ilícitas, en especial las manifestaciones de criminalidad organizada, afectan gravemente los derechos fundamentales y constituyen una amenaza para el desarrollo sostenible y la convivencia pacífica. Por lo tanto, existe la imperiosa necesidad de fortalecer la lucha contra la delincuencia, a través de un mecanismo legal que permita al Estado proceder sobre los bienes».

sea eficaz en su finalidad, así se reconoce en la introducción de la Ley Modelo al señalar:

La razón, es que el concepto de extinción de dominio como una “consecuencia patrimonial” es *sui generis* y que el procedimiento es “autónomo” e “independiente” de cualquier otro juicio o proceso. En síntesis, se requiere de un procedimiento especial sin el cual los países tardarían mucho en poder llegar a una aplicación efectiva y eficiente del mecanismo³⁶.

Una vez analizada la génesis y finalidades perseguidas por la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, corresponde ahora hacer una exposición del contenido más relevante de la misma. La cual está compuesta de los siguientes nueve capítulos:

Capítulo I Aspectos Generales

En este capítulo se dan definiciones y se conceptualiza a la extinción de dominio como:

... una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a

³⁶ Introducción de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio. En el mismo sentido el preámbulo de la Ley señala «La extinción de dominio constituye un instituto jurídico, autónomo e independiente de cualquier otro proceso, dirigido a eliminar el poder y capacidad de la delincuencia».

favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna.

La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real en cuanto se dirige contra bienes, y se declara a través de un procedimiento autónomo, e independiente de cualquier otro juicio o proceso³⁷.

Se permite la aplicación retroactiva de la acción; se declara su naturaleza imprescriptible; se determinan los bienes sobre los cuales procede; declaran la no legitimación de los bienes de origen ilícito, ni por sucesión ni por cualquier otro acto jurídico (dejando a salvo los derechos de terceros de buena fe); y ningún tipo de secreto bancario, bursátil o tributario será aplicable³⁸.

Capítulo II Garantías procesales

En este capítulo se reconoce el respeto a los Derechos Fundamentales reconocidos tanto en la Constitución (del Derecho interno), como en los tratados internacionales. Y la validez de la limitación a dichos derechos será mediante orden judicial³⁹.

Se reconocen como derechos del afectado: Acceso al proceso y derecho a defensa por abogado; conocer los

³⁷ **Artículo 2** de la Ley Modelo.

³⁸ **Artículos 3 al 9** de la Ley Modelo.

³⁹ **Artículo 10** de la Ley Modelo.

hechos que fundamentan el proceso; presentar y solicitar pruebas; controvertir las pretensiones; renunciar al debate probatorio y optar por sentencia anticipada⁴⁰.

Capítulo III Aspectos procesales

Se reconoce el derecho a impugnar las resoluciones emitidas, mediante recurso de apelación que se regirá por los trámites, plazos y requisitos del derecho interno⁴¹.

Se permite la aplicación de medidas cautelares sobre los bienes sujetos a la acción de extinción, las cuales serán la suspensión del poder de disposición, el embargo preventivo o incautación y la aprehensión material⁴².

Se regula la forma de notificación, el emplazamiento y los plazos y términos los cuales serán comunes para las partes⁴³.

Capítulo IV Procedimiento

El procedimiento consta de dos etapas, una inicial o pre-procesal que estará a cargo de la unidad con facultades de investigación y otra etapa procesal a cargo de un juez, etapa que comienza con la

⁴⁰ **Artículo 11** de la Ley Modelo.

⁴¹ **Artículos 14 y 15** de la Ley Modelo.

⁴² **Artículo 16** de la Ley Modelo.

⁴³ **Artículos 17 a 19** de la Ley Modelo.

presentación de la pretensión de extinción de dominio⁴⁴.

«La audiencia preparatoria comienza con la ratificación, modificación o retiro de la pretensión; en ella se deciden todas las cuestiones procesales; se ofrecen y admiten pruebas, se realizan acuerdos probatorios y se depuran tanto las cuestiones fácticas como probatorias. En dicha audiencia se señalará fecha y hora para la audiencia de pruebas y alegatos. En la audiencia de pruebas y alegatos se desahogarán las pruebas y se expondrán los argumentos de hecho y de derecho de las partes. Después de lo cual se citará a sentencia».

Se regulan las finalidades de la etapa inicial y el carácter de reservada de dicha etapa, hasta la notificación de la pretensión o hasta la materialización de las medidas cautelares. Se dan facultades

⁴⁴ Artículo 20 de la Ley Modelo.

amplísimas a la autoridad investigadora para recabar las pruebas que estime necesarias. Y se especifica la forma de terminación de la etapa inicial mediante la formulación de pretensión o el archivo provisional. Se detalla el contenido de la pretensión el cual deberá hacerse por escrito; su admisión o no por parte del juez; y en caso de admisión el traslado a la parte afectada señalándole fecha y hora para la audiencia preparatoria⁴⁵.

La audiencia preparatoria comienza con la ratificación, modificación o retiro de la pretensión; en ella se deciden todas las cuestiones procesales; se ofrecen y admiten pruebas, se realizan acuerdos probatorios y se depuran tanto las cuestiones fácticas como probatorias. En dicha audiencia se señalará fecha y hora para la audiencia de pruebas y alegatos⁴⁶.

En la audiencia de pruebas y alegatos se desahogarán las pruebas y se expondrán los argumentos de hecho y de derecho de las partes. Después de lo cual se citará a sentencia⁴⁷.

Capítulo V Pruebas

En este capítulo se expone la necesidad de fundamentar la sentencia que se dicte en las pruebas

⁴⁵ Artículos 21 a 26 de la Ley Modelo.

⁴⁶ Artículo 27 de la Ley Modelo.

⁴⁷ Artículo 29 de la Ley Modelo.

debidamente desahogadas, las cuales deberán ser valoradas por el juzgador siguiendo las reglas de la sana crítica; se señala la libertad probatoria plena, con la restricción de la prueba ilícita, la cual debe ser excluida; y se establece la carga probatoria de quien pretende sustentar su posición⁴⁸.

«Se permite la venta anticipada de los bienes cuando su conservación sea muy onerosa o que con su conservación exista riesgo para el bien. Así mismo se regula el destino de los bienes que podrá ser: financiar programas de apoyo a víctimas; prevención del delito; fortalecer a las autoridades encargadas de combatir al crimen organizado; invertir en el sistema de administración de bienes; financiar los gastos procesales de la extinción de dominio; compartir con otros estados que hayan cooperado en la extinción».

⁴⁸ Artículos 32 a 36 de la Ley Modelo.

Capítulo VI Nulidades

Señala la Ley Modelo que las causas de nulidad son la falta de competencia; la falta o defecto en la notificación y la inobservancia sustancial del debido proceso. Dichas nulidades se podrán hacer valer tanto en la audiencia preparatoria como en la de pruebas y alegatos⁴⁹.

Capítulo VII Administración y destinación de los bienes

Se regula la administración de los bienes, cuya finalidad principal será la conservación y mantener la productividad o valor de los mismos. La administración de los bienes comenzará desde el dictado de medidas cautelares; y la autoridad encargada de la administración podrá realizar los actos necesarios para la conservación de la cosa; los gastos que genere dicha administración serán cubiertos por los rendimientos financieros o productividad de los propios bienes⁵⁰.

Se permite la venta anticipada de los bienes cuando su conservación sea muy onerosa o que con su conservación exista riesgo para el bien. Así mismo se regula el destino de los bienes que podrá ser: financiar programas de apoyo a víctimas; prevención del delito; fortalecer a las autoridades encargadas de combatir

⁴⁹ Artículos 37 y 38 de la Ley Modelo.

⁵⁰ Artículos 39 y 40 de la Ley Modelo.

al crimen organizado; invertir en el sistema de administración de bienes; financiar los gastos procesales de la extinción de dominio; compartir con otros estados que hayan cooperado en la extinción⁵¹.

Capítulo VIII Cooperación Internacional

En este capítulo se regula la cooperación que deben de cumplir los Estados en la investigación y procedimiento de extinción de dominio. Se regula también la forma y trámite de la solicitud de cooperación; la aplicación de tratados internacionales en esta materia y; la cooperación internacional en la administración de bienes⁵².

Capítulo IX Disposiciones finales

Por último, en el capítulo noveno se regula la obligación del servidor público de denunciar cuando tenga conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de extinción, y el incumplimiento de dicha obligación tendrá sanción administrativa y penal; se premia la colaboración del particular que contribuya en la obtención de evidencias o pruebas, con un porcentaje de los bienes sobre los que procedió la extinción. Y se regula la interpretación armónica con el

⁵¹ Artículos 41 y 42 de la Ley Modelo.

⁵² Artículos 43 a 46 de la Ley Modelo.

ordenamiento interno, y en los casos no previstos en la ley, se aplicará supletoriamente el procedimiento penal o civil del derecho interno⁵³.

IV. Ley Nacional de Extinción de Dominio

A) Marco jurídico y recepción del Derecho Internacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo modificaciones significativas en materia de Extinción de Dominio, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de marzo de 2019. Por dicha reforma el artículo 22 vigente en la Ley Suprema es de la siguiente manera:

No se considerará confiscación [...] aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

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,

⁵³ Artículos 47 a 49 de la Ley Modelo.

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 procedimiento⁵⁴.

Con esta base del Derecho interno, en la cual, el constituyente permanente con toda claridad recogió los criterios y principios mínimos de las disposiciones internacionales relativas a la Extinción de Dominio, se expidió la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la cual fue publicada en el Diario

Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.

En esta Ley Nacional, la influencia de la normativa internacional es completa, lo cual se puede apreciar en la incorporación que en la misma se hizo, de todos los principios que regula la Ley Modelo. En este sentido, se identifica que el contenido de los diferentes capítulos que regula el ordenamiento supranacional, encuentra plena correspondencia con la Ley Nacional.

Así, la regulación de la Extinción de Domino en el orden jurídico mexicano, tiene la siguiente influencia del Derecho Internacional:

Por lo que se refiere a los ilícitos determinantes sobre los cuales procede la acción, el Derecho Internacional dirige su normativa a la recuperación de activos proveniente de los delitos de drogas, la corrupción y muy especialmente la delincuencia organizada. Por su parte la regulación nacional, amplía el catálogo de ilícitos a conductas de encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Así mismo existe relación en la naturaleza de la Acción ya que se considera como un proceso jurisdiccional autónomo, civil, de carácter patrimonial, que recae sobre

⁵⁴ Artículo 22 Constitucional, Reformado mediante DOF 14 – 3 – 2019.

bienes específicos relacionados con delitos determinantes. Es un proceso autónomo, distinto e independiente de los procedimientos penales que dieron origen a la extinción de dominio⁵⁵.

La normativa nacional reconoce que la acción es imprescriptible; que los bienes de origen ilícito siempre serán ilícitos, independientemente de los actos jurídicos que se realicen, ni la muerte del procesado extingue el ejercicio de la acción. También se reconoce y protegen los derechos de terceros de buena fe⁵⁶.

Así mismo, la Ley Nacional reconoce la protección de todos los derechos fundamentales y garantías de la parte demandada, y de cualquier persona afectada por la acción, entre otros se mencionan derecho de defensa adecuada, conocimiento de la acción una vez ejecutada la medida cautelar; oponer excepciones y defensas; renunciar a la controversia para una sentencia anticipada; ofrecer y controvertir pruebas; formular alegatos⁵⁷.

Se regulan ampliamente las notificaciones, haciendo un análisis casuístico del emplazamiento del demandado; la forma de notificación por oficio a la autoridad; la

notificación por edictos, periódico oficial, e internet en la página de la Fiscalía, para los terceros a juicio. Se señalan los plazos y efectos del emplazamiento; así como la forma de citar a las demás personas que intervengan en el proceso⁵⁸.

«Así mismo, la Ley Nacional reconoce la protección de todos los derechos fundamentales y garantías de la parte demandada, y de cualquier persona afectada por la acción, entre otros se mencionan derecho de defensa adecuada, conocimiento de la acción una vez ejecutada la medida cautelar; oponer excepciones y defensas; renunciar a la controversia para una sentencia anticipada; ofrecer y controvertir pruebas; formular alegatos».

⁵⁵ **Artículos 7 y 8** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁵⁶ **Artículos 11 a 15** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁵⁷ **Artículos 21 y 22** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

En cuanto a las pruebas, la Ley Nacional reconoce la libertad

⁵⁸ **Artículos 83 a 98** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

probatoria plena de las partes, regulando la carga probatoria de cada uno de los intervenientes; se contempla también la forma de ofrecimiento, admisión y desahogo de las mismas, siguiendo principios contradictorios y orales, para el desahogo, estableciendo reglas específicas y reconociendo como pruebas de forma enunciativa la declaración de parte; la documental (pública y privada); la pericial; reconocimiento e inspección judicial; la testimonial; fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; las presuncionales y en general todo medio de convicción para el juzgador⁵⁹.

Se regula la forma y tiempo de los alegatos; las resoluciones judiciales; como mecanismos de impugnación de las mismas, mediante los recursos de revocación y apelación⁶⁰.

En concordancia con la Ley Modelo, la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, regula el procedimiento en dos etapas, una preparatoria ante el Ministerio Público encargado de la investigación y una judicial que comprende las fases de admisión, notificación, contestación, audiencia inicial, audiencia principal, recursos

⁵⁹ **Artículos 99 a 149** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁶⁰ **Artículos 150 a 169** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

y sentencia. Así mismo se regulan las medidas cautelares para el aseguramiento de los bienes objeto de la acción⁶¹.

Dentro de las concordancias de la Ley Nacional con la Ley Modelo, está la regulación de la transferencia, administración y destino de los bienes objeto de la extinción de dominio, actuaciones que realizará la autoridad correspondiente desde la aplicación de las medidas cautelares⁶². Y, por último, se regula la cooperación Internacional⁶³.

Conclusiones

Según la exposición de motivos de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la normativa supranacional que el legislador tomó en consideración para la creación de dicho ordenamiento fue: 1. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*; (Convención de Viena); 2. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Convención de Palermo); 3. *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción* (Convención de Mérida) y; 4. Ley Modelo de Extinción de Dominio (UNODC).

⁶¹ **Artículos 172 a 221** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁶² **Artículos 223 a 238** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁶³ **Artículos 244 a 251** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Después del análisis tanto de las Convenciones como de la Ley Modelo, se llega a la conclusión de que esta última es la que efectiva y preponderantemente influyó en la creación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

«En la Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, el legislador, con toda claridad sigue los lineamientos de la Ley Modelo. La comparativa de ambos ordenamientos, más la propia exposición de motivos, permite concluir que la influencia de la normativa internacional es completa, tanto en los preceptos adjetivos, como en los sustantivos, en los programáticos y administrativos que forman la Ley Nacional de Extinción de Dominio».

La Ley Modelo, tiene como finalidad crear un ordenamiento jurídico armonizado, introduciendo en la normativa interna de los países tanto normas jurídicas sustantivas como adjetivas, que permitan homologar criterios y superar las problemáticas que pudieran surgir ante la multiplicidad de criterios. Este tipo de leyes, regulan conceptos básicos y dejan a salvo la posibilidad de efectuar las modificaciones necesarias para adaptarlas a los preceptos fundamentales del Derecho interno.

En la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, el legislador, con toda claridad sigue los lineamientos de la Ley Modelo. La comparativa de ambos ordenamientos, más la propia exposición de motivos, permite concluir que la influencia de la normativa internacional es completa, tanto en los preceptos adjetivos, como en los sustantivos, en los programáticos y administrativos que forman la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Fuentes consultadas

Bibliografía

BARBERIS, Julio A., *Formación del derecho internacional*, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires 1994.

BERMÚDEZ ABREU, Yoselyn / ESIS VILLAROEL, Ivette, «Ley Modelo

de arbitraje comercial internacional de la CNUDMI y su impacto en el ordenamiento jurídico venezolano», en *Revista de Derecho*, No. 29, Barranquilla, Colombia 2008, disponible para consulta en: [\[http://www.scielo.org.co/pdf/de/re/n29/n29a10.pdf\]](http://www.scielo.org.co/pdf/de/re/n29/n29a10.pdf), consultada en: 2020-04-09.

FERNÁNDEZ DE CEVALLOS Y TORRES, José, *Blanqueo de capitales y principio de lesividad*, Ratio Legis, Salamanca 2013.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, «La conferencia especializada interamericana de derecho internacional privado y la modernización del derecho internacional privado latinoamericano. ¿Un cambio en el iter convencional hacia la ley modelo?», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, numero conmemorativo, consulta disponible en: [\[https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/4064/5218\]](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/4064/5218), consultada en: 2020-04-10.

VIÑAS FARRÉ, Ramón, *Unificación del derecho internacional privado: Conferencia de la Haya D.I. Pr.*, Editorial Boch, Estados Unidos 1978.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Legislación Supranacional

Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ley Modelo Sobre Extinción de Dominio.

Proyectos Normativos

Exposición de motivos de la Ley Nacional de Extinción de Motivos, Cámara de Senadores, disponible en: [\[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3838022_20190328_1553181480.pdf\]](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3838022_20190328_1553181480.pdf), consultada en: 2020-04-14, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Exposición de motivos de la Ley Nacional de Extinción de Motivos, Cámara de Diputados, disponible en: [\[http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2\]](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2), consultada en: 2020-04-14.

Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5241-V, miércoles 20 de marzo de 2019, “Exposición de Motivos”, en *Proyecto de decreto*

que expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5241-V, miércoles 20 de marzo de 2019, consulta disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190320-V.html#Iniciativa2>], consultada en: 2020-04-14.

ALCANCES DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Eduardo MARTÍNEZ-BASTIDA*

SUMARIO: Introducción; **I.** La extinción de dominio; **II.** El procedimiento nacional en materia de extinción de dominio; **III.** La extinción de dominio y su relación con el derecho penal del enemigo; Conjetura Final; Fuentes consultadas.

Resumen

La extinción de dominio es un dispositivo que permite al Estado obtener, vía el procedimiento establecido en la ley de la materia, los bienes propiedad de un particular. Este dispositivo es una manifestación de una política criminal cansada y líquida que se materializa como una forma *sui generis* de derecho penal del enemigo.

Abstract

*The extinction of domain is a device that allows the State to obtain, through the procedure established by the law of the matter, the property owned by an individual. This device is a manifestation of a tired and liquid criminal policy that materializes as a *sui generis* form of criminal law for the enemy.*

Palabras clave

Política criminal, criminología, derecho penal del enemigo, nemo, bienes. Demanda, acción, pruebas, valoración, proceso, procedimiento, oralidad, medios de impugnación.

Introducción

La criminología es el conjunto de discursos que explican el fenómeno criminal, según el saber de las corporaciones hegemónicas en el poder, en una época y lugar determinado.

El poder, que no es otra cosa que un fenómeno de la continuidad, ha elaborado una serie de argumentos con la mera intención de revelar la esencia de

* Maestría en *Política Criminal* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Candidato a Doctor en *Ciencias Penales y Política Criminal* por el INACIPE. Es Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como del INACIPE. Miembro de Número de Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y de la Comisión de Derecho Penal del propio Colegio y Abogado Postulante.

la cuestión criminal que, singularmente y de manera simultánea, le permiten justificar su incomprendible existencia en el conglomerado societal.

Si así se comprende a la criminología, es dable que se constituya en la disciplina tecnológica de una política criminal, sumida en el malestar cultural, cansada —al desmontar el sentido común imperante y su inconsistencia con la realidad e hiperrealidad— y líquida —dada la incertidumbre jurídica que viene produciendo la denominada adiaforización—. Recordemos que, la política criminal es el proceso de construcción de mecanismos de control social y poder punitivo respecto de un sistema ideológico de producción-dominación que le legitiman. Por lo anterior, Milan KUNDERA denuncia el absurdo en que se encuentra inmersa la humanidad al vivir equivocadamente, con sus sistemas de producción-dominación, en el texto *la vida está en otra parte*.

Ahora, en el discurso del poder global —fundado en los valores estéticos y en el mercado— el fenómeno criminal se explica a partir de la premisa de la organización de los nadie, ni-entes inmanentes al sistema de corte positivo, al grado de caracterizarlos enemigos. Es decir, estamos frente a un dispositivo de corte discursivo y el crimen organizado y los razonamientos que le explican abarcan el contenido de la criminología en el *interregno*.

Al ser la delincuencia organizada una actividad preponderantemente económica genera ganancias; de hecho el artículo 2º inciso a) de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* que define a la Delincuencia Organizada Transnacional como un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

«Al ser la delincuencia organizada una actividad preponderantemente económica genera ganancias; de hecho el artículo 2º inciso a) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que define a la Delincuencia Organizada Transnacional como un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».

Ahora, «la enseñanza de la política criminal ha demostrado que no basta actuar penalmente sobre individuos u organizaciones criminales si no se perturba o elimina el poder financiero acumulado de sus actividades actuales o pasadas. De hecho, este aspecto financiero se ha convertido en un componente esencial en la lucha contra la delincuencia organizada»¹. Así, como consecuencia del dispositivo que globaliza la economía, se gesta una criminalidad globalizada que permite la construcción de un camino hacia la internacionalización del derecho que analiza las bondades de las instituciones de éxito punitivo en otras latitudes.

Una de estas instituciones, que en una metáfora bélica destruye el poder financiero del *nemo* enemizado, es el dispositivo de la extinción de dominio, punta de lanza de una política criminal que exhibe en su máximo esplendor la violencia mimética de la zona de indistinción, que tiene por objetivo lograr la pérdida del derecho de propiedad sobre los bienes cuyo origen o destino sea predicarse en instrumento, objeto o producto de un delito.

¹ CUISSET, André, «La importancia para México de una política coherente y eficiente en materia de lavado de dinero» en Andrés Roemer (compilador), *Terrorismo y Delincuencia Organizada: un enfoque de derecho y economía*, UNAM, México 2006, p. 74.

I. La extinción de dominio

Las prácticas de inclusión-exclusión son el sustento de todo dispositivo jurídico y, también, el fundamento de la tecnología de vigilancia de la ciudad, que se gesta a fines del siglo XVII, con la denominada exclusión del leproso e inclusión del apestado.

Me parece que en lo que se refiere al control de los individuos, Occidente no tuvo en el fondo más que dos grandes modelos: uno es el de la exclusión del leproso; el otro es el modelo de la inclusión del apestado. Y creo que la sustitución, como modelo de control, de la exclusión del leproso por la inclusión del apestado es uno de los grandes fenómenos que se produjeron en el siglo XVIII².

La exclusión del leproso, explica Michel FOUCAULT, era una práctica social que implicaba una puesta a distancia, el no contacto entre un individuo o grupo de individuos y otro u otros, a efecto de expulsar a los enfermos de lepra más allá de las murallas de la ciudad. En síntesis, se trata de dispositivos de segregación, de descalificación, de rechazo, de marginación, de exilio, de discriminación y de negación.

Por lo que hace a la peste debemos recordar que una ciudad, declarada en tal situación, era aislada

² FOUCAULT, Michel, *Los Anormales*, 2^a edición, traducción de Horacio Pons, Fondo de Cultura Económica, México 2002, pp. 51-52.

en cuarentena y se le dividía en distritos, con un responsable de distrito; los distritos se subdividían en barrios con inspectores, y en ellos se aislaban las calles con vigilantes o centinelas; éstos últimos tenían que estar siempre presentes en los extremos de la calle, los inspectores de los barrios y los responsables de distritos debían inspeccionar dos veces al día, de manera tal que nada escapara al ojo panóptico de la vigilancia. Cabe indicar que, al comienzo de la cuarentena, todos los ciudadanos tenían que dar su nombre, que se inscribía en registros que quedaban en poder del inspector del barrio. El último, día a día pasaba delante de la casa de los ciudadanos y les llamaba; el ciudadano tenía asignada una ventana en la que debía aparecer, pues si no lo hacía se presumía que estaba en cama, si estaba en su lecho se encontraba enfermo y si su salud decaía era peligroso. Es decir, estamos en presencia de un dispositivo de poder que se ejerce sobre las personas a efecto de establecer, fijar, dar o asignar sitios o lugares para definir presencias. Como puede verse, la reacción ante la lepra es de corte negativo: rechazo, exclusión, prohibición, marginación y represión, mientras que la reacción ante la peste es de naturaleza positiva: de inclusión, observación, formación de saber, multiplicación y reproducción del propio poder a partir de la acumulación del saber, tal y como

sucede con la pandemia del coronavirus y, singularmente, ambos paradigmas, negativo de exclusión y positivo de inclusión, son el andamiaje ideológico del dispositivo de la extinción de dominio.

La edad clásica elaboró, por ende, lo que puede llamarse un arte de gobernar, en el sentido en que precisamente se entendía en ese momento: el gobierno de los niños, el gobierno de los locos, el gobierno de los pobres y, por pronto, el gobierno de los obreros. Y por gobierno hay que entender, si se toma el término en sentido amplio...una teoría jurídico-política del poder, centrada en la noción de voluntad, su alienación, su transferencia, su representación en un aparato gubernamental³.

La extinción de dominio, que se produce en una sociedad del cansancio, es:

... aquel instrumento jurídico constitucional y político criminal idóneo de ataque a las finanzas criminales, que parte de cuatro fuentes primigenias de legitimación como son el enriquecimiento ilícito, el grave perjuicio al tesoro público y la moral social como el incumplimiento de la función social y ecológica.

Este instituto es fruto del poder extintivo del Estado que persigue por declaración judicial la pérdida

³ Cfr., *Ibídem*, p.56.

de todo derecho subjetivo patrimonial ilícito (objeto material) que resulta de la comprobación de los presupuestos de una causal básica de extinción de dominio (origen o destinación ilícita), siendo por tanto, una sanción patrimonial, autónoma, independiente, retroactiva y que no acarrea contraprestación o compensación alguna⁴.

La Convención de Viena, ratificada por México el 5 de septiembre de 1990, incorpora la reversión de la carga de la prueba, institución retomada en la figura analizada, para que sea la parte demandada quien tenga el *onus probandi* sobre la procedencia lícita de sus bienes (artículo 3º numeral 1, ordinal b) subnumerales i) e ii) de la Convención Citada).

El artículo 22 constitucional, precepto legitimador de esta arma de destrucción jurídica, refiere que será procedente la extinción de dominio sobre bienes de carácter patrimonial, cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, faltas cometidas 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. La acción en cita, será ejercitada 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 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, en su caso, defina con criterios de oportunidad la destrucción de tales.

La constitucionalización del poder extintivo del Estado se orienta en dos ángulos, el primero, como legitimación de poder estatal de extinguir el dominio de los bienes originados o destinados producto de la ejecución de actividades ilícitas y que sus fuentes primarias son el enriquecimiento ilícito, el detrimento del patrimonio público y la moral social así también del incumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad, y dos, en el establecimiento de límites al ejercicio de este poder soberano legitimado que comprende el amparo y garantía de los derechos

⁴ VÁSQUEZ BETANCUR, Santiago, *Fundamentos e imputación en materia de extinción del derecho de dominio*, Ediciones Nueva Jurídica, Colombia 2018, p. 46.

y deberes que la Propiedad Legítima impone desde la Carta⁵.

«... será procedente la extinción de dominio sobre bienes de carácter patrimonial, cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, faltas cometidas 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. La acción en cita, será ejercitada por el ministerio público, a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal».

Cabe señalar que, no fue una idea original de la llamada cuarta transformación el incorporar la corrupción como un hecho merecedor de extinción de dominio. Lo anterior,

⁵ Ibídem., p. 39.

porque este compromiso surge en el artículo 31 de la Convención de Mérida del año 2003. Ahora, la extinción de dominio no puede cumplir su propósito manifiesto de terminar la corrupción, ya que este fenómeno tiene origen en la debilidad o crisis del Estado contemporáneo.

Por su parte, los dispositivos 7 y 8 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* indican que:

Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

- I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;
- II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;
- III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;
- IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación,

aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

Los derechos de posesión sobre Bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio.

Artículo 8. La acción de extinción de dominio se ejercitará a través de un proceso jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial y con prevalencia a la oralidad, mediante una vía especial y procederá sobre los Bienes descritos en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público.

El proceso de extinción de dominio será autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción o de cualquier otro que se

haya iniciado con anterioridad o simultáneamente.

De lo anterior, se colige que la ley reglamentaria nacional del artículo 22 constitucional, en materia de extinción de dominio, determina la naturaleza de la acción de extinción de dominio, no la esencia o sustantividad de la figura que es punitiva, al indicar que es jurisdiccional, de carácter patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado. No obstante, diversas opiniones señalan que la esencia de esta figura es civil y no penal. Lo anterior es un equívoco, pues la extinción de dominio tiene un origen penal ya que es necesario preparar procesalmente la acción aplicando supletoriamente el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, en términos de lo que indica el artículo 4 de la Ley Nacional de la materia, a fin de que el Ministerio Público acredite que un bien, cuyo origen o destino, es instrumento, producto u objeto de un delito 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.

«... la extinción de dominio tiene un origen penal ya que es necesario preparar procesalmente la acción aplicando supletoriamente el Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de lo que indica el artículo 4 de la Ley Nacional de la materia, a fin de que el Ministerio Público acredite que un bien, cuyo origen o destino, es instrumento, producto u objeto de un delito 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».

II. El procedimiento nacional en materia de extinción de dominio

Según precisa el artículo 172 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, el procedimiento para obtener el dominio extinto sobre bienes consta de dos etapas:

I. Una preparatoria, que estará a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente Ley, y

II. Una Judicial, que comprende las fases de admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.

Ahora, acorde a lo ordenado por el dispositivo 191 de la Ley de la materia, el proceso de extinción de dominio inicia con la presentación de la demanda del Ministerio Público, la cual deberá contener:

- I. El Juez ante el que se promueva;
- II. La descripción de los Bienes respecto de los cuales se solicita la extinción de dominio, señalando su ubicación y demás datos para su identificación y localización;
- III. Copia certificada o autenticada de los documentos pertinentes que se hayan integrado en la preparación de la acción y, en su caso, las constancias del procedimiento penal respectivo, relacionados con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio;

IV. El nombre de quien se ostente como Ministerio Público y el domicilio que señale para oír y recibir las notificaciones de carácter personal;

V. El nombre de la Parte Demandada y, en su caso, de las personas afectadas conocidas y su

domicilio. En caso de ignorarlo, deberá manifestarlo bajo protesta de decir verdad;

VI. La acción ejercida, así como las pretensiones reclamadas inherentes a aquella;

VII. Los hechos en que funde la acción y las prestaciones reclamadas, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que la Parte Demandada pueda producir su contestación y defensa;

VIII. Los fundamentos de derecho, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

IX. La medida provisional que solicite, en su caso;

X. La solicitud de las medidas cautelares necesarias en los términos que establece esta Ley;

XI. Las constancias, documentos y demás instrumentos a su disposición con los que sustente la acción;

XII. Las pruebas que se ofrecen, debiendo en ese momento exhibir las documentales o señalar el archivo donde se encuentren, cumpliendo para tal efecto con los requisitos legales correspondientes;

XIII. El número de copias simples necesario para correr traslado a cada una de las personas demandadas, tanto de la demanda, como de los documentos que se anexan, pudiendo realizar dicha entrega con los medios

electrónicos disponibles, previa constancia de su recepción.

Si excedieren los documentos de cincuenta hojas, quedarán en el tribunal para que se instruya a la Parte Demandada o a la Persona Afectada que corresponda, y

XIV. El nombre y firma del agente del Ministerio Público.

Presentada la demanda, con los documentos base de la acción medios suyasorios que ofrezca el Ministerio Público, el Juez contará con un plazo de tres días para resolver sobre la admisión de la demanda y ordenar la notificación de ésta a la parte demandada o a su representante legal y, en su caso, la publicación de edictos. Cabe indicar que, cuando la demanda fuese obscura o irregular, el Juez debe prevenir al Ministerio Público para que la aclare, corrija o complete, señalando en concreto sus defectos dentro del plazo de tres días, hecho lo cual le dará curso; en caso contrario, se le tendrá por no presentada. Es importante hacer notar que, el artículo 173 de la Ley Nacional de la Materia, indica que el Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar la medida cautelar consistente en el aseguramiento de Bienes, con el objeto de evitar que los Bienes en que deba ejercitarse la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapidén, sufren menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio,

incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación y, adicionalmente, con sustento en lo prevenido en el diverso dispositivo 178 de la Ley *supra* invocada en el aseguramiento de Bienes, se podrá ordenar la inmovilización provisional e inmediata de fondos, activos, cuentas y demás valores e instrumentos financieros que se encuentren dentro del sistema financiero o en instituciones similares u homólogas, cuando dichos Bienes se encuentren vinculados con los hechos ilícitos materia de la extinción de dominio.

Realizados estos actos procesales, se emplaza a la parte demandada para que proceda a contestar la demanda en el plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos el emplazamiento, según lo preceptuado en el artículo 196 de la Ley de la Materia. En caso de que la parte demandada no conteste la misma, se hará la declaración de rebeldía, teniéndosele por contestada la demanda en sentido afirmativo y por precluidos los derechos procesales que no hizo valer oportunamente. No obstante, el rebelde podrá comparecer al proceso en cualquier momento y podrá hacer valer los derechos que aún no le han precluido.

Es importante hacer notar que las pruebas, en términos de los artículos 101 y 116 de la *Ley Nacional*

de Extinción de Dominio, deben ser ofertadas en la demanda y en la contestación de la demanda y se admiten, desechan y ordena su preparación en la audiencia inicial para que se produzcan en la audiencia principal. No debe soslayarse que, por disposición del artículo 117, los sujetos con pretensión procesal al ofertar sus medios suyasorios, deberán relacionarlos con los hechos fundatorios de su acción o excepciones, según corresponda y expresarán con claridad los argumentos que justifican la pertinencia de la prueba.

Los medios de prueba que, en particular, pueden ofertar las partes en la demanda o contestación, en términos del diverso artículo 115, de manera enunciativa, más no limitativa son:

- I. La declaración de parte;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;
- VIII. Las presunciones, y
- IX. Demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

Ahora, el órgano jurisdiccional, en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo para la contestación de la demanda, incluido el supuesto del emplazamiento por edicto, dictará auto en el cual señalará día y hora para la celebración de la audiencia inicial, la cual deberá celebrarse dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes.

La audiencia inicial, en términos del diverso artículo 208, comprende lo siguiente:

- a) Depuración procesal;
- b) Fijación de la *litis*;
- c) Acuerdos probatorios;
- d) Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas;
- e) En su caso, revisión de medidas cautelares y provisionales, y
- f) Señalamiento de día y hora para la celebración de la audiencia principal.

Declarada abierta la audiencia inicial, el Juez resolverá las excepciones dilatorias y revisará de oficio la personería de la parte demandada y de los afectados. A continuación, el Juez precisará sucintamente las pretensiones del Ministerio Público, así como las excepciones y defensas de la parte demandada y de las personas afectadas, fijando los hechos controvertidos y las cuestiones de

derecho objeto de debate. Adicionalmente, el Juez se pronunciará sobre la propuesta de acuerdos probatorios de las partes, en cuanto hace a hechos controvertidos, aprobando los propuestos siempre que sea conforme a derecho. Acto seguido, el Juez procederá a la admisión de los medios de prueba ofrecidos en la demanda y contestación, así como las relacionadas con la objeción de documentos, cuando no exista acuerdo probatorio y siempre que las pruebas sean legales, conducentes y pertinentes. Es decir, las partes deben realizar incidencias de exclusión de medios de prueba acerca de la legalidad, pertinencia y conducencia de estas, para que el resolutor proceda a dictar el auto decisario de pruebas. Cabe indicar que, el juzgador tendrá por producidas las que por su naturaleza así lo permitan, dictará las medidas necesarias para el desahogo de las restantes en la audiencia principal y ordenará su preparación a cargo del oferente. Solo si este justifica y acredita, antes de la audiencia inicial, que tiene imposibilidad jurídica o material para presentar al juzgado un medio de prueba, el Juez dictará las medidas para hacerlo llegar a aquella o que el órgano de la prueba se presente a la audiencia. Al terminar la audiencia inicial, el Juez señalará el día y hora para la celebración de la audiencia principal dentro de los quince días

siguientes, en la que recibirá las pruebas.

«No debemos perder de vista que los principios que deben ser observados en las audiencias inicial y principal, contenidos en el artículo 61 de la Ley Nacional de la Materia, son oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración y que, derivado del principio de contradicción, cualquier cuestión que se suscite durante el desarrollo de las audiencias, será resuelta por el Juez de inmediato previa audiencia de las partes y el desahogo de los medios de prueba que el Juez considere necesarios, según lo dispone el diverso artículo 207 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio».

No debemos perder de vista que los principios que deben ser observados en las audiencias inicial y principal, contenidos en el artículo 61 de la Ley Nacional de la Materia, son oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración y que, derivado del principio de contradicción, cualquier cuestión que se suscite durante el desarrollo de las audiencias, será resuelta por el Juez de inmediato previa audiencia de las partes y el desahogo de los medios de prueba que el Juez considere necesarios, según lo dispone el diverso artículo 207 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

A mayor abundamiento, al ser las citadas audiencias orales, el órgano jurisdiccional propiciará que las partes se abstengan de leer documentos completos o apuntes de sus actuaciones que demuestren falta de argumentación y desconocimiento del asunto. Solo se podrán leer registros de la preparación de la acción para apoyo de memoria, así como para demostrar o superar contradicciones; la parte interesada en dar lectura a algún documento o registro solicitará al juzgador que presida la audiencia, autorización para proceder a ello indicando específicamente el motivo de su solicitud, sin que ello sea motivo de que se reemplace la argumentación oral. En ese mismo sentido, durante el interrogatorio y contrainterrogatorio del testigo o del perito, se podrán leer

parte de los documentos por ellos elaborados o cualquier otro registro de actos en los que hubiera participado, realizando cualquier tipo de manifestación, cuando fuera necesario para apoyar la memoria del órgano de prueba, superar o evidenciar contradicciones, o solicitar las aclaraciones pertinentes.

Por su parte, en términos del dispositivo 209 de la Ley de Extinción de Dominio Nacional, la audiencia principal comprenderá:

- a) Producción de pruebas;
- b) Alegatos, y
- c) Sentencia.

Declarada abierta la audiencia principal, se dará cuenta de la presentación e identificación de las partes, interesados, testigos, peritos y demás personas que deban intervenir, posteriormente el Juez otorgará a las partes el derecho de realizar las argumentaciones relativas a la acción y a las excepciones, respectivamente, conforme lo acordado en la audiencia inicial, para mejor entendimiento de todos los intervenientes.

Las partes pueden renunciar a este derecho y pedir que se pase directo a la producción de pruebas, iniciando por las admitidas al Ministerio Público y posteriormente las de la Parte Demandada y finalmente, las de las personas afectadas, en su caso.

Dentro de la audiencia y una vez producidas las pruebas, las partes

podrán presentar alegatos, y una vez concluida la etapa de alegatos, el Juez dictará sentencia en la misma audiencia o dentro de los ocho días siguientes, bajo pena de responsabilidad del Juez por retardo en la administración de justicia.

«... según lo ordena el dispositivo 149, las pruebas serán apreciadas en conjunto, de manera libre y de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las reglas de la lógica y que una sentencia en materia de extinción de dominio será procedente, siempre que acredite los elementos de la acción, contenidos en el artículo 9 de la Ley Nacional...».

Es importante indicar que, según lo ordena el dispositivo 149, las pruebas serán apreciadas en conjunto, de manera libre y de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las reglas de la lógica y que una sentencia en materia de extinción de dominio será procedente, siempre que acredite los elementos de la acción, contenidos en el artículo 9 de la Ley Nacional, siguientes:

1. La existencia de un Hecho Ilícito;
2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.

En el tenor de ideas indicado, la sentencia de extinción de dominio será conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho, debiendo contener el lugar en que se pronuncie, el juzgado que la dicte, un extracto claro y sucinto de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como la fundamentación y motivación, y terminará resolviendo con precisión y congruencia los puntos en controversia.

Finalmente, es oportuno precisar que los medios de impugnación que reconoce la Ley son el de revocación y la apelación. El primero procede en contra de los decretos. Debe interponerse al día siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Admitido el recurso, el Juez dará vista a las demás partes por tres días y transcurrido dicho término resolverá en tres días.

Dicha resolución no admitirá recurso alguno.

La apelación, por su parte, procede en contra de:

- I. Los autos;
- II. Resoluciones dictadas en audiencias, y
- III. Sentencia definitiva.

La apelación, en materia de extinción de dominio, se admitirá:

- I. En el efecto devolutivo;
- II. En el efecto preventivo, y
- III. En ambos efectos.

«... la sentencia de extinción de dominio será conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho, debiendo contener el lugar en que se pronuncie, el juzgado que la dicte, un extracto claro y sucinto de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como la fundamentación y motivación, y terminará resolviendo con precisión y congruencia los puntos en controversia».

«... el efecto devolutivo implica remitir la jurisdicción al tribunal de alzada, sin suspender el procedimiento ni la ejecución de la resolución apelada, mientras que la apelación admitida en ambos efectos suspende la ejecución de la resolución hasta que se resuelva el recurso, con excepción de aquellas resoluciones que se refieran a la administración, custodia, conservación y cualquier otra relacionada con los Bienes asegurados judicialmente, siempre que la apelación no verse sobre alguno de estos puntos».

El efecto preventivo significa que, interpuesta la apelación, se tendrá presente cuando el recurrente apele también la sentencia definitiva. En tal caso, deberán expresarse ordenadamente y por separado, aunque en el mismo escrito, los agravios que causan todas las resoluciones recurridas. Por su parte, el efecto devolutivo implica remitir la jurisdicción al tribunal de alzada, sin

suspender el procedimiento ni la ejecución de la resolución apelada, mientras que la apelación admitida en ambos efectos suspende la ejecución de la resolución hasta que se resuelva el recurso, con excepción de aquellas resoluciones que se refieran a la administración, custodia, conservación y cualquier otra relacionada con los Bienes asegurados judicialmente, siempre que la apelación no verse sobre alguno de estos puntos.

La apelación debe interponerse:

I. Por escrito, ante el tribunal que haya pronunciado la resolución recurrida;

II. Dentro de los tres días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución de que se trate, salvo la sentencia definitiva que deberá interponerse dentro de los nueve días siguientes;

III. Expresando los agravios en el mismo escrito en que se interponga el recurso, salvo las admitidas en el efecto preventivo, los que se expresarán al interponer el recurso en contra de la sentencia definitiva;

IV. Adjuntando copias simples del escrito respectivo para cada parte, y

V. Señalando domicilio para recibir notificaciones en segunda instancia. En caso de no hacerlo, las resoluciones emitidas en la segunda instancia le serán notificadas por medio de lista.

En caso de que se cumplan los requisitos indicados de manera previa, el *Aquo* remitirá al *Adquem* el recurso para que proceda a dictar auto, dentro de las veinticuatro horas siguientes, en el cual:

I. Radicará el asunto en segunda instancia;

II. Analizará minuciosamente si se interpuso en los términos de 3 o 9 días, establecidos en el artículo 164 de la Ley, y

III. Si la apelación es admitida, citará a las partes para oír resolución, la cual deberá dictarse dentro del plazo de quince días contados a partir de que surta efectos la notificación del auto al que se refiere este artículo, bajo responsabilidad de la autoridad que conozca en segunda instancia por el retardo en la administración de justicia.

En el caso de que el *Adquem* determine que la resolución recurrida no fue interpuesta conforme a los términos indicados en el artículo 164 de la Ley Nacional de la Materia:

I. Desechará el recurso;

II. Declarará firme las resoluciones respectivas y, en tratándose de la sentencia definitiva, que ésta ha causado ejecutoria, y

III. Devolverá al Juez los autos que hubiere enviado, con testimonio de la resolución respectiva para que actúe en los términos que procedan.

La resolución que emita el tribunal de alzada, al pronunciarse sobre la apelación, deberá contener lo siguiente:

I. La declaración de procedencia o improcedencia de la o las apelaciones correspondientes, realizando un pronunciamiento por cada uno de los recursos interpuestos, y

II. La determinación relativa a la consecuencia del resultado del o los recursos interpuestos por cada resolución, determinando con claridad si las confirma, las revoca o las modifica. En caso de modificar el o los fallos sujetos a su revisión, determinará claramente las partes de la resolución de la autoridad primigenia sujeta a cambios y los términos que deben prevalecer.

En todo caso, la Sala se concretará en su fallo, a apreciar los hechos tal como hubieren sido probados en la primera instancia.

III. La extinción de dominio y su relación con el derecho penal del enemigo

La extinción de dominio es un dispositivo propio del denominado derecho penal del enemigo. Se entiende por derecho penal del enemigo, un constructo lingüístico de naturaleza artificial que legitima la posibilidad de excluir parcialmente el carácter de persona a un sujeto, erigirlo un *nemo*, para incluirle en un catálogo de riesgos y peligros sociales. Es oportuno recordar que el

enemigo es, ónticamente, un nadie o ni-ente por carecer de posibilidad de venganza y que, posterior al rito sacrificial, se erige en el otro. Lo anterior, pues la alteridad surge con la muerte, real o virtual. No hay que soslayar que «*l'a alterità nasce ogni volta che l'uomo, incontrando se stesso, no si riconosce*»⁶. De este modo, la alteridad implica que la persona se encuentra consigo y no hay posibilidad de reconocimiento, mientras que la ausencia de alteridad conlleva a que la persona se reconozca en el otro como un continuador -y conjurador- de la violencia del poder extintivo del Estado. No hay que olvidar que, «se puede escoger entre la hipocresía, la desventura, la estupidez y la anormalidad; pero no es en la heterogeneidad como se puede vivir felizmente. Diderot llegará al extremo de preferir la servidumbre a la mixtura»⁷. Así, el enemigo permite perpetuar el ciclo del eterno retorno a lo mismo o infierno de lo idéntico. Recordemos que, KAFKA es el padre

⁶ GALIMBERTI, Umberto, *Parole nomadi*, quinta edición, Feltrinelli editore, Italia 2009, p. 17.

La alteridad nace cada vez que el hombre, encontrándose consigo, no se reconoce. (Traducción de Eduardo Martínez-Bastida).

⁷ TODOROV, Tzvetan, *Nosotros y los otros. Reflexiones sobre la diversidad humana*, traducción de Martí Mur Ubasart, Siglo XXI editores, España 2016, p.39.

del género que representa la angustia de la persona ante el absurdo de un mundo sin alternativas.

Ahora, el Derecho Penal del *hostis* se caracteriza por:

- a) Anticipar la punibilidad a los actos preparatorios;
- b) Reducir derechos fundamentales;
- c) Revertir la carga de la prueba;
- d) Aumentar las penas;
- e) Reducir la posibilidad de acceder a sustitutivos penales, y
- f) Ser un Derecho Penal de Autor.

«La extinción de dominio es un dispositivo propio del denominado derecho penal del enemigo. Se entiende por derecho penal del enemigo, un constructo lingüístico de naturaleza artificial que legitima la posibilidad de excluir parcialmente el carácter de persona a un sujeto, erigirlo un nemo, para incluirle en un catálogo de riesgos y peligros sociales».

Ahora, el hecho de que el poder se manifieste en contra del nadie que se “enemista” de manera organizada en su contra, es síntoma de una política criminal líquida -por incierta y cansada -por violenta, al atender de manera primigenia tener con olvido del ser-. Lo anterior, porque el enemigo, como especie del *homini sacri*, carece de derechos y cualquiera puede ser catalogado como tal, máxime si se está categorizado como el *nemo* en lo societal.

La extinción de dominio responde a una política criminal globalizada del denominado “decomiso”, que busca perseguir los bienes en cabeza de quienes encuentren por la ilegitimidad en su origen o destinación. El eje principal del instituto estertor de propiedad ilegítima se finca en excluir aquellos derechos patrimoniales obtenidos fruto del blanqueo de capitales, lavado de activos, financiación al terrorismo, tráfico de estupefacientes y demás conductas ilícitas que encierran el destino u origen de capitales económicos no válidos.

Existe una relación mínima de la extinción del derecho del dominio con el derecho penal y la política criminal, vínculo que se patentiza desde la propia definición de actividad ilícita que describe el canon 1 del Código de Extinción de Dominio que la puntualiza como “aquella conducta tipificada como delito”; significa lo anterior que, los campos del derecho penal

pueden hacer ciertas conexiones dogmáticas con el derecho extintivo de dominio, a pesar de la predicada autonomía e independencia del instituto extintivo...⁸.

A mayor abundamiento, la normatividad de la materia en su artículo 216, parte relativa, dice: «La absolución de la Persona Afectada en el proceso penal por no haberse establecido su responsabilidad, o la no aplicación de la pena de decomiso de Bienes, no prejuzga respecto de la legitimidad de bien alguno». Esta flexibilización de los Derechos Fundamentales, con base a criterios eficientistas, del *nemo* justifica la reversión de ciertos principios generales del derecho, tal es el caso del que reza «lo accesorio sigue la suerte de lo principal». Lo principal es la absolución en un proceso penal que acredita fehacientemente que no se cometió delito alguno y lo accesorio sería este proceso de extinción de dominio que debiera absolver de esta prestación, al exhibirse la copia auténtica de la sentencia absolutoria ya ejecutoriada, pues el artículo 403 del *Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México* establece que ésta documental tiene valor probatorio pleno.

Lo que se observa en la normatividad de extinción de dominio, es la existencia del *ius*

⁸ Cfr., VÁSQUEZ BETANCUR, Santiago, *op. cit.*, pp. 104 - 105.

vigilandi y del *ius escogendi*, como criterios de imputación en las causales de destinación ilícita en la materia. Estos revelan la conducta a desplegar por la persona para no ser considerada una fuente de riesgos. Recordemos que la despersonalización, producto del dispositivo, permite tratar al *nemo* como una cosa y la cosa no puede ser propietaria de bienes.

El *ius vigilandi* y el *ius escogendi* dicen relación a aquellos postulados de obligación que devienen de la responsabilidad por el hecho, precisan que ante un desconocimiento que involucre un daño o lesión a la función social y ecológica de la propiedad por la ejecución de actividades ilícitas, le sea atribuible por vía de la imputación por destinación a la persona que tenía la garantía y deber de vigilar, elegir y administrar adecuadamente una fuente de riesgo... El reproche en materia de extinción de dominio por destinación, deviene de la inobservancia de ese deber de vigilar y elegir, aclarando el daño a la función social y el conocimiento de la posibilidad que tenía la persona garante de la fuente de riesgo; así será necesario acreditar el perjuicio producido desde la óptica de un actuar voluntario o de forma negligente y permisiva que funda la aparición de riesgos que se materializaron en el menoscabo

a la propiedad legítima por destinación...⁹.

«... el juzgador carece de límites temporales para ordenar se aporten las pruebas que considere indispensables para construir su convicción jurídica y, por ende, puede decretar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria en cualquier momento. Lo anterior, tiene sustento en que la acción de extinción de dominio es imprescriptible respecto de bienes de origen ilícito, mientras que en los bienes de destino ilícito la acción prescribirá en veinte años».

Tenemos que indicar que, es tal la necesidad del poder extintivo estadual de que los *nemos* pierdan, a través de este dispositivo constructor de la enemistad, la propiedad de sus bienes que la norma, en los artículos

⁹ Cfr., Ibídem., p. 165.

99 y 100, contemplan la posibilidad de que el juzgador se constituya en parte. Lo expuesto porque el juzgador carece de límites temporales para ordenar se aporten las pruebas que considere indispensables para construir su convicción jurídica y, por ende, puede decretar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria en cualquier momento. Lo anterior, tiene sustento en que la acción de extinción de dominio es imprescriptible respecto de bienes de origen ilícito, mientras que en los bienes de destino ilícito la acción prescribirá en veinte años. Se hace notar que no estamos en presencia de la llamada carga dinámica de la prueba, pues esta figura se encuentra contemplada en los artículos 102 y 126 de la normatividad en comento y permiten instaurar el reino del cansancio e incertidumbre jurídica al posibilitar que, previo requerimiento del juez, el afectado entregue medios suarios que le perjudican, al ministerio público, con el apercibimiento de tener por ciertos los hechos de la demanda para el caso de no entregarlos.

Conjetura Final

Los alcances de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* se materializan en un escenario cansado y líquido del conglomerado societal al provocar serias vicisitudes en el patrimonio de las personas, derecho fundamental en los términos planteados por John LOCKE, que pasan a erigirse en los

nemos o meras cosas que no pueden ser propietarias de otras cosas o bienes y, al culminar el proceso extintivo, adquieren la calidad de otro. Así, se olvida que este “derecho de dominio extinto” está en contra del Estado de Derecho y que, con base en el célebre aforismo de Emilio DURKHEIM, el delito es común, útil y necesario. Si el delito está presente en toda sociedad, permite la evolución de la moral y el derecho y, además, genera solidaridad, ninguna ley le podrá eliminar de las entrañas del conglomerado social. Antes bien, el poder necesita a la delincuencia para justificar su violenta existencia en lo societal.

«Los alcances de la Ley Nacional de Extinción de Dominio se materializan en un escenario cansado y líquido del conglomerado societal al provocar serias vicisitudes en el patrimonio de las personas, derecho fundamental en los términos planteados por John Locke, que pasan a erigirse en los nemos o meras cosas que no pueden ser propietarias de otras cosas o bienes y, al culminar el proceso extintivo, adquieren la calidad de otro».

Fuentes consultadas

Bibliografía

- CUISSET, André, «La importancia para México de una política coherente y eficiente en materia de lavado de dinero» en Andrés Roemer (compilador), *Terrorismo y Delincuencia Organizada: un enfoque de derecho y economía*, UNAM, México 2006.
- FOUCAULT, Michel, *Los Anormales*, 2^a edición, traducción de Horacio Pons, Fondo de Cultura Económica, México 2002.
- GALIMBERTI, Umberto, *Parole nomadi*, quinta edizione, Feltrinelli editore, Italia 2009.
- ROEMER, Andrés (compilador), *Terrorismo y Delincuencia Organizada: un enfoque de derecho y economía*, UNAM, México 2006.
- TODOROV, Tzvetan, *Nosotros y los otros. Reflexiones sobre la diversidad humana*, traducción de Martí Mur Ubasart, Siglo XXI editores, España 2016.
- VÁSQUEZ BETANCUR, Santiago, *Fundamentos e imputación en materia de extinción del derecho de dominio*, Ediciones Nueva Jurídica, Colombia 2018.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS SUSCEPTIBLES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1, FRACCIÓN V DE LA *LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO* Y SU VINCULACIÓN CON EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL

Edwin Antony PAZOL RODRÍGUEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** Análisis de la institución jurídica “extinción de dominio” y su regulación en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; **II.** Hechos susceptibles de extinción de dominio –caso práctico–; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Introducción

Como punto de partida tenemos que la institución jurídica de la extinción de dominio se encuentra constitucionalmente prevista en el artículo 22, párrafos segundo *in fine*, tercero, cuarto y quinto, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹, así como en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; empero, nos

* Licenciatura en *Derecho Burocrático* por el Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública de la F.S.T.S.E.; Maestría en *Derecho Procesal Constitucional* por la Universidad Panamericana; Especialidad en *Juicio Oral y Proceso Penal Acusatorio* en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Especialidad en *Amparo y Garantías Constitucionales* por el INACIPE. A lo largo de siete años se ha desempeñado en diversos cargos en el Poder Judicial de la Federación, ocupando actualmente el puesto de Secretario de Tribunal adscrito al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

¹ **Artículo 22** de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

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 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.

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

enfocaremos en este ensayo, en el análisis de los hechos que son susceptibles de extinción de dominio de conformidad con el artículo 1, fracción V de la Ley Nacional citada y cuál es su vinculación con el numeral 22 referido.

Como punto de partida tenemos que la institución jurídica de la extinción de dominio se encuentra constitucionalmente prevista en el artículo 22, párrafos segundo *in fine*, tercero, cuarto y quinto, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Como se ve, ese numeral constitucional reconoce el derecho humano a la integridad personal, el principio de proporcionalidad de la pena y los casos en que operarán diversas restricciones al derecho de propiedad, dentro de las que se encuentra *la extinción de dominio* y las reglas básicas sobre las que esta acción deberá operar; es decir, deberá ser una vía jurisdiccional y autónoma de la materia penal, solo procede respecto de la comisión de determinados delitos y la posibilidad de interponer recursos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que la persona afectada estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. Asimismo, prevé los bienes sobre los cuales podrá operar la extinción de dominio².

La redacción actual del precepto constitucional y, específicamente, la previsión de extinción de dominio tuvo su origen en la intención del poder reformador de instrumentar mecanismos dirigidos a prevenir y combatir la delincuencia en el país dentro de los que se propuso la extinción de dominio de

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.

² MARTÍNEZ MORALES, Alberto, *Análisis histórico de la figura jurídica de la extinción de dominio en México*, *Univesita Ciencia*, Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa, Año 5, número especial, México 2016, disponible en: [<https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/1-PORTADA.pdf>], consultada en: 2020-04-17.

bienes, como la pérdida patrimonial en favor del Estado para ser utilizados en una “justicia restaurativa” derivada de los hechos delictivos.

En efecto, la finalidad de que exista la institución de *extinción de dominio* es privar a una persona del derecho de propiedad que ejerce sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización; por lo que se instituyó como un régimen de excepción para combatir la comisión de determinadas conductas ilícitas, evitando su utilización arbitraria en perjuicio de propietarios o poseedores de buena fe y siempre bajo los principios de legalidad y debido proceso³.

³ Jurisprudencia 1a./J. 15/2015, de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, visible en la página 337, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008877, bajo el rubro: «EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Constitucionalidad de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto

«... la finalidad de que exista la institución de extinción de dominio es privar a una persona del derecho de propiedad que ejerce sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización; por lo que se instituyó como un régimen de excepción para combatir la comisión de determinadas conductas ilícitas, evitando su utilización arbitraria en perjuicio de propietarios o poseedores de buena fe y siempre bajo los principios de legalidad y debido proceso».

Asimismo, en relación con el elemento de autonomía que caracteriza a la extinción de dominio⁴, se ha definido que debe entenderse como la independencia del 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 en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector; en el desarrollo de cada uno de los juicios, y; en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no comparten jurisdicción.

No obstante, la autonomía del proceso civil de extinción de dominio del penal por la realización de un hecho ilícito envuelve una separación relativa, porque tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe

⁴ Jurisprudencia 1a/J. 21/2015, de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 340, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008879, bajo el rubro: «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».

PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, *op. cit.*

una vinculación total de manera que, 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 demostró⁵.

Ahora, como se observa, el artículo 22 constitucional establece los lineamientos mínimos que deberá observar la autoridad (ministerio público) al momento de ejercer la acción de extinción de dominio, lo cual corresponde prever y desarrollar a las legislaturas federal y local, debido a la competencia concurrente que opera en este tópico.

I. Análisis de la institución jurídica “extinción de dominio” y su regulación en la Ley Nacional de Extinción de Dominio

Primero, es conveniente indicar que la regulación de la extinción de dominio en la norma fundamental se desarrolla a partir de la confiscación como pena prohibida. En concreto, el texto constitucional precisa que la aplicación de bienes cuyo dominio de

⁵ AGUIRRE, Samedi, «*Ley de extinción de dominio expone a la ciudadanía a perder su patrimonio, según expertos*», *Animal Político*, 22 de agosto de 2019, disponible en: [<https://www.animalpolitico.com/elsabueso/extincion-dominio-ley riesgo-patrimonio/>], consultada en: 2020-04-16.

declare extinto en sentencia a favor del Estado no será considerado confiscación.

«... la autonomía del proceso civil de extinción de dominio del penal por la realización de un hecho ilícito envuelve una separación relativa, porque 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, 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».

Además, en dicho cuerpo normativo se restringe la legitimación procesal activa para instar la acción de extinción de dominio exclusivamente al ministerio público [sin que en este punto exista referencia a la representación social federal o local]. De igual modo, en la norma constitucional se refiere que el procedimiento jurisdiccional relativo es de naturaleza civil, autónomo del penal⁶.

Además, en lo que interesa, la Constitución mexicana establece que la acción de referencia procederá respecto de:

... 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.

⁶ CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, «Ley de Extinción de Dominio», Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Jurídicas Opina*, 17 de septiembre de 2019, disponible en: [\[https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/capsula/2226-ley-extincion-dominio\]](https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/capsula/2226-ley-extincion-dominio), consultada en: 2020-04-16.

En último término, el mandato constitucional establece que toda persona afectada por el procedimiento de extinción de dominio debe tener garantizado el acceso a medios de defensa adecuados que le permitan acreditar la legítima procedencia de los bienes sujetos a dicho procedimiento.

Ahora, en lo que corresponde a la norma secundaria, la fracción V del artículo 1º de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* se ocupa de pormenorizar las hipótesis delictivas en las cuales resulta procedente el ejercicio de la acción respectiva.

Por su parte, el artículo 7 de la ley nacional indica que serán materia de acción de extinción de dominio los bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos ilícitos. Además, enlista de manera enunciativa un catálogo de supuestos, respecto de los cuales destaca la fracción V, la cual reconoce la eventual afectación de terceros cuando el dueño de los bienes hubiese tenido conocimiento de su destino ilícito y soslayó notificarlo a la autoridad y tampoco hizo algo para impedir su continuación.

Luego, en relación con la publicidad de la información en que el ministerio público funde la acción de extinción de dominio, el artículo 5 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* precisa que tendrá carácter reservado hasta en tanto sea presentada ante la autoridad jurisdiccional. Además, se reconoce la

prerrogativa prevista en favor de las personas citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de la propia Ley, para conocer la información relacionada con su persona y bienes.

En lo que atañe a la autonomía de la acción de extinción de dominio, el artículo 14 de la legislación secundaria de referencia establece que la ausencia de responsabilidad penal no constituye impedimento para la procedencia de la acción de extinción siempre que existan fundamentos sólidos y razonables que permitan inferir la existencia de bienes cuyo origen o destino se enmarca en las circunstancias previstas en la propia ley.

Por lo que hace al derecho constitucionalmente previsto de toda persona cuyos bienes se encuentren sujetos al procedimiento de extinción de dominio para acceder a medios de defensa adecuados para justificar la legítima procedencia de los bienes, el precepto 15 de la legislación nacional en cita mandata que, en cualquier momento del proceso el juez instructor permitirá a la demandada acreditar los supuestos que establecen en su favor la presunción de buena fe en la adquisición y destino de los bienes.

Diverso aspecto relevante corresponde a la única medida cautelar prevista en el capítulo primero del título tercero del cuerpo

normativo de mérito⁷, a saber, *el aseguramiento de bienes*, el cual necesariamente será a petición del ministerio público y únicamente puede ser decretado judicialmente cuando exista riesgo de ocultamiento, alteración, dilapidación, menoscabo, deterioro económico, mezcla o algún acto traslativo de dominio respecto de los bienes vinculados con la acción de extinción de dominio. Además, no debe pasarse por alto que dicha medida cautelar será procedente indistintamente durante las fases preparatoria y judicial. Sin embargo, de solicitarse previo al ejercicio de la acción respectiva, la representación social deberá resolver dentro del término de cuatro meses sobre el archivo temporal de actuaciones o bien, el ejercicio de la acción de extinción de dominio, *so pena de revocar la medida decretada.*

Es destacable que en términos del artículo 190 del ordenamiento legal de referencia, será factible que a efecto de preparar la acción de extinción de dominio, el ministerio público recabe información de «clientes de las instituciones de crédito y demás entidades integrantes del sistema financiero, de los fideicomisos, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, así como la tributaria protegida por el secreto fiscal»; sin embargo, ello se hará con

autorización y por conducto de la autoridad judicial y para el solo efecto de la acción de extinción de dominio.

«Por lo que hace al derecho constitucionalmente previsto de toda persona cuyos bienes se encuentren sujetos al procedimiento de extinción de dominio para acceder a medios de defensa adecuados para justificar la legítima procedencia de los bienes, el precepto 15 de la legislación nacional en cita mandata que, en cualquier momento del proceso el juez instructor permitirá a la demandada acreditar los supuestos que establecen en su favor la presunción de buena fe en la adquisición y destino de los bienes».

⁷ Vid. **Artículo 188** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En último término, concerniente a la fase preparatoria, una vez que estime contar con elementos suficientes para ejercitar la acción de extinción de dominio y previo a la presentación de la demanda, el representante social deberá citar al titular del bien sobre el cual pretenda ejercitar la acción relativa para efecto que éste justifique su legítima procedencia y aplicación.

Finalmente, cabe precisar que entre las garantías procesales de quien pueda resultar afectado por el ejercicio de la extinción de dominio se encuentra el derecho a contar con asistencia técnica legal adecuada, sea a cargo de profesionistas particulares, del Instituto Federal de la Defensoría Pública o su similar de las Entidades Federativas⁸.

«Para verificar la definición de “algún bien de origen o destinación ilícita”, la Ley Federal de Extinción de Dominio describe en su artículo 2º, fracción II, qué debe entenderse por bienes para efectos de esa ley, y en su artículo 7º detalla respecto de qué bienes es posible ejercer la extinción, entre ellos, los que sean producto de un delito; empero, no precisa qué debe entenderse exactamente por bien de origen o destinación ilícita».

⁸ Vid. Artículo 22, fracción I, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

II. Hechos susceptibles de extinción de dominio –caso práctico–

Luego de explicar qué es la figura jurídica de extinción de dominio y cuáles son sus características acorde con la Ley Nacional, nos referiremos a aquellos casos que son susceptibles de extinción de dominio, los cuales están previstos en el numeral 1 de la citada Ley, la cual contiene cinco fracciones que son las que nos dejan claro cuál es su objeto.

Sin embargo, en este estudio veremos lo relativo a la fracción V del artículo 1 de esa ley, ya que en esa porción normativa se aducen *numerus clausus* referentes a los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Veamos, en esa fracción se prevén los hechos que para efectos de esa ley son susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad del numeral 22 de la Constitución Mexicana, los cuales son:

- a) Delincuencia Organizada;
- b) Secuestro;
- c) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos;
- d) Delitos contra la salud;
- e) Trata de personas;
- f) Delitos por hechos de corrupción;
- g) Encubrimiento;
- h) Delitos cometidos por servidores públicos;
- i) Robo de vehículos;

- j) Recursos de procedencia ilícita;
- k) Extorsión.

Como se ve, el legislador trató de poner *numerus clausus* respecto de cuáles hechos eran susceptibles a que operara la extinción de dominio; empero, se considera que no por el hecho de que se le sentencie a una persona por ese injusto, en todos los casos pueda operar de manera automática la extinción de dominio.

Lo anterior es así, porque si bien se pueden ubicar en la hipótesis —que se cometan alguno de esos injustos—, lo cierto es que también deben cumplir diversos requisitos, como son —los previstos en el numeral 9 de esa norma—:

1. La existencia de un Hecho Ilícito;
2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.

Es decir, que para poder decretar la extinción de dominio de algún bien, no solo es necesario que se actualice la hipótesis delictiva de los *numerus clausus* de la fracción V del numeral 1º de la citada ley, sino que es necesario cubrir los restantes tres requisitos.

El segundo de ellos es que exista algún bien de origen o destinación ilícita; empero, ¿a qué se refiere el legislador con esa expresión?

Para verificar la definición de “algún bien de origen o destinación ilícita”, la Ley Federal de Extinción de Dominio describe en su artículo 2º, fracción II, qué debe entenderse por *bienes* para efectos de esa ley, y en su artículo 7º detalla respecto de qué bienes es posible ejercer la extinción, entre ellos, los que sean producto de un delito⁹; empero, no precisa qué

⁹ **Artículo 2** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I...

II. Bienes: Todas las cosas identificadas como tales en el Código Civil Federal y en los códigos civiles de las Entidades Federativas correspondientes, que estén dentro del comercio, que se encuentren en los supuestos señalados en el artículo 7 de esta Ley;

...

Artículo 7 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o

debe entenderse exactamente por bien de origen o destinación ilícita.

Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la que México es parte, también conocida como Convención de Palermo, a la cual se le

total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;

III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

Los derechos de posesión sobre Bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio.

atribuye la regulación de la acción de extinción de dominio, en su artículo 2, incisos d) y e) dispone lo siguiente:

... d) Por "bienes" se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos;

e) Por "producto del delito" se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito;

Asimismo, el numeral 400 Bis, del *Código Penal Federal*, respecto del producto del delito, dispone:

Artículo 400 Bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

(...)

Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia. (...).

De las definiciones destacadas sobresale que los bienes producto del delito pueden ser de cualquier naturaleza siempre se haya **obtenido** directa o indirectamente de la comisión de un delito.

Imaginemos un caso de un delito Contra la salud –el previsto en el inciso d), de la fracción V, del artículo 1º de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*—, en ese supuesto, la norma únicamente se refiere a que los hechos susceptibles de la extinción de dominio, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, son —entre otros— d) delitos contra la salud; es decir, es muy general la norma al indicar qué es lo que puede ser materia de extinción.

En el caso, tenemos que los bienes obtenidos *directamente* son aquellos comprados o adquiridos con motivo de las ganancias obtenidas por la comisión en ilícito; en cambio, los *indirectos*, son los obtenidos por rendimientos generados por esas ganancias; por ejemplo, un producto obtenido de manera directa puede ser un terreno comprado con el dinero del pago de la venta de estupefacientes y un indirecto, los rendimientos obtenidos de inversiones generadas por lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

En este contexto, se precisa que los bienes cuya extinción se pretende deben ser *precisamente* los obtenidos directa o indirectamente del hecho

ilícito respecto del cual en la misma acción de extinción de dominio debe probarse el delito, pues de no ser así, la acreditación de este último elemento no tendría sentido.

Incluso el artículo 16 de la Ley de la materia¹⁰, dispone que la acción

¹⁰ **Artículo 16** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público en:

I. Las carpetas de investigación, las averiguaciones previas y los juicios penales en trámite;

II. La que se genere de las investigaciones para la prevención de los delitos que realicen las autoridades competentes de cualquier fuero;

III. La información que se genere en el sistema único de información criminal previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

IV. La información generada con la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

V. La obtenida de las bases de datos de los órganos constitucionales autónomos; de las entidades paraestatales; otras autoridades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno o de algún particular;

VI. La generada por la asistencia jurídica, acuerdos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte en relación con los hechos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución, y

VII. Cualquier otra información lícita que contenga datos o indicios útiles

de extinción de dominio se sustentará en la información que recabe el Ministerio Público cuando se haya iniciado una carpeta de investigación, la averiguación previa, o en los juicios penales en trámite —entre otras—, incluso cualquier otra información lícita que contenga datos o indicios útiles para la preparación de la acción de extinción de dominio, de manera que, se insiste, esos bienes deben ser producto de ese ilícito por el que se inició la carpeta de investigación, averiguación previa o en los juicios penales en trámite y no de otro juicio, carpeta o averiguación.

para la preparación de la acción de extinción de dominio.

Para el caso de que durante la etapa de preparación de la acción de extinción de dominio que realiza el Ministerio Público, se obtenga información cierta de alguna persona, que de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencia para la declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, podrá recibir una retribución de hasta el cinco por ciento del producto que el Estado obtenga por la liquidación y venta de tales Bienes, luego de realizados los pagos a que se refiere esta Ley, a juicio del Juez. Los falsos informantes o declarantes ante el Ministerio Público incurrirán en el delito de falsedad de informes dados a una autoridad o sus equivalentes en las leyes penales de las Entidades Federativas.

«...tenemos que los bienes obtenidos directamente son aquellos comprados o adquiridos con motivo de las ganancias obtenidas por la comisión en ilícito; en cambio, los indirectos, son los obtenidos por rendimientos generados por esas ganancias; por ejemplo, un producto obtenido de manera directa puede ser un terreno comprado con el dinero del pago de la venta de estupefacientes y un indirecto, los rendimientos obtenidos de inversiones generadas por lavado de dinero proveniente del narcotráfico».

Esto es, si la acción de extinción se ejerce para que el estado obtenga el dominio de ciertos bienes que se consideran producto de un ilícito en específico (*contra la salud*), entonces, debe probarse fehacientemente en el juicio relativo que el numerario materia del juicio derivan necesariamente de ese ilícito y no de otro.

Lo anterior, porque la pretensión del Estado mediante el ejercicio de la acción de extinción de dominio es la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes a que se refiere la Ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes.

Pues como se ve su finalidad es de orden público que lo es, debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos; por tanto, dicha acción debe ejercerse con absoluto respeto a la legalidad, a la garantía de audiencia y debido proceso y no puede ser aplicada indiscriminadamente a otro tipo de bienes que no sean producto o instrumento del delito por el cual se insta tal proceso civil.

De ese modo, si en un caso, se demanda la extinción del dominio respecto de cantidades de dinero, obtenidas en una investigación de un delito contra la salud, debe quedar acreditado objetivamente que ese numerario lo obtuvo el demandado por la comisión del hecho ilícito que le imputa el Ministerio Público actor, es decir, *contra la salud, en la modalidad de narcomenudeo, en cualquiera de sus hipótesis*, previstas y sancionadas en el artículo 477, en relación con los

diversos 473 fracciones I, V, VI, VIII y 479 todos de la *Ley General de Salud*.

Empero, si se le imputa un delito de posesión simple de narcótico, si bien entra en el supuesto de la norma —*numerus clausus*—, cierto también es que no podría ser susceptible de extinción, porque ese injusto *carece de finalidad determinada*; por lo cual no puede establecerse razonablemente, que aquel dinero proviene, efectivamente, directa o indirectamente o representa las ganancias derivadas de la sola tenencia de aquellos estupefacientes, como lo sostuvo la impugnante.

Efectivamente, al tratarse el numerario de bienes que fueron considerados como producto del delito, le correspondía al Ministerio Público demostrar que el mismo fue *adquirido* por la comisión del delito contra la salud que adujo como fundamento de su pretensión; sin embargo, debe acreditar que en realidad un numerario hallado en ese tipo de delito su tenencia hubiera generado el numerario asegurado, por su venta, comercialización u otra actividad relacionada con su sola posesión.

Como se ve, la porción normativa de la fracción I, inciso d) de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, puede ser considerada sobre incluyente.

Lo anterior es así, porque en ocasiones la norma será *sobre-incluyente*, en el sentido que comprende estados de cosas que en

casos particulares podrían no producir la consecuencia que representa la justificación de la norma, así como *sub-incluyente*, pues ocasionalmente puede no dar indicios de la justificación en casos en que esté presente.

«...se debe acreditar el nexo causal de los dos elementos previos “la existencia de un Hecho Ilícito y la existencia de algún bien de origen o destinación ilícita”, y el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo. Para que así, reunidos todos dadas las excepciones marcadas, pueda ser un bien susceptible de extinción de dominio».

Por lo que puede ser que a veces el predicho fáctico no favorezca la justificación de la regla, sino la obstaculice.

Ante los casos de *sobre-inclusión* y *sub-inclusión*, la selectividad de la generalización puede producir una falta de adecuación en un caso particular, considerado por dicha generalización como irrelevante, que por el contrario, en el caso resulta relevante dadas las circunstancias, convirtiéndose en una generalización inadecuada, a la que denominaremos *experiencia recalcitrante*¹¹.

Y se dice lo anterior de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, porque establece todos las posibilidades de configuración, lo cual no se estima adecuado, pues como se ve, en el supuesto de un delito contra la salud, posesión simple, también está incluido, el cual al carecer de finalidad, tendría que ser excluido, pues sí se ubica en el Título Décimo Octavo, capítulo VII de la *Ley General de Salud*, pero al carecer de finalidad tendría que ser excluido de los delitos que son susceptibles de extinción de dominio.

Este es uno de los ejemplos de la norma; empero, se considera que hay muchos más en los cuales no es clara, por tanto, se propone que los

¹¹ SCHAUER, Frederick, *Las reglas en juego, un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*, Marcial Pons, Barcelona 2004, p. 81 - 98.

operadores jurídicos no tomen en cuenta de forma automática y sin visualizar la problemática de lo que establece la fracción V del numeral 1º de la Ley Nacional en cita.

Aunado a lo anterior, se debe acreditar el **nexo causal de los dos elementos previos** “la existencia de un Hecho Ilícito y la existencia de algún bien de origen o destinación ilícita”, y el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo. Para que así, reunidos todos dadas las excepciones marcadas, pueda ser un bien susceptible de extinción de dominio.

Conclusión

Primera. Ley creada para generar un impacto financiero al crimen organizado y a quienes se encuentran vinculados con la comisión de ciertas actividades ilícitas; sin embargo, implica un riesgo para la sociedad civil y su patrimonio.

Segunda. El Gobierno puede solicitar el aseguramiento de los bienes hasta seis meses antes de que exista una “demanda formal”, con lo cual no queda claro cuál es el delito que se persigue.

Tercera. La Autoridad puede asegurar y vender bienes incautados, incluso antes que se dicte sentencia en juicio, es decir, sin que se haya

determinado que su titular es responsable de algún delito.

Cuarta. Si al final del proceso penal resulta que el titular de los bienes es inocente y los bienes ya fueron enajenados, entonces, el gobierno devolverá una cantidad en dinero equivalente a lo que considere que valían los bienes.

Quinta. Los recursos obtenidos por la venta de bienes sujetos a extinción de dominio no se sumarán al presupuesto y, por tanto, no serán asignados por el Congreso de la Unión; sino que ingresaran a un fondo administrado por el Instituto Para Devolverle al Pueblo lo Robado, que estará a disposición del gobierno federal.

Sexta. Dado que la Ley indicada se propone perseguir bienes ilícitos [de origen o aplicación] y no a personas determinadas, se corre el riesgo que la extinción de dominio se ejerza respecto de bienes cuyo titular no se encuentra vinculado a la comisión del delito. Según la ley, los propietarios deben cuidar que sus bienes no se utilicen para actividades ilícitas.

Séptima. Requiere de un ministerio público autónomo para efecto que este instrumento no sea utilizado por los gobernantes para revanchas políticas o limitar su ejercicio respecto de aliados del gobierno.

Octava. Atenta contra la presunción de inocencia porque la carga de acreditar el origen y destino lícito de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de

dominio corre a cargo del titular de los mismos y no de la parte actora.

Novena. La norma debe prever los supuestos específicos o excluir los que no encuadren en los supuestos, pues de otro modo se incentiva a que las autoridades correspondientes por conducto del fiscal, soliciten la extinción de dominio de bienes obtenidos en delitos que quizás no encuadren en los supuestos normativos.

Fuentes consultadas

Bibliográficas

PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Constitucionalidad de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 91, México 2017.

SCHAUER, Frederick, *Las reglas en juego, un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*, Marcial Pons, Barcelona 2004.

Hemerográficas

AGUIRRE, Samedi, «*Ley de extinción de dominio expone a la ciudadanía a perder su patrimonio, según expertos*», *Animal Político*, 22 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.co>

[m/elsabueso/extincion-dominio-ley riesgo-patrimonio/](#),

consultada en: 2020-04-16.

CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, «*Ley de Extinción de Dominio*», Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Jurídicas Opina*, 17 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/capsula/2226-ley-extincion-dominio>, consultada en: 2020-04-16.

MARTÍNEZ MORALES, Alberto, *Análisis histórico de la figura jurídica de la extinción de dominio en México*, Univesita Ciencia, Revista electrónica de investigación de la Universidad de Xalapa, Año 5, número especial, México 2016, disponible en: <https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/1-PORATA.pdf>, consultada en: 2020-04-17.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia 1a/J. 21/2015, de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 340, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008879, bajo el rubro: «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».

Jurisprudencia 1a./J. 15/2015, de la
Décima Época, sostenida por la
Primera Sala de la Suprema
Corte de justicia de la Nación,
visible en la página 337, Libro
17, abril de 2015, Tomo I, del SJF
y su Gaceta, el número de
registro 2008877, bajo el rubro:
«EXTINCIÓN DE DOMINIO.
INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA
DEL ARTÍCULO 22 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ley Nacional de Extinción de
Dominio.

PERFIL DE LOS OPERADORES EN EL PROCEDIMIENTO DE LA *LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO*

Marco Antonio VELASCO ARREDONDO*

SUMARIO: Introducción; **I.** Operadores procesales en los Sistemas de Justicia Oral; **II.** Dogmáticas Civil y Penal como ejes rectores sustantivos fundamentales del operador procesal de extinción de dominio; **III.** Habilidades y destrezas como herramientas del operador procesal de extinción de dominio; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

Los sistemas procesales orales que cursan su implementación en México, como el caso de extinción de dominio, requieren de operadores procesales técnicamente preparados, que cuenten con habilidades y destrezas como herramientas que les permitan tener una participación eficaz y efectiva en el procedimiento judicial, con el propósito de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos de todos los afectados por los actos de algún ente del Estado Mexicano.

Abstract

The oral procedural systems that are being implemented in México, such as the domain extinction, require technically prepared procedural operators, who have skills and abilities as tools that allows them to have an efficient and effective participation in the judicial

* Licenciatura en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestrante en *Juicios Orales Penales* por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC); Diplomado para Jueces en *Dirección de Audiencias en el Sistema Acusatorio Adversarial*, por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile. Se ha desempeñado como Abogado Postulante; Operador procesal en controversias judiciales en materias Civil y Amparo en el fuero federal y local; Operador procesal como coadyuvante del agente del Ministerio Público en investigaciones por delitos patrimoniales en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Ocupó el cargo de Consejero de la Judicatura del Distrito Federal de 2013 a 2017. Actualmente, es Magistrado de la Primera Sala Civil en el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Ciudad de México, siendo el único Tribunal de Alzada operador de Extinción de Dominio en el referido Poder Judicial. Asimismo, es Integrante de las Comisiones para la *Implementación de la Oralidad Civil, Mercantil y Mejora Regulatoria*, así como la de *Extinción de Dominio*, ambas del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México.

procedure, with the purpose of guaranteeing, protect and respect the human rights of all those affected by the acts of some entity of the Mexican State.

Palabras Clave

Extinción de dominio, sistema de audiencias, operador procesal, dogmática civil, dogmática penal, habilidades y destrezas.

Introducción

La reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2008, no solo tuvo como propósito la incorporación de un nuevo sistema de justicia penal para toda la República, con perspectiva de derechos humanos, con reglas procesales nuevas, derechos y principios, sino que también, incorporó un paradigma nuevo en la actuación de los operadores procesales mediante un sistema de audiencias donde la oralidad se privilegiara, a efecto de esclarecer los hechos, proteger al inocente, combatir la impunidad y que se garantice la reparación del daño a la víctima. Un procedimiento judicial eminentemente oral y por excepción escrito, completamente opuesto a las características del sistema que regía en ese momento, es decir escrito como regla general y oral por excepción¹. A partir de ese

momento, jueces, agentes del Ministerio Público, abogados públicos y privados como futuros operadores del nuevo sistema, se interesaron en conocer las reglas, los principios, los conceptos, pero desde una perspectiva absolutamente académica porque no existía experiencia en el país que sirviera de guía, obligando a dirigir la mirada hacia el exterior. Operadores de Chile, Colombia y Estados Unidos de Norte América, fueron los principales consultores y capacitadores que instituciones públicas y de educación privada importaron para impartir diplomados, talleres, conferencias, seminarios, incluso maestrías, pero sin un rumbo fijo metodológico pues la política pública que lo regulara estaba en construcción. Eran tiempos de incertidumbre, porque incluso, no existía legislación procesal, misma que quedó comprometida por el propio legislador en los transitorios del Decreto de reforma constitucional. Entonces, y dadas las circunstancias existentes en ese momento, la preparación de los futuros operadores

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; ...

¹ Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fue sustentada en modelos y experiencias de otros países, y el resultado fue que adquirieron conocimientos bajo una expectativa, pero no en la realidad. Resulta importante destacar que la Secretaría de Gobernación Federal, a través de la creada Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), otorgaba certificación a docentes para impartir cursos de capacitación en el nuevo modelo de justicia²; pero para obtener la certificación, no era necesario demostrar experiencia forense en el ámbito jurisdiccional, solo acreditar un examen teórico con base en una guía otorgada previamente por la misma SETEC, así como cumplir algunos requisitos formales elementales. Se expedía una patente para “preparar” a los futuros operadores procesales.

Con la publicación del *Código Nacional de Procedimientos Penales* en el Diario Oficial de la Federación del 5

² El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, fue una entidad del gobierno federal, que funcionó como órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación, creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2008; esta instancia tenía como finalidad principal establecer la política y la coordinación nacional, necesarias para implementar el sistema de justicia penal, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

de marzo de 2014, los futuros operadores tuvieron la oportunidad de recibir capacitación bajo un panorama más claro. Los institutos públicos encargados de la preparación y capacitación de jueces y ministerios públicos, crearon e implementaron planes de estudio en los programas de capacitación de acuerdo con las necesidades y el perfil de participación de cada operador en el proceso. Instituciones de educación privada ofrecieron diplomados, talleres y maestrías a los interesados en operar en el nuevo sistema de justicia oral, y sus planes de estudio también tuvieron como base el Código Nacional referido. Sin embargo, cabe decir que se privilegió la enseñanza del nuevo modelo procesal desde una perspectiva genérica y pedagógica tradicional, cátedra y evaluación, y se descartó por completo que los evaluados, más allá de obtener una acreditación, adquirieran las habilidades y destrezas necesarias para tener una participación eficaz en el nuevo modelo de justicia, con la firme intención de satisfacer el objeto del sistema procesal según la estructura constitucional; también descartaron por completo implementar un filtro en el que se seleccionara a aquellos profesionistas del derecho que ya contaran con esas características (habilidades y destrezas), o bien, aquellos que si bien no las tuvieran, sí se perfilaban para adquirirlas posteriormente, y en consecuencia

dirigir y concentrar los esfuerzos de capacitación en potenciales operadores que dieran cumplimiento en la práctica forense al objeto del proceso penal. Recordemos que la justicia penal nacional se encontraba en un periodo de transición, y los operadores del sistema tradicional o inquisitivo se constituyeron como los candidatos ideales para incorporarse al nuevo modelo, al menos eso era lo lógico.

Las consecuencias al inicio de la operación del sistema procesal penal, se hicieron presentes: jueces, agentes del Ministerio Público, abogados públicos y privados interpretaron las reglas del nuevo procedimiento bajo la perspectiva de las prácticas y experiencias del sistema procesal tradicional o inquisitivo, pero que de ninguna manera guardaban armonía con el nuevo modelo; se privilegió el uso del papel (peticiones por escrito) y la conformación de expedientes robustos, con sellos, hilo y aguja, producto de la presentación indiscriminada de promociones a las que debía recaer un acuerdo aun cuando el momento procesal y la ley no lo permitieran, tanto que se vio la necesidad de instituir la figura de un juez de control que atendiera especialmente la tramitación escrita durante un mes (juez de control en funciones de trámite³, sin poder

actuar en audiencias, siendo este el caso de la Ciudad de México, el que aún a la fecha está vigente. Se privilegió la interpretación de las normas procesales desde un método legalista, cuando la Constitución exige una interpretación desde la perspectiva de los principios que rigen el proceso (contradicción, concentración, inmediación, continuidad y publicidad) y los derechos humanos. Estas prácticas, como se dijo, no correspondían a las necesidades y principios del nuevo sistema procesal, por ello en la celebración de las primeras audiencias pudimos presenciar agentes del Ministerio Público con poca preparación y estudio deficiente de los casos judicializados, leyendo sus intervenciones; defensores con intervenciones involucrando aspectos procesales de otras etapas, haciendo uso de la lectura también; jueces cuya dirección del debate no era la apropiada y emitiendo versiones escritas de resoluciones con un gran volumen de fojas, usando transcripciones de declaraciones, así como tesis jurisprudenciales y legislación no vertida en la decisión oral, entre muchas otras.

Los efectos no se podían esperar, judicialización de casos de cuantía insignificante, celebración de audiencias que duraban horas en su desahogo, ocupación innecesaria de

³ Acuerdo emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

en Sesión Plenaria número 04-14/2015 y su modificatorio 41-25/2016.

salas de audiencia, gestión judicial afectada, uso de lenguaje técnico y aforismos en latín, entre muchos otros; y el justiciable sin apreciar el cambio prometido con la reforma constitucional, para el justiciable seguía siendo lo mismo.

Con el paso del tiempo, producto del arduo trabajo de las autoridades judiciales, la experiencia y aprendizaje diario, se fueron superando varias de esas prácticas. **Después de cinco años de operación,** se ha logrado corregir muchos errores, se han creado y fortalecido muy buenas prácticas, y los justiciables han comenzado a sentir el cambio de sistema de justicia, más allá de las críticas que desde el ámbito político se han dirigido para justificar desaciertos en el ejercicio de la función pública y compromisos político electorales, cuando se habla por ejemplo de la puerta giratoria; sin embargo, es una realidad que los errores que se le han atribuido al sistema realmente son producto de una preparación deficiente de operadores jurídicos, y de la nula selección de aquellos que contaran con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para actuar diligente y eficazmente en las jornadas procesales. Las virtudes, son producto de muchas jornadas procesales de experiencia que han permitido a otros muchos operadores ajustar su actuación, volviéndola más eficiente y eficaz, ajustada a los requerimientos del sistema, pero el

camino por recorrer aún es largo y requiere la implementación de una política nacional seria para que las autoridades retomen las riendas del seguimiento y acompañamiento técnico en la implementación del sistema de justicia penal en toda la república, hasta lograr la homogeneidad y sistematización en la actuación de todos los operadores.

«En la implementación de nuevos sistemas procesales donde la oralidad será el referente, se tiene que echar mano de la experiencia, mala y buena, pues la tendencia es que toda la actividad judicial se convierta a la oralidad en materias como la civil, mercantil, familiar, incluso la laboral, y la de extinción de dominio no puede ser la excepción».

I. Operadores procesales en los Sistemas de Justicia Oral

Con toda la intención se abordó en la introducción la experiencia del sistema de justicia penal, con la pretensión de ubicar el tema que nos ocupa en una perspectiva donde el sistema jurídico mexicano y las autoridades encargadas de su operación, no se puede permitir repetir. En la implementación de nuevos sistemas procesales donde la oralidad será el referente, se tiene que echar mano de la experiencia, mala y buena, pues la tendencia es que toda la actividad judicial se convierta a la oralidad en materias como la civil, mercantil, familiar, incluso la laboral, *y la de extinción de dominio⁴ no puede ser la excepción.* Resulta importante decir que el tema central que abordaremos en este artículo tiene sustento en la experiencia jurisdiccional en la materia y en el conocimiento directo e indirecto del comportamiento de la oralidad en las diversas materias del derecho en la administración de justicia de la Ciudad de México, es decir, con

⁴ Artículo 8 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

La acción de extinción de dominio se ejercitará a través de un proceso jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial y **con prevalencia a la oralidad**, mediante una vía especial y procederá sobre los Bienes descritos en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. (Énfasis añadido por el autor).

perspectiva de Juzgador y potencial operador del sistema de extinción de dominio como Tribunal de Alzada.

No cabe duda que la reforma constitucional de la que hemos hablado, no solo incorporó un nuevo sistema de justicia penal regido por un sistema de audiencias, sino que constituyó la directriz para que el sistema de justicia nacional incorporara esta característica en todas las materias; el sistema tradicional de integración de expedientes donde la actuación judicial se contiene en papel, sellos y costura, ya no satisface los reclamos de la ciudadanía, ya que no está a la altura de las expectativas; ahora la justicia tiene que ser cercana a la gente, clara, entendible, expedita y transparente, y los operadores en el ámbito de su participación tienen una gran responsabilidad para hacerlo realidad, salir del estado de confort, en beneficio de la sociedad mexicana.

Todo procedimiento donde la oralidad sea el eje rector, con independencia de la materia, está regido por los mismos principios fundamentales como base: contradicción, continuidad, concentración, transparencia, publicidad e inmediación. A los operadores en el ejercicio de su función y su intervención, les resulta imperativo interpretar las normas que regulan el procedimiento desde la perspectiva de los principios, y para lograrlo, deben contar con habilidades y destrezas que les

permitirán aportar información de calidad que el Juzgador necesita para la emisión de una sentencia justa, disminuir el riesgo del error, pues solo así se cumple con el propósito de la justicia oral. Esto significa que contar con conocimientos sustantivos y procesales ya no es suficiente. Pensar que estos dos aspectos son suficientes para intervenir en un juicio oral es absolutamente erróneo, y se incurre en el riesgo de que las malas prácticas y operadores deficientes dificulten la labor jurisdiccional.

La *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de agosto de 2019, es el ordenamiento secundario que tiene como propósito regular la acción prevista en el artículo 22 párrafo tercero, cuarto y quinto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con 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, y en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de esos hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización. El ejercicio de

la acción, como la penal, queda en exclusiva al Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal⁵.

⁵ Artículo 22 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.

«Todo procedimiento donde la oralidad sea el eje rector, con independencia de la materia, está regido por los mismos principios fundamentales como base: contradicción, continuidad, concentración, transparencia, publicidad e inmediación. A los operadores en el ejercicio de su función y su intervención, les resulta imperativo interpretar las normas que regulan el procedimiento desde la perspectiva de los principios, y para lograrlo, deben contar con habilidades y destrezas que les permitirán aportar información de calidad que el Juzgador necesita para la emisión de una sentencia justa, disminuir el riesgo del error, pues solo así se cumple con el propósito de la justicia oral».

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.

Cuando advertimos que el Ministerio Público ejercitará la acción de extinción de dominio a través de un procedimiento de naturaleza civil, pero autónomo del penal, y también advertimos que la Ley Nacional regula un proceso jurisdiccional con prevalencia en la oralidad regido por principios como publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, nos obliga inmediatamente a considerar que se trata de una materia de alta especialidad y técnica procesal de rigor, y por lo tanto, los operadores jurídicos deberán estar a la altura de las exigencias, contar con el perfil adecuado para garantizar la efectiva administración de justicia; de tal suerte que, operadores procesales comunes, improvisados, sin conocimiento técnico procesal jurídico y ética cuestionable, que presenciamos lamentablemente cada vez en mayor cantidad en procedimientos judiciales de corte “tradicional o escrito”, no tienen cabida en el procedimiento de extinción de dominio, porque serán exhibidas sus deficiencias, como afortunadamente está sucediendo en otras materias donde la oralidad prevalece.

Al respecto es importante considerar que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial⁶ y de la Fiscalía

⁶ Artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Para ser Juez o Jueza de la Ciudad de México, se requiere:

I. Ser mexicana o mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación;

III. Contar con título de Licenciado en Derecho y Cédula Profesional expedida por la autoridad o Institución legalmente facultada para ello;

IV. Tener práctica profesional mínima de cinco años, contados a partir de la obtención del título profesional, relacionada con la materia del cargo para el que concursa;

V. Haber residido en la Ciudad de México o en su área Metropolitana durante los dos años anteriores al día de la designación y presentar su declaración de evolución patrimonial, conforme a la ley de la materia;

VI. Gozar de buena reputación, para lo cual se tomará en cuenta no ser deudor alimentario moroso y contar con una trayectoria laboral respetable a través de un estudio minucioso de los antecedentes del postulante en el que se pueda evaluar su conducta ética;

VII. No haber sido condenado por sentencia firme, por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

General, ambas de la Ciudad de México, no consideran el perfil del juez y fiscal especializados en extinción de dominio, la primera de ellas solo considera en general los requisitos que deben reunir para acceder a tan noble e importante función pública, pero en específico ambas son omisas en cuanto a las cualidades, habilidades y destrezas que deben poseer y necesarias para operar en funciones de litigación dentro de los nuevos modelos procesales. Las Barras y Colegios de Abogados, no han definido con claridad su postura sobre este particular, aun cuando se destacan esfuerzos para obligar a la colegiación de abogados. Tal pareciera que poseer una cedula profesional con efectos de patente para ejercer como Licenciado en Derecho o Abogado resulta suficiente para postular en cualquier tipo de procedimiento judicial y ofrecer servicios profesionales a potenciales clientes.

II. Dogmáticas Civil y Penal como ejes rectores sustantivos fundamentales del operador procesal de extinción de dominio

Hoy día, en la vigencia de la Décima Época de la jurisprudencia los operadores jurídicos de cualquier tipo

VIII. Participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición, así como en los exámenes que establece ésta Ley, en los mismos términos de lo que ésta dispone.

de procedimiento jurisdiccional, deben contar con una estructura sólida de conocimientos de la ciencia jurídica, imprescindibles para competir en igualdad de circunstancias y garantizar un servicio de calidad, a saber: Derecho Constitucional, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Amparo, y desde luego procesal desde la lógica tradicional, pero también bajo el paradigma de la oralidad. Para el caso del operador especializado en extinción de dominio, además se requiere que sea conocedor de la dogmática Civil (personas, derecho de familia, sucesiones, propiedad, posesión, obligaciones, contratos, nulidad del acto jurídico, prelación de créditos, derecho registral, etc.), toda vez que, la acción está dirigida a extinguir el dominio que el afectado ostente respecto de la propiedad o posesión sobre bienes muebles, inmuebles y derechos. Pensemos que la acción se ejerce pretendiendo la extinción del dominio sobre un edificio constituido al régimen de propiedad en condominio, compuesto por cuatro unidades privativas, todas aún constan inscritas en la Oficina Registral a nombre de la persona física que otorgó el régimen, quien además falleció dos meses atrás, no sin antes vender tres de esas unidades privativas a terceras personas, de buena fe, y con todas las formalidades de ley, pero el Notario Público nunca solicitó a la Oficina Registral el certificado de libertad de gravámenes,

el que hace las veces de primer aviso preventivo, y aún no remite los testimonios definitivos de las compraventas para su inscripción, pero sí se pagaron los impuestos. Los nuevos dueños aún no recibían la posesión de sus departamentos. El titular registral, como dijimos murió dos meses atrás, otorgó testamento e instituyó como sus herederos universales a sus dos únicos hijos, uno de los cuales usaba el condominio para celebrar fiestas donde se ejercía la trata de personas, y quien fue detenido en un operativo donde la policía liberó a diez mujeres de diversas nacionalidades. El otro hijo radicaba en España desde hace diez años y no tenía contacto alguno con su hermano, y fue designado albacea de la sucesión.

El anterior caso, sí hipotético, pero nada alejado de las características que revisten los que se han judicializado por años conforme a la *Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México*, y reviste una complejidad técnica así como gran responsabilidad para el Fiscal o agente del Ministerio Público, porque de no recabar información de calidad en su investigación y en cantidad suficiente, de tal manera que no logre identificar con precisión los derechos que se encuentran involucrados y como se resuelven estos en la ley o la jurisprudencia, estará condenado al fracaso con todas las consecuencias legales que la hoy *Ley Nacional de Extinción de Dominio* establece para el

mismo Estado, como lo es el pago de daños y perjuicios para los afectados, sin menoscabo de la responsabilidad administrativa para las personas servidoras públicas que ordenaron y ejercieron la acción de extinción de dominio con negligencia o impericia⁷.

⁷ Artículo 185 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

En el caso de que la medida cautelar sea levantada, o bien, el Ministerio Público no obtenga una sentencia favorable sobre los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio, queda expedito el derecho de la Parte Demandada o de la Persona Afectada para pedir el pago de daños y perjuicios en un juicio diverso.

Artículo 1º de la *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal*.

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto normar la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, fijar las bases, límites y procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal.

La responsabilidad patrimonial a cargo del Gobierno del Distrito Federal, es objetiva y directa y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Artículo 50 de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*.

En el análisis del caso hipotético que planteamos en líneas anteriores, el Fiscal o agente del Ministerio Público debe obrar con pericia y conocimiento en aspectos de derecho como el régimen de propiedad en condominio, la herencia y sucesiones, obligaciones y el contrato de compraventa, registro público de la propiedad y la función notarial, que le permita identificar y, en su caso, definir si la pretendida acción de extinción sobre el edificio es sólida y viable para obtener sentencia definitiva favorable, el riesgo que está en juego es grande, por la existencia de propietarios de unidades privativas a las que se afectará no solamente por la judicialización del caso y obligarlos a defenderse en juicio sin haber dado motivo para ello, sino también por las consecuencias de la administración cautelar de los bienes, como es la posible monetización⁸; o bien, en su

También se considerará Falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause una persona servidora pública a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

⁸ Artículo 225 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

La administración de los Bienes comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión.

caso, se demandará en calidad de afectado a una sucesión —lo que es muy común en la práctica judicial, lamentablemente— que no solo no tuvo la oportunidad de conocer o saber que se cometía un delito en su propiedad⁹, sino que además, solo es propietario de una unidad privativa dentro del condominio, pero el Fiscal involucró todo el régimen en la judicialización del caso.

Ahora pensemos en el operador jurídico abogado del o de los afectados, que no domina la dogmática civil, el proceso registral o la función notarial, pero es extraordinario conocedor de la dogmática penal y además tiene vasta experiencia como asesor técnico en el sistema de audiencias del proceso penal. Al postular la defensa,

La Autoridad Administradora llevará a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización, atendiendo al interés público, con base en criterios de oportunidad del destino y, en su caso, la destrucción de los mismos, en términos de las disposiciones aplicables.

⁹ *Artículo 9 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.*

Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

...

4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.

planeará su teoría del caso desde una perspectiva donde tiene experiencia técnica jurídica y además tiene confianza: la dogmática penal. Sostendrá que su cliente, la sucesión a bienes de, e incluso los herederos, no tenían conocimiento del delito de trata de personas, o bien que el delito no se actualiza por carecer el hecho de uno o más de los elementos que integran el tipo penal, que sus clientes no han sido considerados responsables del delito en sentencia firme, y en consecuencia, se debe privilegiar la presunción de inocencia. Como vemos, aunque se puede considerar una defensa válida, porque para que sea procedente la acción de extinción de dominio, debe acreditarse la existencia del hecho ilícito que el Fiscal o agente del Ministerio Público imputa al demandado, o en su caso, a los afectados; sin embargo, quedaría limitada y no aportaría información de calidad al Juzgador para resolver con justicia, pues el estudio de la procedencia de la extinción de dominio respecto del bien que se pretende, dependería exclusivamente del Juez como sucede en la justicia tradicional, lo que riñe con los principios que rigen la acción que nos compete, y compromete la efectividad del Juzgador en su decisión.

En la experiencia jurisdiccional hemos advertido la actuación de muchos operadores jurídicos en procedimientos de extinción de dominio, con escasa o nula

preparación en dogmática civil y derecho procesal civil, e incluso nulo conocimiento de la dogmática penal, y por ello los resultados son preocupantes: sentencias absolutorias por deficiencias en el ejercicio de la acción y los hechos que la sustentan, o bien, sentencias condenatorias por deficiente planteamiento en los argumentos de la defensa en segunda instancia. Esto más que nada, justifica el perfil de los operadores de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, como se mencionó anteriormente: no podemos permitir cometer el mismo error, o no aprender de la experiencia.

«En la experiencia jurisdiccional hemos advertido la actuación de muchos operadores jurídicos en procedimientos de extinción de dominio, con escasa o nula preparación en dogmática civil y derecho procesal civil, e incluso nulo conocimiento de la dogmática penal, y por ello los resultados son preocupantes: sentencias absolutorias por deficiencias en el ejercicio de la acción y los hechos que la sustentan, o bien, sentencias condenatorias por deficiente planteamiento en los argumentos de la defensa en segunda instancia. Esto más que nada, justifica el perfil de los operadores de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, como se mencionó anteriormente: no podemos permitir cometer el mismo error, o no aprender de la experiencia».

Ahora bien, ¿por qué razón el operador de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* debe tener conocimientos de dogmática penal? Esta interrogante ha sido tema de debate con varios colegas, todas las posturas muy respetables. Ellos sostienen que no es necesario, porque la acción de extinción es autónoma de la acción penal; solo comparto con ellos el segundo aspecto, sí, les asiste la razón, pero parcialmente, la misma Constitución General en el párrafo tercero del artículo 22 lo establece con absoluta claridad, es autónoma. Sin embargo, gracias a esa autonomía, se exige que quien ejercite la acción, en la exposición fáctica de su teoría del caso, establezca como aspecto inicial y fundamental, cuál o cuáles de los delitos que se contienen en el artículo 22 de la Constitución, se actualizó, quién lo cometió, cómo, cuándo, y en dónde¹⁰, con independencia de que

¹⁰ **Artículo 14** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

La acción de extinción de dominio se ejercerá aun cuando no se haya determinado la responsabilidad penal en los casos de los delitos previstos en el párrafo cuarto, del artículo 22 de la Constitución, siempre y cuando existan fundamentos sólidos y razonables que permitan inferir la existencia de Bienes cuyo origen o destino se enmarca en las circunstancias previstas en la presente Ley.

El Juez tendrá plenitud de jurisdicción para resolver sobre los

identifique qué papel jugó o jugaron en la comisión los bienes que se pretenden extinguir. Tomemos en cuenta que la ley que nos ocupa, lo considera como uno de los requisitos para la procedencia de la acción, y esto es de estudio preferente en la sentencia: **la existencia de un hecho ilícito¹¹**. Si no queda acreditada la comisión del delito (hecho ilícito) o si los hechos que se plantearon son ajenos o irrelevantes para el derecho penal (atípicos), entonces no puede prosperar la acción, es más, resulta innecesario que el juzgador entre al estudio de los demás requisitos de procedencia. En la legislación sustantiva penal se prevé el principio de tipicidad, en el cual se establece que no podrá imponerse pena o medida de seguridad, si no se acredita la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate, es decir, para que se actualice una conducta debidamente tipificada por la ley penal como delito, y en consecuencia sea sancionable, resulta necesario que en los hechos se reúnan en su totalidad los elementos que la ley

elementos de la acción. (Énfasis añadido por el autor).

¹¹ **Artículo 9** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

1. **La existencia de un Hecho Ilícito;** (Énfasis añadido por el autor).

...

describe como los que conforman la conducta reprochable; a falta de uno ya no es relevante o trascendente para el derecho penal y por lo tanto el Estado no lo persigue o sanciona.

«Si no queda acreditada la comisión del delito (hecho ilícito) o si los hechos que se plantearon son ajenos o irrelevantes para el derecho penal (atípicos), entonces no puede prosperar la acción, es más, resulta innecesario que el juzgador entre al estudio de los demás requisitos de procedencia».

Además, es necesario que la conducta **lesione o ponga en peligro sin causa justa al bien jurídico tutelado por la ley penal** para considerar la actualización del delito (principio de la antijuridicidad material) y que no se actualice ninguna de las causas de exclusión, como son la atipicidad, las causas de justificación o las de inculpabilidad (causas de exclusión del delito)¹². Si al

¹² **Artículo 2** del *Código Penal* vigente para la Ciudad de México.

Estado no le interesa sancionar una conducta por que no representa delito, la acción de extinción de dominio acusa el mismo desinterés en consecuencia, para el mismo Estado.

Así de relevante resulta la dogmática penal para la efectividad de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*. Cuando el legislador consideró la autonomía de la acción penal, solo fue con el propósito de dotarla de autonomía de gestión y operación, pero sin lugar a dudas estrechamente vinculadas, en razón de que el delito es la condición de existir de la acción extinción de dominio por disposición

(Principio de tipicidad y prohibición de la aplicación retroactiva, analógica y por mayoría de razón). No podrá imponerse pena o medida de seguridad, si no se acredita la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate. Queda prohibida la aplicación retroactiva, analógica o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de persona alguna.

Artículo 4 del Código Penal vigente para la Ciudad de México.

(Principio del bien jurídico y de la antijuridicidad material). Para que la acción o la omisión sean consideradas delictivas, se requiere que lesionen o pongan en peligro, sin causa justa, al bien jurídico tutelado por la ley penal.

Artículo 29 del Código Penal vigente para la Ciudad de México.

(Causas de exclusión). El delito se excluye cuando concurra una causa de atipicidad, causas de justificación o causas de inculpabilidad.

Constitucional. La extinción de dominio no puede esperar que en sentencia definitiva firme e irrevocable se resolviera la existencia del delito, más allá de quién es el responsable de su comisión y en su caso, la pena impuesta, pues lo que importa es que los bienes hayan sido utilizados como instrumento, objeto o producto de estos hechos ilícitos¹³, sin perjuicio del lugar de su realización.

En ese sentido, y pensando que en el asunto penal de que se trate, a través de un procedimiento abreviado¹⁴ previsto en el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, se resolviera en sentencia la comisión del delito y la plena responsabilidad, y el juicio de extinción de dominio aún está en trámite, podremos considerar que el primero tendrá

¹³ **Artículo 7** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, ...

¹⁴ **Artículo 202** del *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

Oportunidad

El Ministerio Público podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado después de que se dicte el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a juicio oral.

absoluta relevancia en el segundo, pues con las constancias públicas necesarias, que hacen prueba plena¹⁵, quedará acreditado fehacientemente el requisito de procedencia para la extinción de dominio como es el hecho ilícito, toda vez que el delito fue aceptado por el entonces imputado, reconocido, **ya no es controvertido que existió**. Pero si el caso penal aún no ha llegado a la etapa de juicio, las constancias que posee el Ministerio Público con motivo de la investigación y que sirvió para vincular a proceso, o en su caso, para acusar, aún no adquieren la calidad de prueba conforme a la

¹⁵ **Artículo 71** del *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

Copia auténtica.

Se considera copia auténtica al documento o registro del original de las sentencias, o de otros actos procesales, que haya sido certificado por la autoridad autorizada para tal efecto.

Artículo 120 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Los documentos privados se exhibirán preferentemente originales, salvo en los casos en que ello resulte materialmente imposible, lo que deberá el oferente manifestar bajo protesta de decir verdad. En tratándose de documentos públicos, estos deberán preferentemente ser exhibidos en original, caso contrario, deberán presentarse copias certificadas o autorizadas por fedatario público, en el caso de las copias de la carpeta de investigación deberán ser autenticadas.

legislación procesal penal nacional¹⁶, lo que implica que en el juicio de extinción de dominio, el hecho ilícito tendrá que ser demostrado bajo los mismos estándares que se exige para el asunto penal —existencia de todos los elementos del tipo penal—, máxime si consideramos que las jornadas procesales en el procedimiento de extinción de dominio, una vez agotada la audiencia preliminar, se rigen por el principio de continuidad y concentración, esto es, se deben desahogar hasta concluirse con la emisión de la sentencia, de tal suerte que, los juicios en la materia que nos ocupa deberán ser sumamente ágiles y rápidos, de ahí que la teoría del caso

¹⁶ **Artículo 259** del *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

Generalidades

Cualquier hecho puede ser probado por cualquier medio, siempre y cuando sea lícito.

Las pruebas serán valoradas por el Órgano jurisdiccional de manera libre y lógica.

Los antecedentes de la investigación recabados con anterioridad al juicio carecen de valor probatorio para fundar la sentencia definitiva, salvo las excepciones expresas previstas por este Código y en la legislación aplicable.

Para efectos del dictado de la sentencia definitiva, **sólo serán valoradas aquellas pruebas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio**, salvo las excepciones previstas en este Código. (Énfasis añadido por el autor).

del actor como del demandado deben estar debidamente planificadas desde el inicio del procedimiento¹⁷.

«Cuando el legislador consideró la autonomía de la acción penal, solo fue con el propósito de dotarla de autonomía de gestión y operación, pero sin lugar a dudas estrechamente vinculadas, en razón de que el delito es la condición de existir de la acción extinción de dominio por disposición Constitucional. La extinción de dominio no puede esperar que en sentencia definitiva firme e irrevocable se resolviera la existencia del delito, más allá de quién es el responsable de su comisión y en su caso, la pena impuesta, pues lo que importa es que los bienes hayan sido utilizados como instrumento, objeto o producto de estos hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización».

¹⁷ Artículo 64 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en esta Ley.

Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en esta Ley, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento.

Las audiencias se desarrollarán de forma oral...

Claro que la posición del Juzgador para nada es sencilla, pues atendiendo a las posturas asumidas por las partes en las etapas correspondientes y la información de calidad que le hayan aportado en la audiencia de juicio conforme a la teoría del caso de cada parte, al dictar sentencia tendrá que resolver de manera inicial si el delito que justifica el ejercicio de la acción de extinción de dominio efectivamente se actualizó por haber quedado debidamente acreditados todos los elementos del tipo penal que corresponda, *sin hacer pronunciamiento de la responsabilidad*; absteniéndose de emitir pronunciamientos oficiosos sobre aspectos que no haya formado parte de la *litis*, por ejemplo aspectos que desvanezcan la calidad de delito a la conducta exteriorizada e imputada, como las causas de exclusión del delito, considerando que, el procedimiento es de estricto derecho y no cabe la suplencia de la queja. *La dogmática penal como herramienta jurídica de los operadores procesales de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es absolutamente indispensable.*

III. Habilidades y destrezas como herramientas del operador procesal de extinción de dominio

Como se ha visto, los operadores procesales que nos ocupan, deben ser poseedores de conocimientos en diferentes disciplinas del derecho para garantizar eficacia y eficiencia en

su participación, pero es solo una parte importante; la otra, igual de importante, representa el cambio de paradigma en la litigación y en la reivindicación de valores éticos en el ejercicio profesional, los que lamentablemente algunos operadores han perdido u olvidado, logrando con ello que el sistema de procuración y administración de justicia tenga una percepción negativa en la ciudadanía, opacando el esfuerzo de muchos otros operadores que sí son profesionales y éticos. Considerar que solo se trata de un nuevo procedimiento judicial y pretender aplicar las malas prácticas, es impensable, no se puede permitir, porque incurriremos en los mismos errores que han sido manifiestos al principio de este trabajo.

Efectivamente, los sistemas de justicia con prevalencia en la oralidad implican un cambio de paradigma en la operación, la organización y la función de las personas que lo operan, en consecuencia, surge un nuevo perfil y necesidades de formación, preparación y capacitación de las mismas, pues más allá de cambios legislativos, el cambio trasciende al compromiso y la voluntad de los operadores para salir del confort, y adaptar las estructuras judiciales a las necesidades de los justiciables. Recordemos que en este procedimiento se prevén una serie de reglas que deben ser interpretadas bajo la perspectiva de los principios que lo rigen, y requieren de aplicación

eficaz, funcional y metodológica para el caso concreto¹⁸.

Para poner en contexto lo anterior, es importante traer a colación el ejemplo de la práctica y experiencia judicial en materia de extinción de dominio en la Ciudad de México, conforme la ley de la materia local, en donde la judicialización se ve representada por escritos de demanda conformados por un número significante de fojas, con una relatoría de hechos ambiguos, complejos, incluso para la propia lectura;

¹⁸ **Artículo 35** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Quedan abolidas las antiguas fórmulas de las sentencias y basta con que el Juez apoye sus puntos resolutivos en preceptos legales o principios jurídicos, de acuerdo con el artículo 14 Constitucional.

Artículo 61 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

En las audiencias, se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en esta Ley.

Artículo 148 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Dentro de la audiencia principal, las pruebas se desahogarán de la siguiente manera:

...

c) El Juez conducirá el desahogo de las pruebas, de conformidad con los principios previstos para el proceso, considerando las formalidades de la audiencia en términos de esta Ley.

pareciera un ejercicio sistemático institucional donde la transcripción total de diligencias de cateo, declaraciones, comparecencias, dictámenes, todos practicados en función del procedimiento penal, significa el soporte factico.

«...los operadores procesales que nos ocupan, deben ser poseedores de conocimientos en diferentes disciplinas del derecho para garantizar eficacia y eficiencia en su participación, pero es solo una parte importante; la otra, igual de importante, representa el cambio de paradigma en la litigación y en la reivindicación de valores éticos en el ejercicio profesional...».

No pueden quedar sin mención los legajos de copias certificadas o discos compactos que contienen actuaciones ministeriales, judiciales o administrativas. Cualquiera podría decir que esta práctica satisfacía los requisitos legales conforme la ley

vigente, nadie se los podía negar, pero no se trata de eso simple y llanamente, se trata de que el actor formule la causa de pedir sustentado en una narrativa fáctica sencilla, ágil y clara, que facilite la comunicación con el resto de los operadores; pero sobre todo para que el demandado pueda producir la contestación y preparación de una defensa técnica adecuada.

La contestación a la demanda, se rendía o se sigue rindiendo, proporcional al número de fojas, como si de la cantidad dependiera la calidad de la contestación; esgrimiendo argumentos ambiguos al contestar los hechos, oponiendo excepciones y defensas inoperantes porque no se dirigen a destruir la acción, sino a cuestionar sobre aspectos de trámite del procedimiento penal, como la actuación judicial, ministerial o policial; ejerciendo la objeción mecánicamente para restar valor probatorio a "las pruebas", pero no para cuestionar su licitud, idoneidad, pertinencia, o eficacia.

Otro aspecto relevante de la experiencia judicial es el ofrecimiento de pruebas, las mismas por ambos contendientes, pero con aparente propósito diferente, duplicando innecesariamente las diligencias judiciales. Todas estas, a las que denomino malas prácticas, tuvieron una complacencia evidente del Juzgador, quien no contó con la habilidad necesaria para dirigir el debate, limitándose al cumplimiento

de reglas como están escritas en la ley, paso por paso y en orden progresivo, mecánicamente, lo importante no era la información de calidad que se aportara, sino llegar a la etapa de sentencia para su dicción. La sentencia siguió la inercia de esas actuaciones erráticas, pues fiel a las viejas prácticas judiciales se dictan haciendo uso de la jerga legal, lenguaje técnico complicado, aforismos jurídicos en latín ya en desuso desde 2016 en la XVIII Asamblea de la Cumbre Judicial Iberoamericana en Paraguay, transcripción de contenidos y declaraciones como ejercicio valorativo; el resultado fue una sentencia dirigida a juristas, no para el justiciable, para que entienda en qué situación quedó su caso, su persona, su patrimonio; es decir, falló la comunicación con quien debe resentir o beneficiarse de una sentencia dictada en un procedimiento de Extinción de Dominio: el ciudadano.

Si se pretende usar esas mismas técnicas de litigación en el nuevo procedimiento de extinción de dominio, será la crónica de un fracaso anunciado. Pero es posible evitarlo, y como se dijo en párrafos anteriores, es cuestión de voluntad y salir del confort, poniendo en funcionamiento a los mejores operadores jurídicos, aquellos que comprendan el nuevo paradigma y lo defiendan contra viento y marea, quienes comprendan y pongan en práctica las destrezas y

habilidades que harán posible proveer al Juzgador de la información de calidad necesaria para emitir una sentencia justa, reduciendo así la probabilidad del error.

«Efectivamente, los sistemas de justicia con prevalencia en la oralidad implican un cambio de paradigma en la operación, la organización y la función de las personas que lo operan, en consecuencia, surge un nuevo perfil y necesidades de formación, preparación y capacitación de las mismas, pues más allá de cambios legislativos, el cambio trasciende al compromiso y la voluntad de los operadores para salir del confort, y adaptar las estructuras judiciales a las necesidades de los justiciables».

El conocimiento y dominio de la teoría del caso¹⁹ es el punto de

¹⁹ Artículo 102 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Corresponde a cada una de las partes probar su dicho, salvo que a juicio del Juez alguna de las partes se halle en mejor situación para aportar los medios de prueba sobre los hechos materia del debate, caso en el cual, el Juez requerirá de manera precisa y justificada a la parte en mejor situación, que aporte el o los medios de prueba y le dará término para ello, con la prevención aplicable para el caso de no exhibir el o los medios de prueba requeridos.

Artículo 191 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

El proceso de extinción de dominio inicia con la presentación de la demanda del Ministerio Público, la cual deberá contener:

...

VI. La acción ejercida, así como las pretensiones reclamadas inherentes a aquella;

VII. Los hechos en que funde la acción y las prestaciones reclamadas, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que la Parte Demandada pueda producir su contestación y defensa;

VIII. Los fundamentos de derecho, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

...

XI. Las constancias, documentos y demás instrumentos a su disposición con los que sustente la acción;

XII. Las pruebas que se ofrecen, debiendo en ese momento exhibir las documentales o señalar el archivo donde se encuentren, cumpliendo para tal efecto con los requisitos legales correspondientes;

referencia. Este tópico no es un instrumento novedoso, ni mucho menos tiene exclusividad en el sistema procesal penal de corte acusatorio y adversarial, como muchos piensan. Se encuentra prescrito en todos los sistemas procesales donde el principio de contradicción es medular, incluso en los sistemas de corte tradicional como el previsto en el Código de Procedimientos Civiles o la Ley de Extinción de Dominio, ambas de la Ciudad de México. La teoría del caso se puede definir como el instrumento metodológico que le permite al abogado litigante ordenar sus ideas, diferenciar lo deseado de lo probable, evaluar las situaciones que se van presentando en el andar del proceso y tomar las mejores decisiones posibles para el cliente, aunado a que serviría al abogado como carta de navegación para presentarse en las diferentes audiencias y argumentar de forma precisa y persuasiva. Es un tópico donde lo relevante es que las partes logren postular sus casos mediante la identificación clara de los hechos que probablemente resultarán controvertidos y en base a estos preparar su metodología de litigio. Es decir, que, de manera clara, sencilla, eficaz, la narrativa fáctica, jurídica y probatoria identifique con precisión el punto o puntos litigiosos que serán materia de examen probatorio en la audiencia de juicio, y así con la

...

información de calidad que presenció el Juzgador y valorada por éste, pueda dictar una sentencia justa y con menor probabilidad de incurrir en error²⁰.

Esto exige que los operadores actúen con mayor profesionalismo y mayor compromiso, y por ello es que su dinámica de trabajo deberá ser diferente a la que es hoy día en los procedimientos de índole tradicional o escritos, donde es posible que dos o más abogados, pasantes o estudiantes de derecho construyan un expediente físico a través de escritos que proveen de información al Juzgador, y éste resuelva según lo contenido en ese expediente. No, la dinámica debe ser diferente, donde un Fiscal y un Abogado estudien, postulen y litiguen sus casos personalmente, pues deben conocer a profundidad sus detalles para tener la habilidad de argumentar oralmente en audiencia lo que sea importante para su teoría del caso, para tener la capacidad de depurar el procedimiento a través de los acuerdos sobre hechos no controvertidos y probatorios que correspondan, de tal suerte que solo los hechos o puntos que no sean materia de acuerdo sean relevantes para la audiencia de juicio²¹; para que

²⁰ LORENZO, Leticia, *Manual de Litigación Civil*, Centro Estudios de Justicia de las Américas, (CEJA), Santiago de Chile 2017, pp. 40 - 45.

²¹ **Artículo 22** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Durante todo el proceso, se reconocen a la Parte Demandada y a la o las personas afectadas de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes derechos:

I. Contar con asesoría jurídica profesional a través de profesionistas particulares o a cargo del Instituto Federal de la Defensoría Pública o su similar de las Entidades Federativas respectivamente.

...
Artículo 64 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en esta Ley.

Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en esta Ley, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento.

Las audiencias se desarrollarán de forma oral, pudiendo auxiliarse las partes con documentos o con cualquier otro medio. En la práctica de las actuaciones procesales se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan darle mayor agilidad, exactitud y autenticidad a las mismas, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido.

Artículo 208 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

La audiencia inicial comprenderá lo siguiente:

- a) Depuración procesal;
- b) Fijación de la litis;
- c) Acuerdos probatorios;

el caso llegue a esta etapa debidamente allanado para el Juzgador.

«...los operadores también deberán tener presente que solo en la fase postulatoria se permiten actuaciones por escrito, y para ello deberán conocer a la perfección sus casos con la intención de formular sus peticiones oralmente en las otras etapas del procedimiento, argumentar y contra argumentar de inmediato y en el momento procesal que corresponda, pues la preclusión de los derechos opera con el cierre de cada etapa procesal, en consecuencia, lo que se pudo hacer valer oralmente en audiencia y no se dijo, resulta imposible hacerlo por escrito con posterioridad».

d) Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas;

e) En su caso, revisión de medidas cautelares y provisionales, y

f) Señalamiento de día y hora para la celebración de la audiencia principal.

Al cierre de la audiencia inicial se tendrán por precluidos los derechos que no se ejercieron, sin necesidad de declaratoria. (Énfasis añadido por el autor).

Consideremos que dentro de esta nueva dinámica de trabajo, con motivo de los principios de concentración y continuidad, una vez abierta la etapa de juicio, los operadores deberán agotar las jornadas procesales sucesivamente hasta concluirla con la sentencia, lo que con toda seguridad les impedirá atender o comparecer en diligencias judiciales de otros casos, inclusive el propio Juzgador no podrá desahogar diligencias judiciales de otros casos en su propio órgano jurisdiccional, aun decretando receso; por esta razón el desahogo de un procedimiento de extinción de dominio debe ser sumamente rápido, claro, considerando esto a partir de que la fase postulatoria está debidamente preparada y el Juez haya señalado fecha para la audiencia inicial.

Ahora bien, los operadores también deberán tener presente que solo en la fase postulatoria se permiten actuaciones por escrito, y para ello deberán conocer a la perfección sus casos con la intención de formular sus peticiones oralmente en las otras etapas del procedimiento, argumentar y contra argumentar de inmediato y en el momento procesal que corresponda, pues la preclusión de los derechos opera con el cierre de cada etapa procesal, en consecuencia, lo que se pudo hacer valer oralmente en audiencia y no se dijo, resulta

imposible hacerlo por escrito con posterioridad²².

Es muy importante no confundir oralidad con la práctica de verbalizar. En un procedimiento como el de extinción de dominio que se desarrolla bajo un sistema de audiencias, debe quedar prohibida la práctica de leer argumentos en las intervenciones de los operadores²³,

22 Artículo 23 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Las resoluciones judiciales y promociones se registrarán por escrito, sólo cuando sean emitidas fuera de audiencia y las constancias de las sentencias emitidas en audiencias.

Artículo 70 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Los actos procedimentales que deban ser resueltos por el órgano jurisdiccional se llevarán a cabo mediante audiencias, salvo los casos de excepción que prevea esta Ley. Las cuestiones debatidas en una audiencia deberán ser resueltas en ella.

23 Artículo 65 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

El órgano jurisdiccional propiciará que las partes se abstengan de leer documentos completos o apuntes de sus actuaciones que demuestren falta de argumentación y desconocimiento del asunto. Sólo se podrán leer registros de la preparación de la acción para apoyo de memoria, así como para demostrar o superar contradicciones; la parte interesada en dar lectura a algún documento o registro solicitará al juzgador que presida la audiencia, autorización para proceder a ello indicando específicamente el motivo de

incluido el Juzgador, salvo que sea para apoyar el argumento mediante una cita, por ejemplo. Tampoco se exige a los operadores que sean grandes oradores, sino simple y sencillamente, que posean la habilidad de comunicar sus posturas y peticiones con claridad y sencillez, porque no hay que olvidar que, aunque se debe privilegiar la comunicación con el Juzgador, el justiciable no es menos importante, ya que le debe quedar perfectamente claro y entendido todo lo acontecido en el procedimiento, como un medio para garantizar su derecho de acceso a la justicia.

Lo anterior implica, incluso, dejar de lado la práctica indiscriminada de citar preceptos legales, el uso de lenguaje técnico jurídico, y aforismos en latín²⁴.

su solicitud conforme lo establece este artículo, sin que ello sea motivo de que se reemplace la argumentación oral. (Énfasis añadido por el autor).

24 Artículo 80 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Las determinaciones del Juez serán emitidas oralmente de manera fundada y motivada. En las audiencias se presume la actuación legal de las partes y del órgano jurisdiccional, por lo que no es necesario que aquellas invoquen los preceptos legales en que se fundamenten, salvo los casos en que durante las audiencias alguna de estas solicite la fundamentación expresa de la parte contraria.

«... es necesario que los operadores desarrollen habilidades para examinar y contra examinar a testigos y peritos bajo la lógica de que estos incorporen a la audiencia de juicio toda la información que poseen vinculada al asunto. El Juez no puede involucrarse en la producción de información, aun bajo el argumento de mejor proveer, porque la información que se pretende producir y controlar con la prueba tiende a generar convicción respecto de la teoría del caso de cada una de las partes, en consecuencia, el Juez no puede tener teoría del caso, bajo el riesgo de que de hacerlo pone en peligro la imparcialidad que debe garantizar en todo momento».

Por otro lado, resulta importante destacar que la producción y control de la información que derive de la prueba, corresponde a las partes, porque son quienes están interesados en aportar la información de calidad al Juez para convencimiento de su teoría del caso y que resuelva en su momento. Por eso es necesario que los operadores desarrollen habilidades para examinar y contra examinar a testigos y peritos bajo la lógica de que estos incorporen a la audiencia de juicio toda la información que poseen vinculada al asunto. El Juez no puede involucrarse en la producción de información, aun bajo el argumento de mejor proveer, porque la información que se pretende producir y controlar con la prueba tiende a generar convicción respecto de la teoría del caso de cada una de las partes, en consecuencia, el Juez no puede tener teoría del caso²⁵, bajo el riesgo de que de hacerlo pone en peligro la imparcialidad que debe garantizar en todo momento.

Otro aspecto en donde fiscal y abogado deben ser protagonistas en el procedimiento de extinción de dominio, es en la habilidad de alegar. El alegato de apertura o inicio representa una exposición clara de la información que el operador producirá en la etapa de juicio y los medios que utilizará para tal efecto, así como su trascendencia en la teoría

²⁵ LORENZO, Leticia, *Manual de Litigación Civil*, op. cit., pp. 127 - 132.

del caso que postuló con el objetivo de que se dicte la sentencia que importa a los intereses de su representado o cliente. En otras palabras, el operador adelanta al Juez que con la información que producirá en la audiencia de juicio lo convencerá de que los puntos que han quedado como controvertidos, se disiparán y, en consecuencia, el sentido de la resolución final deberá ser como se pretendió con el ejercicio de la acción o con la excepción opuesta, según sea el caso.

La importancia del alegato de cierre, radica en que se exponen argumentos para ratificar al Juzgador la contundencia de lo pretendido en el alegato de apertura o inicio, ya con la certeza de la información producida²⁶.

El Juez es una parte fundamental para el éxito del sistema de enjuiciamiento de extinción de dominio, pues además de conocer perfectamente cómo actúan o deben

²⁶ **Artículo 150** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Los alegatos son las argumentaciones que formulan las partes, en un plazo máximo de treinta minutos cada una, una vez concluidas las fases postulatoria y probatoria, mediante las cuales se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte.

actuar los operadores protagonistas, debe constituirse como facilitador de estos, desarrollando habilidades de conducción de audiencias, gestión y teoría del caso, nociones de psicología jurídica, sistemas de objeción, argumentación cotidiana, accesible y técnica, entre otras. No es posible concebir un Juez de Extinción de Dominio en el sistema oral, que obstaculice, que incida e intervenga en la teoría del caso de las partes, que impida el actuar de los operadores procesales, que decida que prueba es pertinente para el caso y cual no, pretendiendo ser el protagonista del procedimiento en general y de las audiencias en particular. El Juez debe ser únicamente el que facilita el desahogo de las etapas procesales mediante una dirección asertiva, corregir cuando corresponda, con respeto y con autoridad, escuchar atento y procesar la información recibida para ser capaz de emitir su decisión y explicarla en audiencia con lenguaje sencillo, claro y cotidiano; no es una tarea fácil²⁷.

²⁷ **Artículo 62** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

El Juez recibirá, por sí, todas las declaraciones y presidirá todos los actos de prueba, bajo pena de nulidad de las actuaciones.

Artículo 70 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Los actos procedimentales que deban ser resueltos por el órgano jurisdiccional se llevarán a cabo mediante audiencias, salvo los casos de excepción

Las autoridades judiciales y los Consejos de la Judicatura, los legisladores, las Universidades, Institutos, Barras y Colegios de Abogados, organizaciones no gubernamentales, y en general toda la comunidad jurídica, tenemos una tarea pendiente desde la reforma constitucional de 2008.

Definir el perfil adecuado de los operadores de justicia es imprescindible e impostergable, el derecho fundamental de la tutela

que prevea esta Ley. Las cuestiones debatidas en una audiencia deberán ser resueltas en ella.

Artículo 71 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

El orden en las audiencias estará a cargo del órgano jurisdiccional. Toda persona que altere el orden en éstas podrá ser acreedora a una medida de apremio sin perjuicio de que se pueda solicitar su retiro de la sala de audiencias y su puesta a disposición de la autoridad competente.

...

Artículo 100 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

El Juez podrá decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su igualdad.

judicial efectiva con todos los derechos que están inmersos solo se satisfacen si se cuenta con operadores con calidad técnica y ética probada.

Los justiciables reclaman desde hace tiempo un sistema de procuración y administración de justicia confiable, ya lo tenemos, sin embargo, no es posible que los mismos operadores que aportaron directa o indirectamente para que el sistema escrito o tradicional quedara rebasado, sean los mismos que lleven la responsabilidad de llevar al éxito al nuevo.

No se puede desconocer que un numeroso grupo de extraordinarios operadores del nuevo sistema transitaron del procedimiento tradicional, y que hoy en día han asimilado con éxito los principios y reglas del sistema de audiencias, y cuya experiencia en todos los ámbitos debe ser aprovechada; ellos deben ser referencia y fuente para elaborar los programas de capacitación para la formación de nuevos y mejores operadores, inclusive deberían ser ellos quienes se constituyan fundamentalmente en formador de formadores.

Conclusiones

Primera. La *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, impone un procedimiento judicial para ejercer la acción relativa en donde la oralidad es prevalente, y se rige por un sistema de audiencias en las que los principios de contradicción,

inmediación, continuidad, concentración, publicidad e igualdad resultan fundamentales para la interpretación de las normas y reglas procesales.

Segunda. El nuevo paradigma de procedimiento con prevalencia a la oralidad, como el de extinción de dominio, debe ser asimilado, comprendido y aplicado por todos sus operadores, por ello deben ser poseedores de habilidades y destrezas como herramientas necesarias en su actuación; desecharo cualquier posición que pretenda incorporar prácticas del sistema procesal escrito, porque la metodología no es armónica, y el riesgo de fracaso es muy alto.

Tercera. Las dogmáticas civil y penal, son fundamentales en el dominio del conocimiento del operador procesal de extinción de dominio. Ambas disciplinas del derecho deben converger en el Juez, Fiscal, y Abogado defensor para lograr definir e identificar el presupuesto de la acción: *el hecho ilícito (delito)*.

Aun cuando el procedimiento de extinción de dominio es autónomo del penal, la Ley Nacional dota de jurisdicción al Juzgador para analizar la concurrencia de los elementos típicos de la conducta, donde en el ejercicio valorativo de las teorías de caso, se puede actualizar algún supuesto o causa de exclusión del delito, como la atipicidad, las causas

de justificación, o las de inculpabilidad.

Cuarta. El nuevo paradigma incorporado en la reforma constitucional de 2008, no solo fue para el sistema de justicia penal, sino que fue la directriz para que otros sistemas de justicia, como la civil, mercantil, laboral, y ahora la de extinción de dominio, adoptaran la oralidad regido por un sistema de audiencias. *La metodología procesal y principios en todas disciplinas son coincidentes, y debe ser uniforme atendiendo a las facultades exclusivas que se han concedido al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal.* En razón de lo anterior, los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas y el de la Federación, cuentan con amplia experiencia en implementación de sistemas de justicia oral, que se debe privilegiar para planear la implementación a corto, mediano y largo plazo del sistema de justicia oral en materia de extinción de dominio, procurando su pronta consolidación. *Se cuenta con extraordinarios operadores (Juezas, Jueces, agentes del Ministerio Público, Defensores Públicos y Privados, Abogados Postulantes) con amplia experiencia en los modelos de justicia oral, que deben ser fuente o referente en la elaboración de planes de estudio y capacitación necesarios para formar más y mejores operadores.*

Fuentes consultadas

Bibliografía

LORENZO, Leticia, *Manual de Litigación Civil*, Centro Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile 2017.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Código Penal vigente para la Ciudad de México.

Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Normativa Interna del Poder Judicial de la Ciudad de México

Acuerdo 41-25/2016, emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Acuerdo 04-14/2015, emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Alicia ROSAS RUBÍ*

SUMARIO: Introducción; **I.** Antecedentes; **II.** ¿Qué es la extinción de dominio?; **III.** Aspectos importantes de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; **IV.** Bienes de la propiedad social; **V.** Etapa de preparación de la acción de extinción de dominio; **VI.** Proceso Judicial; **VII.** Audiencia inicial; **VIII.** Audiencia principal; **IX.** Sentencia; **X.** Recursos; **XI.** Consideraciones a la Ley Nacional; **XII.** Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la CNDH; **XIII.** Recomendaciones a la ciudadanía; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El presente texto analiza la entrada en vigor de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, sus avances y problemáticas en la Ciudad de México, en comparación con la Ley anterior, se retoma cómo nació la figura de extinción de dominio en América, cómo se le denomina en algunos otros países; los Estados pioneros en extinción de dominio; los tratados que le dieron vida a nivel internacional; las estadísticas de los avances en el tema; la reforma constitucional que incrementó las hipótesis para la extinción de dominio. Asimismo, se hace énfasis de las nuevas herramientas en la Ley que han tenido gran interés en el público, como la venta y disposición anticipada de los bienes; la procedencia de extinción de dominio en bienes comunales y ejidales, las medidas cautelares; el desarrollo del proceso civil; las recomendaciones al ciudadano ante alguna investigación de extinción de dominio.

Palabras clave

Extinción de dominio, venta anticipada, disposición anticipada, extinción de bienes sociales, medidas cautelares en extinción de dominio, estadística de extinción de dominio.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho Procesal Penal* con especialidad en *Juicios Orales* por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas. Es Integrante de la Comisión de Equidad de Género de la Facultad de Derecho de la UNAM. A lo largo de más de 30 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos públicos en México en el ámbito de procuración de justicia. Actualmente, ocupa el cargo de Subprocuradora de Procesos en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

Abstract

This text analyzes the entry into force of the National Domain Extinction Law, its progress and problems in Mexico City, compared to the previous Law, it takes up how the figure of domain extinction in America was born, how it was it is called in some other countries; the pioneer states in extinction of domain; the treaties that gave it life at the international level; statistics of progress on the subject; the constitutional reform that increased the hypotheses for the extinction of domain. Similarly, the new tools in the Law that have had great interest in the public are emphasized, such as the sale and early disposal of goods; the source of extinction of domain in communal property, precautionary measures; the development of the civil process; the recommendations to the citizen before any investigation of extinction of domain.

Key Words

Extinction of domain, advance sale, advance provision, extinction of social assets, precautionary measures in extinction of domain, domain extinction statistics.

Introducción

El 9 de agosto de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* (LNED), reglamentaria del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Entró en vigor al día siguiente; el artículo Segundo Transitorio, abrogó tanto la *Ley Federal de Extinción de Dominio* como

las leyes de extinción de las todas las entidades federativas y derogó todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a ella; entre ellas, la ley en la materia para la Ciudad de México.

Debemos precisar que la figura se creó desde la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, incorporada en el artículo 22 de la Constitución, como resultado de exigencias de carácter internacional para combatir el crimen organizado.

Antecedentes

La extinción de dominio tiene su antecedente en tres convenciones internacionales a saber:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988);
- La Convención de Viena (1969), y;
- La Convención de Palermo Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

La primera legislación de extinción de dominio y que ha sido modelo fue la de Colombia; se trata de la denominada Ley de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos de Colombia que data de 1996 y que ha sido reformada.

Igualmente, hay varios países tienen una ley similar, como son El Salvador, Perú, Argentina, Honduras y Guatemala.

Italia, Irlanda y otros países han institucionalizado el decomiso civil; y en el Reino Unido, Australia, Irlanda, Sudáfrica, Estados Unidos y algunas provincias de Canadá tienen la figura del *Forfeiture* (decomiso de activos civiles).

La Ciudad de México, ha tenido diversas leyes en la materia, la primera fue la *Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal* publicada el 08 de diciembre de 2008 con entrada en vigor el 8 de marzo de 2009, abrogada al publicarse la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México el 17 de noviembre de 2017, que entró en vigor el 5 de diciembre del 2018, y cuya aplicación estuvo vigente hasta el 9 de agosto del 2019, fecha en que se publicó la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, en lo sucesivo (LNED), que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Debemos precisar que, previo a la entrada en vigor de la LNED se reformaron los artículos 22 y 73, fracción XXX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹, en materia de extinción de dominio y entre los aspectos más relevantes destaca, la inclusión de los siguientes delitos:

1. Hechos de corrupción;
2. Encubrimiento;
3. Delitos cometidos por servidores públicos;

¹ Diario Oficial de la Federación, México, 14 de marzo del 2019.

4. Recursos de procedencia ilícita;
5. Extorsión;
6. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos (competencia federal).

Sin embargo, la figura jurídica de extinción de dominio, ya se venía aplicando en aquellos bienes que eran utilizados como instrumento, objeto o producto de los delitos de:

1. Robo de vehículos;
2. Delitos contra la salud;
3. Secuestro;
4. Trata de personas, y;
5. Delincuencia organizada, que es de competencia de la federación.

No obstante, se advierte que, el fenómeno de la delincuencia organizada trasnacional ha venido incrementando cada vez con técnicas o estrategias más sofisticadas, generando sumas lucrativas al crimen organizado; de ahí que diversos Estados del mundo hayan tenido que implementar estrategias de política criminal para contrarrestar este fenómeno.

Hay opiniones que afirman que el derecho penal fracasó² en su misión de mantener el orden social, que no ha sido suficiente imponer una pena corporal o pecuniaria al infractor de la norma para evitar su reincidencia o

² Cfr. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Retos del Sistema Procesal Penal en México*, INACIPE, México 2004, p. 55.

reinsertarlo a la sociedad; que no se ha hecho énfasis para debilitar a las estructuras financieras y mermar el poder económico del delincuente.

«Con la reforma al artículo 22 constitucional, entre los delitos susceptibles de la extinción de dominio, están como ya lo mencionamos, el secuestro, la delincuencia organizada, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, delitos contra la salud, trata de personas, hechos de corrupción y encubrimiento; además de delitos cometidos por servidores públicos, de robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita y la extorsión».

En México, previo a la extinción de dominio, existía la figura del “decomiso”, pero atendiendo el clamor, que ello no era suficiente para disminuir la estructura económica de los delincuentes, que no solo se debía trabajar en acreditar el delito e imponer la sanción; sino que, debía atacarse el problema con mayor profundidad, que debía golpearse el

corazón financiero de las estructuras de la delincuencia y que los términos penales en la investigación eran muy acotados y no siempre permitían obtener con éxito el decomiso de los bienes de la delincuencia.

De ahí el implemento de nuevas estrategias, como la extinción de dominio regulada en la LNED como un procedimiento especial, con reglas especiales, de carácter civil y autónomo del Derecho Penal, teniendo como principal objetivo disminuir el poder económico de la delincuencia; donde la Autoridad Administradora de los bienes les dará un destino legal atendiendo en todo momento el interés público, que más adelante retomaremos.

II. ¿Qué es la extinción de dominio?

Es un instrumento jurídico implementado por el Estado, para disminuir el poder económico del crimen organizado.

Es la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los bienes, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario, o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los bienes. Es decir, cuando el Órgano Jurisdiccional declare procedente la acción de extinción de dominio a favor del Gobierno, éste no tiene que dar alguna contraprestación, ni compensación, solo pasa a ser

propiedad del Estado y éste deberá darle el destino correspondiente.

Con la reforma al artículo 22 constitucional, entre los delitos susceptibles de la extinción de dominio, están como ya lo mencionamos, el secuestro, la delincuencia organizada, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, delitos contra la salud, trata de personas, hechos de corrupción y encubrimiento; además de delitos cometidos por servidores públicos, de robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita y la extorsión.

La extinción de dominio, según la LNED establece dos etapas: la de integración de la acción (agente del Ministerio Público), en lo sucesivo (AMP) —con facultades de autoridad investigadora— y la del proceso ante los Jueces Civiles competentes —AMP como parte en el proceso—, los mecanismos para que las autoridades administren y moneticen los bienes sujetos al proceso, incluidos sus

productos, rendimientos, frutos y accesorios.

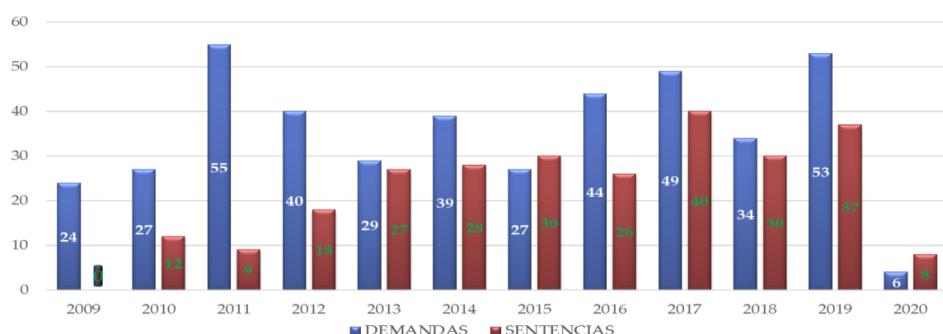
El ejercicio de la acción de extinción de dominio ante el Órgano Jurisdiccional, corresponde al agente del Ministerio Público, es un juicio de naturaleza civil, de carácter patrimonial con prevalencia en la oralidad.

La Ciudad de México, ha tenido varios éxitos desde la implementación de la extinción de dominio y ha recuperado diversos bienes relacionados en la comisión de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, obteniendo diversas sentencias favorables.

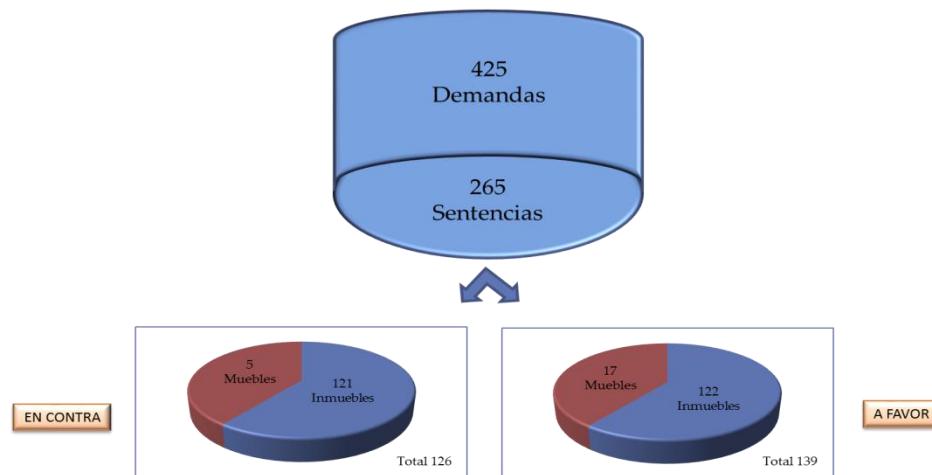
A continuación, se expone un cuadro comparativo del año 2009 a la fecha, de los logros y fracasos en la materia, donde el AMP tuvo como herramienta primordial las dos leyes que antecedieron a la Ley Nacional, hoy abrogadas en las que prevaleció un proceso escrito (por 10 años 4 meses).

ESTADÍSTICA GENERAL

DEL AÑO 2009 AL 13 DE MARZO DE 2020



DEL AÑO 2009 AL 10 DE MARZO DE 2020



NOTA: Información estadística de la Fiscalía Especializada en Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

III. Aspectos importantes de la Ley Nacional de Extinción de Dominio

Con la publicación de la LNED del 9 de agosto de 2019, es evidente que nuestro legislador, consideró oportuno ampliar el catálogo de delitos para hacer más efectiva la extinción de dominio. Asimismo, se buscó mejorar, agilizar, unificar los criterios y conceptos a nivel nacional, no solo a nivel local, sino en todo el país y con ello combatir el flagelo de la delincuencia que, en últimos años ha tomado su fuerza frente al poder del Estado.

La LNED, señala de forma más precisa qué bienes son objeto de extinción de dominio (*de origen o destinación ilícita*). De origen ilícito son aquellos bienes cuya procedencia lícita no puede probarse, por ejemplo, cuando son adquiridos mediante el lavado de dinero o comprado mediante el producto obtenido de un delito; en cuando a la destinación ilícita, son aquellos bienes obtenidos

de forma lícita pero que su propietario o poseedor le da un destino ilícito, como se señala el artículo 7 de la LNED.

Seguramente un aspecto que ha causado gran impacto en nuestra sociedad, es cuando el bien es utilizado para la comisión de un hecho ilícito por un tercero, pues en este supuesto, el titular del bien no es quien comete el hecho ilícito, ni es procesado, mucho menos está relacionado con el delito, lo que se sanciona es el conocimiento que tiene, que su bien era utilizado para la comisión de un hecho ilícito, siendo permisivo con ese actuar delictuoso y a pesar de ello no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; este supuesto en la norma, impacta a la población, creando en la ciudadanía la percepción de una Ley injusta, por ello el agente del Ministerio Público que realiza la investigación, tiene la encomienda de realizar un análisis meticuloso del

expediente con objetividad e imparcialidad para no afectar la economía de las personas que por negligencia, incapacidad o ignorancia llegan a verse involucrados en este tipo de situaciones, verbigracia los bienes que son arrendados, dados en comodato, préstamos o por cualquier título que transmita la posesión, ya que con ello no se está cumpliendo el fin principal, que es afectar el poder y la estructura económica de la delincuencia.

«La LNED, señala de forma más precisa qué bienes son objeto de extinción de dominio (de origen o destinación ilícita). De origen ilícito son aquellos bienes cuya procedencia lícita no puede probarse, por ejemplo, cuando son adquiridos mediante el lavado de dinero o comprado mediante el producto obtenido de un delito; en cuando a la destinación ilícita, son aquellos bienes obtenidos de forma lícita pero que su propietario o poseedor le da un destino ilícito...».

La LNED, trajo diversas novedades para ejercer la Acción de Extinción de Dominio, tanto para los agentes del Ministerio Público, como para los jueces, en virtud de que el proceso civil anterior era escrito; el actual es oral, con reglas específicas para el proceso de extinción de dominio, mucho más ágil, sin que ello implique violaciones al debido proceso o detrimento en la defensa de los demandados, dado que implicó un cambio de paradigmas, en el ritmo que se venía llevando, tanto en la preparación de la acción, como el proceso ante los jueces de oralidad civil y hasta la fecha se ha llevado avante con la presentación de demandas.

Otro aspecto importante considerado en la LNED, fue la implementación de las medidas cautelares, mismas que podrá solicitar el Ministerio Público conforme al artículo 175 de la Ley de la materia, durante el juicio y antes del juicio, con el fin de que los bienes no se oculten, alteren o dilapidén, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o se realicen cual acto traslativo de dominio, medidas que estarán supeditadas al control judicial de proceso oral civil, con lo que se da seguridad y certeza jurídica al ciudadano.

La medida cautelar por caso urgente, da la posibilidad al agente de MP de realizarla y después someterla a control judicial, tan pronto sea posible; esta regla se considera

benéfica en el desarrollo de la investigación con independencia del proceso civil, de conformidad al numeral 173 de la citada Ley.

Así mismo, con el fin de dar cumplimiento al artículo 22 párrafo tercero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se añade en el texto de la Ley Nacional, la creación de una Autoridad Administradora local, que se encargará de la transferencia, administración y destino de bienes materia de extinción de dominio, cabe señalar que, al momento de la publicación del presente artículo, aún no se cuenta con dicha autoridad, sin embargo quien actualmente realiza esa función, es la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario (cuando se trate de bienes inmuebles) y la Unidad de Inteligencia Financiera (cuando sean bienes muebles).

En relación al destino legal de los bienes obtenidos vía extinción de dominio en la Ciudad de México; antes, la LED de la CDMX, vigente al 9 de agosto del 2019, establecía en su artículo 4 que los bienes serían aplicables a favor del Gobierno y cuando fueran bienes fungibles se destinarían en porcentajes iguales a la Procuración de Justicia y la Seguridad Pública.

Ahora, la LNED en su artículo 233, señala que, en el ámbito federal se podrán destinar al servicio público,

en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. En cuanto al ámbito local podrán ser destinados conforme a las disposiciones locales aplicables.

De ahí que las entidades federativas deben llevar a cabo la armonización de su normatividad interna a la LNED (acuerdos, manuales, reglamentos, etc.), para dar el destino de un bien obtenido por la vía de extinción de dominio; se advierte que el Legislador le dio libertad a los Estados para destinar el bien, según sus necesidades. Por ende, es indispensable la participación de las instituciones involucradas.

«...la LNED en su artículo 233, señala que, en el ámbito federal se podrán destinar al servicio público, en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. En cuanto al ámbito local podrán ser destinados conforme a las disposiciones locales aplicables.

De ahí que las entidades federativas deben llevar a cabo la armonización de su normatividad interna a la LNED (acuerdos, manuales, reglamentos, etc.), para dar el destino de un bien obtenido por la vía de extinción de dominio; se advierte que el Legislador le dio libertad a los Estados para destinar el bien, según sus necesidades. Por ende, es indispensable la participación de las instituciones involucradas».

La Ley Nacional también incorporó la figura de la venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, que consiste en la enajenación de los mismos previo a la emisión de una sentencia definitiva. Figura jurídica que denota beneficios para los posibles afectados, toda vez que, con la venta se asegura el valor del bien al momento del aseguramiento, evitando el devalúo, daño, deterioro o menoscabo del mismo con el paso del tiempo, ello le significa un ahorro de administración para el Estado.

Por lo que vale la pena mencionar los supuestos de procedencia que contempla el artículo 228 de la Ley de la materia, para la venta anticipada:

- Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;
- Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;
- Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;
- Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;
- Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o
- Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien

sustancialmente por el transcurso del tiempo.

De tales supuestos es importante mencionar que la ciudadanía no tiene nada de qué preocuparse, pues la Ley Nacional, establece los casos en que la autoridad administradora puede realizar la venta anticipada evitando con ello arbitrariedad en su ejecución.

Lo mismo sucede con lo señalado en el numeral 231 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, donde nuestro legislador estableció que los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, podrán disponer de forma anticipada, por parte de la autoridad administradora, para ser dado en uso, depósito o comodato en los siguientes supuestos:

- Permitan a la administración pública obtener un beneficio mayor que el resultante de su venta anticipada, o no se considere procedente dicha enajenación en forma previa a la sentencia definitiva, y
- Resulten idóneos para la prestación de un servicio público.

Lo anterior, previa solicitud de la parte afectada cuando se acredite la propiedad y licitud de la posesión del inmueble asegurado, con lo que la Ley Nacional es puntual en prever situaciones que antes no tocaba la Ley local abrogada y actualmente quedaron contempladas las situaciones de hecho, con el único fin de causar el menor daño y molestia al propietario o poseedor

respectivamente, por ello, la Ley autoriza que los bienes asegurados puedan quedar en posesión de su propietario, poseedor o alguno de sus ocupantes, como depositarios, siempre y cuando no se afecte el interés social, orden público o sean objeto de prueba según lo determine el Juez.

Por lo tanto, el depositario judicial deberá cumplir puntualmente con su encargo debiendo presentar cada mes tanto al juez como a la autoridad administradora un informe detallado de los frutos obtenidos, como de los gastos erogados con la documentación que acredite su informe y, en caso de no ser así, serán separados de su función.

«Otra de las novedades relevantes de la Ley Nacional, es la incorporación en el artículo 7, de los Bienes regulados por el régimen de la propiedad social, son inmuebles construidos en predios comunales o ejidales que utiliza la delincuencia para cometer hechos ilícitos, el uso creciente y frecuente de bienes sociales, por parte de la delincuencia y muchas de las veces, en complacencia de los órganos de control de la comunidad...».

IV. Bienes de la propiedad social

Otra de las novedades relevantes de la Ley Nacional, es la incorporación en el artículo 7, de los *Bienes regulados por el régimen de la propiedad social*, son inmuebles construidos en predios comunales o ejidales que utiliza la delincuencia para cometer hechos ilícitos, el uso creciente y frecuente de bienes sociales, por parte de la delincuencia y muchas de las veces, en complacencia de los órganos de control de la comunidad; se requiere mayor precisión en la procedencia de la extinción de dominio en estos inmuebles, tomando en consideración que el artículo 27 Constitucional, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, sin embargo, dicho precepto legal, no autoriza a usar o permitir el uso de predios para actividades ilícitas.

Así conforme al precepto 27 Constitucional, 9 y 68 de la Ley Agraria los predios comprendidos bajo el régimen social, son propiedad de la comunidad y por ende, sus integrantes gozan de un derecho posesorio, en consecuencia, la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, debe contar con un capítulo especial que prevea no solo la acción respecto de estos Bienes, sino establecer de forma clara y precisa ¿quién será la

autoridad administradora de los bienes que estén sujetos a una investigación o un proceso civil de extinción de dominio?; asimismo, establecer ¿cómo debe ser el procedimiento para dar el destino final de los bienes que pertenecen al régimen de propiedad social?, y, establecer ¿qué autoridades deben participar dentro del proceso?

No se debe perder de vista que éstos bienes, no se rigen por los principios de la propiedad privada, dado que están inmersos en una comunidad, que, conforme al numeral 233 último párrafo de la LNED, una vez que los bienes por sentencia firme, sean extintos, serán puestos a disposición de la asamblea ejidal o comunal para que se reasigne en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria.

Ante tal circunstancia es importante que nuestro legislador precise ¿a quién se dejará como depositario del inmueble, mientras dura la tramitación del proceso civil?, coincidimos que se debe privilegiar con la posesión a la comunidad agraria, a fin de no vulnerar derechos adquiridos en materia social, siempre y cuando se le dé un uso lícito. Se podría dejar al órgano supremo de la comunidad, en este caso la asamblea comunal o ejidal, según sea el caso, como depositario de dichos Bienes, previa inscripción en el libro de juntas de la asamblea, así como del Registro Agrario Nacional y se dé la

intervención a la Procuraduría Agraria como defensora de los derechos comunales y ejidales a comuneros, avecindados y jornaleros agrícolas a fin de que supervise el depósito.

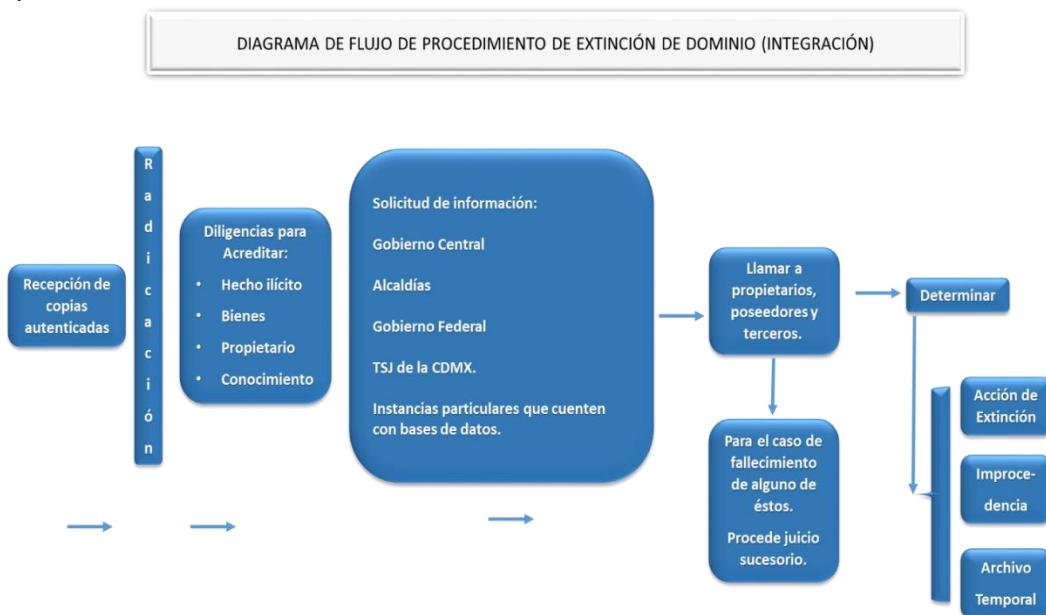
Lo anterior, permitirá que las Fiscalías Generales de Justicia o Procuradurías de todo el país puedan llevar a cabo sin dilación alguna, el proceso civil que nos ocupa, evitando en todo momento impunidad por falta de armonización en la legislación.

De acuerdo con la LNED, el procedimiento constará de dos etapas: *Preparatoria y Judicial*.

V. Etapa de preparación de la acción de extinción de dominio

La etapa *preparatoria* estará representada por el Ministerio Público (*con calidad de autoridad*), encargado de la investigación y acreditación de los elementos de la acción ante la autoridad judicial. En esta etapa, de acuerdo al numeral 190 de la Ley, se realizarán las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción mediante las diligencias necesarias para constatar los requisitos enmarcados en el artículo 9 de la Ley de la materia como se verá más adelante, durante la investigación, el servidor público está obligado a reservar estrictamente toda la información que se genere hasta que se presente la demanda ante la autoridad judicial. Se presenta

a continuación el siguiente diagrama de flujo obtenido de la LNED.



VI. Proceso Judicial

En la etapa *judicial* se ventila propiamente el Proceso Civil, el cual inicia de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la materia, con la acción de extinción de dominio presentada ante el Juez de Proceso Oral Civil, una vez reunidos los cuatro elementos básicos: la existencia de un hecho ilícito, la existencia de un bien de origen o destinación ilícita, el nexo causal entre estos dos y por último el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular del bien, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del hecho ilícito.

Presentada la demanda ante el juez competente, éste dictará un auto admisorio en el que ordenará la publicación de los edictos, en el caso de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial y en la página de Internet de la

Fiscalía General de Justicia la Ciudad de México, para hacer saber a cualquier persona que considere tener algún derecho del juicio y, en el mismo auto el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, afectados o víctima y la inscripción de la o las medidas que fueran admitidas, una vez contestada la demanda se tendrá por fijada la *litis* y se señalará día y hora para la audiencia inicial.

Cabe señalar que antes de la entrada en vigor de la LNED, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX) tenía habilitados 10 juzgados que conocían del sistema tradicional en materia de extinción de dominio; no obstante, con el proceso de armonización interna, se extinguieron dos juzgados civiles (dejando ocho para el sistema

tradicional) creando dos juzgados orales civiles, para substanciar el proceso oral civil conforme a las nuevas reglas que exige la LNED.

VII. Audiencia inicial

El día y hora fijado para la audiencia inicial, se lleva a cabo observando los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en la Ley Nacional.

En dicha audiencia, se declarará abierta por el juez, quien inicialmente resolverá sobre las excepciones dilatorias y revisará de oficio la personería de la parte demandada y de las personas afectadas; posteriormente, se pasará a las siguientes etapas:

- Depuración procesal;
- Fijación de la *litis*;
- Acuerdos probatorios;
- Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas;
- En su caso, revisión de medidas cautelares y provisionales, y
- Señalamiento de día y hora para la celebración de la audiencia principal.

Una vez cerrada la audiencia inicial se tendrán por precluidos los derechos que no se ejercieron por alguna de las partes.

VIII. Audiencia principal

La audiencia principal se llevará el día y hora fijado por el juez competente, observando en todo momento, los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en la Ley Nacional y constará de las siguientes etapas:

- Desahogo de pruebas;
- Alegatos, y
- Sentencia.

Cabe mencionar que, la audiencia principal se llevará a cabo estén o no presentes las partes y, una vez abierta, se dará cuenta de la presentación e identificación de las partes, interesados, testigos peritos y demás personas que deben intervenir, luego se procederá al desahogo de pruebas, iniciando por las admitidas al Ministerio Público, posteriormente a la parte demandada y, finalmente a los afectados.

Una vez desahogadas las probanzas, se dará el uso de la voz a las partes con el fin de que presenten sus alegatos, concluidas sus alegaciones, el juez dictará la sentencia en la misma audiencia o dentro de los ocho días siguientes.

IX. Sentencia

La sentencia, de conformidad con el artículo 211 de la Ley, deberá contener los siguientes elementos:

- La decisión sobre cada una de las pretensiones del Ministerio Público;
- La explicación de la desestimación de las pruebas de las partes, y
- La relación sucinta de los fundamentos y motivos que lo sustenta.

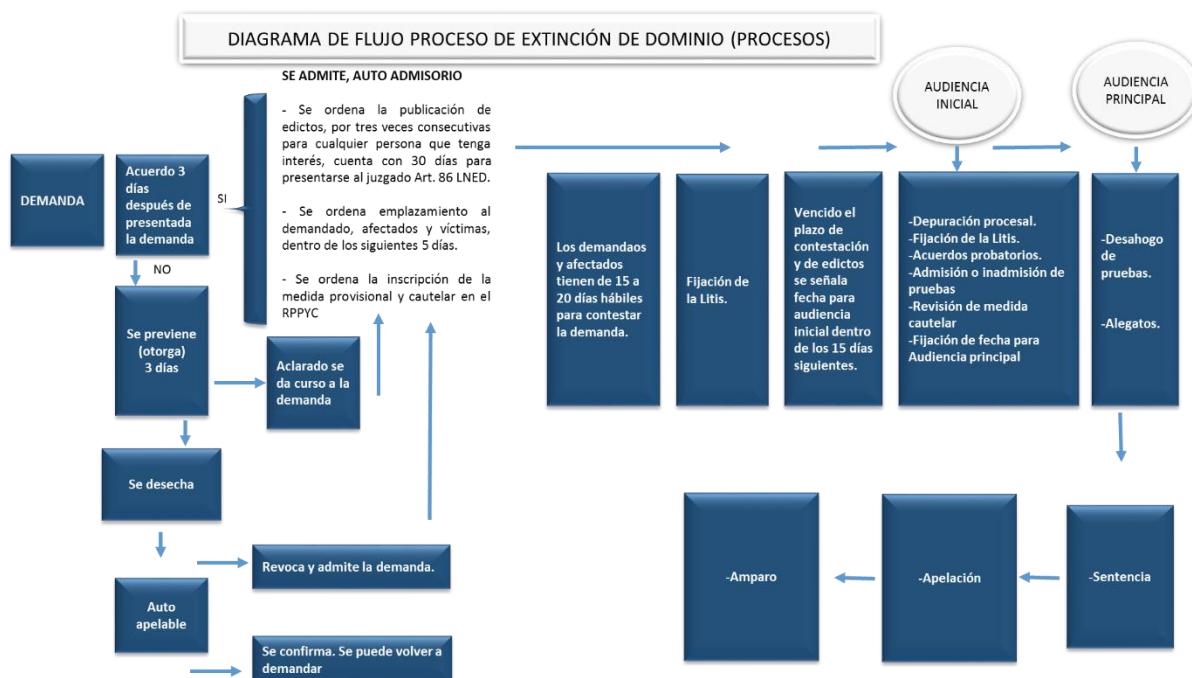
Una vez que la sentencia cause ejecutoria el juzgador ordenará su ejecución y la aplicación de los bienes a favor del Estado.

X. Recursos

La Ley Nacional establece como medio de impugnación:

- Revocación contra decretos, y
- Apelación contra autos, resoluciones dictadas en audiencia y sentencia definitiva.

Para ilustrar la lectura que nos ocupa, se anexa un diagrama de flujo del Proceso Oral de Extinción de Dominio, que se obtuvo de la LNED:



XI. Consideraciones a la Ley Nacional

Resulta importante en este punto resaltar algunas consideraciones de operatividad, con las cuales se ha encontrado el agente del Ministerio Público de extinción de dominio; cabe destacar que, la Ley Nacional, no estableció de forma clara los

mecanismos para dar salida firme a los asuntos en los que no fuera factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio, pues si bien el numeral 9 de la Ley, señala los requisitos para poder ejercer la acción, no establece los supuestos para el caso contrario; es decir, en caso de que no se reúna alguno o

algunos de los requisitos del artículo de referencia, será ilógico presentar una demanda ante el órgano jurisdiccional, amén de que la función del Ministerio Público es un órgano de buena fe, como garante de la legalidad y de los derechos humanos de los gobernados bajo los principios de objetividad y legalidad, por tanto cuando advierta que es evidente, que no se acredita alguna de las exigencias a que alude el multicitado numeral, lo procedente es plantear *la improcedencia* o el *no ejercicio de la acción de extinción de dominio*; sin embargo, tomando en cuenta que la ley es omisa, en establecer alguna de estas formas para determinar los expedientes y tomando en cuenta que los gobernados de la Ciudad de México, no pueden estar de manera indefinida afectados o privados de su derecho a la propiedad o posesión de sus bienes; la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, emitió el Acuerdo FGJCDMX/12/2020 en cumplimiento al proceso de armonización que exige la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, en el artículo *Tercero Transitorio*, donde otorga el plazo de 180 días, a todas las legislaturas de las Entidades Federativas para armonizar su normatividad interna acorde a las exigencias de la Ley Nacional.

XII. Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la CNDH

Es importante mencionar que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entabló demanda de acción de inconstitucionalidad 100/2019, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 9 de septiembre de 2019, en contra de los artículos 1°, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, 2, fracción XIV, *en la porción normativa «o bien, el uso o destino lícito de los Bienes»*, 5, párrafo segundo, en la porción normativa «La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial», 7, fracciones II, IV y V, 9, numerales 2, en la porción normativa «o destinación», y 4, 11, párrafo primero, 15, 16, fracción II, 173, párrafo segundo, en la porción normativa «En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible», 177, último párrafo, 190, párrafo quinto, en la porción normativa «En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano

jurisdiccional» y 228, inciso a), de la LNED, así como el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió dicha ley.

Sin embargo es de suma importancia mencionar que, a título personal, muchos de los puntos que aquí se señalan no resultan procedentes, sin embargo, seremos respetuosos de la Acción de Inconstitucional presentada y estaremos a la espera de la resolución que emita la Corte, pues la LNED, es una herramienta eficaz para combatir a la delincuencia organizada, más en estos momentos, en que la delincuencia ha tomado fuerza debido a las actividades tan lucrativas que desarrolla, en el que no basta con la imposición de la sanción penal, sino de igual forma o más importante es, debilitar o erradicar la fuerza económica de los criminales, evitando así que continúen con su actuar delictivo, tomando como ejemplo a los Estados en donde han venido aplicando con éxito este tipo de figura jurídica.

XIII. Recomendaciones a la ciudadanía

Se recomienda a los ciudadanos tomen las medidas pertinentes para que, en caso de verse involucrados en alguna investigación de extinción de dominio, primeramente como obligación de todo ciudadano al enterarse de la comisión de algunos de los delitos que prevé el artículo 22 Constitucional, notificar a la

autoridad por cualquier medio, sabemos que no es fácil denunciar a este tipo de criminales, sin embargo, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en todo momento garantizará la secrecía de la denuncia en este tipo de hecho ilícito e incluso se cuenta con el sistema de denuncia anónima, con el que, el ciudadano queda protegido, pues con esta acción acredita su buena fe ante la autoridad de extinción de dominio.

Además de lo anterior la LNED prevé varios supuestos que presumen su buena fe en el numeral 15 de la Citada Ley, debiendo acreditar:

- Que conste en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;
- Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe o justo título;
- Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido, además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

- La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;
- El impedimento real que tuvo para conocer que el bien asociado a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del hecho ilícito;
- En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente. Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando, se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o
 - Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

Con estos puntos evidentemente el gobernado cuenta con las herramientas necesarias para

demostrar su buena fe ante el ministerio público de la fiscalía especializada en extinción de dominio o ante el juez que conozca de la acción.

«La LNED trajo diversas novedades entre ellas: la venta anticipada de bienes; un proceso civil oral, más rápido y ágil; las medidas cautelares prejudiciales; se prevé la creación de un Instituto de Administración de Bienes (local y federal); la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio en bienes comunales o ejidales y una vez que sean extintos deberán ser reincorporados a la comunidad agraria; se establece la creación de un Registro Nacional de Extinción de Dominio».

Conclusiones

- ✓ La figura jurídica de extinción de dominio se reguló por primera vez en México, con la Reforma Constitucional del 18 de junio del año 2008.
- ✓ La extinción de dominio tiene su antecedente en tres convenciones internacionales: La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia

Organizada Trasnacional (Convención de Palermo) Palermo, Italia; *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (Convención de Mérida) Mérida, Yucatán México; *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefaciente y Sustancias Sicotrópicas*, Viena Austria.

- ✓ La Ciudad de México, del 2008 a la fecha, ha tenido tres leyes en la materia, siendo la última, la LNED publicada el 9 de agosto del 2019.
- ✓ La figura de extinción de dominio se aplica por los siguientes delitos: Robo de vehículos; Delitos contra la salud; Secuestro; Trata de personas, Delincuencia Organizada; Hechos de corrupción; Encubrimiento; Delitos cometidos por servidores públicos; Recursos de procedencia ilícita; Extorsión; Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
- ✓ El antecedente directo de la figura jurídica de extinción de dominio, es el decomiso penal.
- ✓ Colombia fue el primer país en América Latina, que implementó la figura jurídica de extinción de dominio, para combatir al crimen organizado.
- ✓ La LNED, trajo consigo la unificación de criterios y conceptos a nivel nacional, al derogar las diversas disposiciones de las entidades federativas y la federal.
- ✓ La LNED trajo diversas novedades entre ellas: la venta anticipada de bienes; un proceso civil oral, más

rápido y ágil; las medidas cautelares prejudiciales; se prevé la creación de un Instituto de Administración de Bienes (local y federal); la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio en bienes comunales o ejidales y una vez que sean extintos deberán ser reincorporados a la comunidad agraria; se establece la creación de un Registro Nacional de Extinción de Dominio.

Fuentes consultadas

Bibliografía

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Retos del Sistema Procesal Penal en México*, INACIPE, México 2004.

_____, *Dogmática Penal y Política Criminal*, Editorial Ubijus, México 2018.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 14 marzo de 2019.

Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 05 de febrero de 2017.

Ley Nacional de Extinción de Dominio, Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2019.

Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México (abrogada), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 17 noviembre de 2017.

Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal (abrogada),

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 08 diciembre de 2008.

Legislación Internacional

Convención de las Naciones Unidas
Contra la Delincuencia Organizada Transnacional,
(Convención de Palermo)
Palermo, Italia, diciembre de 2000, en vigor 29 de septiembre de 2003.

Convención de las Naciones Unidas
Contra la Corrupción,
(Convención de Mérida) Mérida, Yucatán México, diciembre de 2003, en vigor 14 de diciembre de 2005.

Convención de las Naciones Unidas
Contra el Tráfico Ilícito de Estupefaciente y Sustancias Sicotrópicas, Viena Austria, 20 de diciembre de 1988.

EL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Yaopol PÉREZ AMAYA JIMÉNEZ*

SUMARIO: Introducción; **I.** Generalidades; **II.** Características; **III.** Etapas; Conclusión; Fuentes consultadas.

Resumen

De conformidad con la exposición de motivos que dio origen a la reforma del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ante el crecimiento de los delitos de hechos de corrupción, la violencia, la delincuencia organizada y no organizada, resultaba necesario generar acciones de modificación constitucional y legislativa para inhibir la generación de estas conductas, por lo que, se propuso modificar el artículo 22 constitucional y su ley reglamentaria de extinción de dominio, con el propósito de que proceda dicha figura privativa del derecho de propiedad por investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento y 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.

Estimando que dicha reforma servirá para fortalecer las acciones, políticas públicas y normas que instrumentan el Sistema Nacional Anticorrupción.

Así, la acción de extinción de dominio tiene por objeto privar del derecho de propiedad a una persona, respecto de bienes que son instrumento, objeto o producto de los delitos previstos en el párrafo segundo, fracción II, del artículo 22 constitucional, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.

Abstract

In accordance with the explanatory memorandum which had as a consequence the reform of article 22 of the Political Constitution of the United Mexican States, given the growth in crimes of corruption, violence, organized and unorganized crime, it was necessary to generate actions of constitutional and legislative modification to inhibit the generation of these conducts, and for this reason, it was proposed to modify constitutional article 22 and

* Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con especialidad en Derecho Penal; Maestría en Derecho Civil por la Universidad Panamericana. Cuenta con una trayectoria de más 22 años en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en los que se ha desempeñado en diferentes puestos. Actualmente, ocupa el cargo de Magistrado por Ministerio de Ley en materia Civil en la Ciudad de México.

its regulatory law of extinction of domain, with the purpose of proceeding this proprietary figure of property rights by derived investigations of acts of corruption, cover-up and crimes committed by public servants, organized crime, theft of vehicles, illicit resources, crimes against health, kidnapping, extortion, human trafficking and crimes in the fields of hydrocarbons, oil and petrochemicals.

Considering that this reform will serve to strengthen the actions, public policies and norms that implement the National Anticorruption System.

Thus, the action of extinction of domain has the objective of take away the right of property of persons, regarding the assets that are an instrument, object or product of the crimes considered, in the second paragraph, section II, of constitutional article 22, without place to compensation, retribution or any compensation.

Palabras clave

Extinción de dominio, Artículo 22 constitucional, acción, procedimiento de extinción de dominio, etapas del juicio.

Introducción

El procedimiento de extinción de dominio se incorporó al Sistema Jurídico mexicano, tanto sustantivo como procesal, mediante reforma al artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que en su parte conducente a la letra decía:

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 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.

Posteriormente el artículo en cita, fue reformado mediante decreto publicado el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 22...

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.

De lo anterior, se advierte la preocupación del órgano reformador para agilizar la acción de extinción de dominio, y con ello, al dotarla de mayores herramientas procesales y de carácter sustantivo, combatir eficazmente los delitos descritos en el artículo Constitucional, como política pública de seguridad nacional.

I. Generalidades

El derecho de acción, conceptualizado como el derecho subjetivo que tiene todo gobernado para instar al órgano jurisdiccional para que conozca y resuelva una controversia de manera vinculativa, en este caso por mandato constitucional concentra su ejercicio en el Ministerio Público.

Por ello, para el análisis de la acción de extinción de dominio, resulta importante el análisis de los elementos de la acción en general, que son aquellas «condiciones necesarias para que el Juez tenga que declarar existente y actuar la voluntad concreta de la ley invocada por el actor, es decir, las condiciones necesarias para obtener una resolución favorable»¹.

Los elementos son: a) los sujetos (actor, demandado y autoridad), b) el objeto y c) la causa de la acción.

El titular de la acción es quien tiene el derecho de acudir ante el órgano jurisdiccional, a reclamar la prestación de la función jurisdiccional, pretendiendo obtener una conducta forzada determinada en el demandado.

El órgano jurisdiccional es el ente dotado de facultades para decir el derecho con imparcialidad, resolviendo así la situación controvertida.

¹ CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo I, México 2008, p. 68.

El sujeto pasivo es el destinatario que soporta los derechos de acción, quedando sometido al juzgador soportando las cargas y obligaciones procesales.

El objeto de la acción: Está constituido por la prestación o prestaciones que se reclaman por el acto del demandado. Es la conducta que se exige, teniendo así, dos objetos: 1. El que el órgano jurisdiccional despliegue todos los actos tendientes a decir el derecho; y 2. El que se ejerza la función jurisdiccional para ajustar al demandado a una conducta pretendida por el actor.

La causa de la acción: aquí se pueden citar dos elementos: un derecho y una situación contraria a ese derecho.

«... para el análisis de la acción de extinción de dominio, resulta importante el análisis de los elementos de la acción en general, que son aquellas «condiciones necesarias para que el Juez tenga que declarar existente y actuar la voluntad concreta de la ley invocada por el actor, es decir, las condiciones necesarias para obtener una resolución favorable».

Así, los elementos de la acción refieren al derecho del gobernado de pretender la intervención de la actividad jurisdiccional, para la declaración o realización coactiva de sus intereses (materiales o procesales) protegidos en abstracto por las normas de derecho objetivo, y sus elementos son los sujetos, objeto y causa de la acción.

En la acción de extinción de dominio el titular del derecho es el Ministerio Público, ya sea del orden federal o local, según corresponda a la competencia. En ese sentido, el derecho de acción en el caso en estudio no corresponde a todo gobernado, sino exclusivamente al representante social, atento a lo previsto en el artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual, en sus párrafos tercero, cuarto y quinto, dice:

...

...

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.

Así, la acción de extinción de dominio, conforme al artículo 22, párrafo tercero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2019, tiene una naturaleza de un procedimiento jurisdiccional civil y autónomo del juicio penal. Es de carácter patrimonial pues a través de su ejercicio se busca privar de sus bienes a quienes se benefician con el

producto de la comisión de delitos específicamente establecidos en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, al aplicarse en sentencia los bienes en favor del Estado, con un destino de interés público en beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe.

«El procedimiento de extinción de dominio es de carácter patrimonial pues a través de su ejercicio se busca privar de sus bienes a quienes se benefician con el producto de la comisión de delitos específicamente establecidos en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al aplicarse en sentencia los bienes en favor del Estado, con un destino de interés público en beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe».

Del mismo precepto constitucional se advierte el órgano jurisdiccional que debe conocer y resolver la acción de extinción de dominio, es un juez civil especializado en extinción de dominio; y dentro del procedimiento debe prevalecer la oralidad. Lo anterior, de conformidad con los artículos 8 y 17 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, que a la letra dicen:

Artículo 8. La acción de extinción de dominio se ejercitará a través de un proceso jurisdiccional de naturaleza civil, de carácter patrimonial y con prevalencia a la oralidad, mediante una vía especial y procederá sobre los Bienes descritos en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público.

El proceso de extinción de dominio será autónomo, distinto e independiente de aquel o aquellos de materia penal de los cuales se haya obtenido la información relativa a los hechos que sustentan la acción o de cualquier otro que se haya iniciado con anterioridad o simultáneamente.

Artículo 17. Es autoridad competente por materia para conocer, substanciar y resolver en primera instancia los procesos de extinción de dominio, la persona titular del juzgado competente en materia de extinción de dominio, ya sea de la Federación o de las Entidades Federativas.

Será Juez competente, aquel que corresponda al del lugar donde sucedieron los hechos ilícitos o el que corresponda a la ubicación de los Bienes, a falta de ubicación de los Bienes será Juez competente el del lugar del domicilio de la Parte Demandada, a elección del Ministerio Público.

Los citados juzgados conocerán de las acciones de extinción de dominio que ejerza el Ministerio Público, sin perjuicio del valor de los Bienes objeto de la acción.

Será Juez competente el que prevenga en el conocimiento del asunto, sin perjuicio del fuenro. Cuando varios jueces conozcan del mismo asunto, continuará substanciando el proceso el Juez respectivo por prevención.

El Poder Judicial de la Federación y aquéllos de las Entidades Federativas contarán con juzgados competentes en materia de extinción de dominio, determinando por conducto de sus órganos facultados para ello, el número de juzgados necesarios de acuerdo a las cargas de trabajo, distribuidos en circuitos, distritos o cualquier otra forma de competencia territorial, de conformidad con las leyes orgánicas, reglamentos, acuerdos y demás normatividad aplicable.

Conocerán en apelación, las autoridades ante quienes se substancian en segunda instancia los procesos civiles, de acuerdo a los ordenamientos internos que rijan los respectivos poderes judiciales correspondientes.

A falta de los jueces o magistrados normalmente competentes, conocerán de los asuntos a que se refiere esta Ley, quienes deban sustituirlos de acuerdo con los ordenamientos internos citados en el párrafo que precede.

En tanto que los sujetos pasivos de la acción son la parte demandada (quien o quienes hubiesen realizado los actos ilícitos) o las personas afectadas en sus bienes que sean instrumentos, objetos o productos de los hechos ilícitos.

El objeto de la acción es la perdida de la propiedad de bienes a favor del Estado, por estar relacionados con 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.

«En términos de los preceptos legales citados, la acción de extinción de dominio necesariamente tiene su causa de pedir en la existencia de un hecho ilícito derivado de las pruebas que existen en una carpeta de investigación o en un procedimiento penal».

En términos de los preceptos legales citados, la acción de extinción de dominio necesariamente tiene su causa de pedir en la existencia de un hecho ilícito derivado de las pruebas que existen en una carpeta de investigación o en un procedimiento penal.

De todo lo anterior, se desprenden precisamente los elementos particulares de la acción de extinción de dominio, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 9 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, como son:

Artículo 9. Los elementos de la acción de extinción de dominio son:

1. La existencia de un Hecho Ilícito;
2. La existencia de algún bien de origen o destinación ilícita;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores, y
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular, del destino del bien al Hecho Ilícito, o de que sea producto del ilícito. Este elemento no se tendrá por cumplido cuando se acredite que el titular estaba impedido para conocerlo.

II. Características

El procedimiento de extinción de dominio tiene las siguientes características:

- a) Tiene naturaleza patrimonial y de carácter civil;
- b) Se deben respetar y proteger los derechos fundamentales y las

garantías reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte; y

c) A la Parte Demandada y a la o las personas afectadas, de manera enunciativa, más no limitativa, se le reconocen los siguientes derechos:

I. Contar con asesoría jurídica profesional a través de profesionistas particulares o a cargo del Instituto Federal de la Defensoría Pública o su similar de las Entidades Federativas respectivamente;

II. Conocer inmediatamente después de ejecutada, los hechos y fundamentos de la medida cautelar que se decrete antes de iniciado el proceso judicial de extinción de dominio y a manifestarse respecto de la solicitud de tales medidas cuando aquellas hayan sido solicitadas durante éste;

III. Conocer los hechos y fundamentos que sustentan la acción, así como los medios de prueba presentados por el Ministerio Público;

IV. Dar contestación a la demanda, asumiendo las actitudes procesales que considere prudente;

V. Oponer las excepciones y defensas que considere pertinentes;

VI. Renunciar a la controversia, allanarse a las pretensiones del

Ministerio Público y solicitar anticipadamente la sentencia definitiva que decrete la extinción de dominio;

VII. Ofrecer medios de prueba y controvertir aquellos ofrecidos por el Ministerio Público o por cualquier Persona Afectada legitimada para comparecer al proceso, y participar en su desahogo;

VIII. Formular alegatos, y
IX. Los demás que la Constitución o la Ley Nacional de Extinción de Dominio les otorguen.

III. Etapas

El procedimiento consta de dos etapas:

I. Una preparatoria, a cargo del Ministerio Público para la investigación y acreditación de los elementos de la acción de conformidad a las atribuciones asignadas en la presente Ley, y

II. Una Judicial, que comprende las fases de demanda, admisión, notificación, contestación de la demanda, audiencia inicial, audiencia principal, recursos y ejecución de la sentencia.

Preparatoria

Dentro de la etapa preparatoria el Ministerio Público debe realizar las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción y, en su caso, probar ante

el Juez su pretensión, para lo cual podrá ordenar a la policía de investigación los actos requeridos, solicitar la intervención de los servicios periciales, así como el apoyo de las unidades de análisis de información.

Una vez que el Ministerio Público considere que cuenta con los elementos suficientes para ejercitar la acción de extinción de dominio, como garantía legal, previo a la presentación de la demanda, debe citar al titular del bien sobre el que se pretenda aplicar, con la finalidad de que pueda comparecer para justificar la legítima procedencia del bien, en un plazo que no excederá de diez días hábiles.

Etapa Judicial

Esta etapa se divide en:

- Postulatoria, donde evidentemente se encuentra la demanda inicial, admisión, emplazamiento y contestación de la demanda (no son admisibles las demandas reconvencionales);
- Sistema de audiencias, donde se celebran la audiencia inicial y la principal; y
- Recursos y ejecución de la sentencia.

Postulatoria

En la etapa postulatoria las partes contendientes fijan la *litis*, es decir, el Ministerio Público expone los hechos sobre los que versará la acción de extinción de dominio y los

demandados o afectados oponen las excepciones y defensas que consideran pertinentes, con el derecho de ambas partes de ofrecer sus pruebas.

La demanda debe comprender los siguientes requisitos de forma y fondo:

- Definir con toda precisión los bienes sobre que se pretende ejercitar la extinción del dominio (prestaciones);
- En los hechos expresar con circunstancias de tiempo modo y lugar, el hecho ilícito en que se funda la acción, así como el resto de sus elementos constitutivos ya citados con anterioridad.

«... se recomienda que en la demanda se describa con circunstancias de tiempo, modo y lugar, tanto el hecho ilícito sobre el cual descansa el ejercicio de la acción, como el nexo causal, sin que sea suficiente que se puedan advertir tales elementos de las documentales que se exhiban, como puede ser la carpeta de investigación, pues los requisitos de fondo de la acción idóneamente se deben observar de la lectura de los hechos y no de las pruebas exhibidas».

Ante ello, se recomienda que en la demanda se describa con circunstancias de tiempo, modo y lugar, tanto el hecho ilícito sobre el cual descansa el ejercicio de la acción, como el nexo causal, sin que sea suficiente que se puedan advertir tales elementos de las documentales que se exhiban, como puede ser la carpeta de investigación, pues los requisitos de fondo de la acción idóneamente se deben observar de la lectura de los hechos y no de las pruebas exhibidas.

El artículo 191 de la *Ley Nacional de Extinción de Domino*, establece los requisitos que debe contener el escrito inicial de demanda, a saber:

- I. El Juez ante el que se promueva;
- II. La descripción de los Bienes respecto de los cuales se solicita la extinción de dominio, señalando su ubicación y demás datos para su identificación y localización;
- III. Copia certificada o autenticada de los documentos pertinentes que se hayan integrado en la preparación de la acción y, en su caso, las constancias del procedimiento penal respectivo, relacionados con los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio;
- IV. El nombre de quien se ostente como Ministerio Público y el domicilio que señale para oír y recibir las notificaciones de carácter personal;

V. El nombre de la Parte Demandada y, en su caso, de las personas afectadas conocidas y su domicilio. En caso de ignorarlo, deberá manifestarlo bajo protesta de decir verdad;

VI. La acción ejercida, así como las pretensiones reclamadas inherentes a aquella;

VII. Los hechos en que funde la acción y las prestaciones reclamadas, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que la Parte Demandada pueda producir su contestación y defensa;

VIII. Los fundamentos de derecho, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

IX. La medida provisional que solicite, en su caso;

X. La solicitud de las medidas cautelares necesarias en los términos que establece esta Ley;

XI. Las constancias, documentos y demás instrumentos a su disposición con los que sustente la acción;

XII. Las pruebas que se ofrecen, debiendo en ese momento exhibir las documentales o señalar el archivo donde se encuentren, cumpliendo para tal efecto con los requisitos legales correspondientes;

XIII. El número de copias simples necesario para correr traslado a cada una de las personas

demandadas, tanto de la demanda, como de los documentos que se anexan, pudiendo realizar dicha entrega con los medios electrónicos disponibles, previa constancia de su recepción.

Si excedieren los documentos de cincuenta hojas, quedarán en el tribunal para que se instruya a la Parte Demandada o a la Persona Afectada que corresponda, y

XIV. El nombre y firma del agente del Ministerio Público.

No se dará curso a la demanda si no se acompañan las copias correspondientes. Las copias podrán acompañarse en medios electrónicos.

«Si la demanda fuere obscura o irregular, el Juez debe prevenir al Ministerio Público para que la aclare, corrija o complete dentro del plazo de tres días, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual le dará curso; en caso contrario, se le tendrá por no presentada. El Juez puede hacer esta prevención por una sola vez. El auto que determine que no se da curso a la demanda será apelable en ambos efectos».

Una vez presentada la demanda con los documentos que acrediten la procedencia de la acción y demás pruebas que ofrezca el Ministerio Público, el Juez cuenta con un plazo de tres días para resolver sobre la admisión o no de la demanda.

Si la demanda fuere obscura o irregular, el Juez debe prevenir al Ministerio Público para que la aclare, corrija o complete dentro del plazo de tres días, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual le dará curso; en caso contrario, se le tendrá por no presentada. El Juez puede hacer esta prevención por una sola vez. El auto que determine que no se da curso a la demanda será apelable en ambos efectos.

Si la admite, el juez debe ordenar de oficio el emplazamiento a la parte demandada o a su representante legal y señalar los bienes materia del juicio, el nombre de la o las partes demandadas, concediéndoles el plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos el emplazamiento para contestar la demanda. En dicho auto, el Juez proveerá lo conducente en relación con las medidas provisionales y cautelares que en su caso hubiera solicitado el Ministerio Público en la demanda.

Lo anterior, acorde a los artículos 193 al 197 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, que a la letra preceptúan:

Artículo 193. Una vez presentada la demanda con los documentos que acrediten la procedencia de la acción y demás pruebas que ofrezca el Ministerio Público, el Juez contará con un plazo de tres días para resolver sobre la admisión de la demanda y ordenar la notificación de ésta a la Parte Demandada o a su representante legal y, en su caso, la publicación del edicto a que se refiere esta Ley.

Artículo 194. Si la demanda fuere obscura o irregular, el Juez debe prevenir al Ministerio Público para que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores, señalando en concreto sus defectos dentro del plazo de tres días, hecho lo cual le dará curso; en caso contrario, se le tendrá por no presentada. El Juez puede hacer esta prevención por una sola vez. El auto que determine que no se da curso a la demanda será apelable en ambos efectos.

Aclarada la demanda, el Juez le dará curso o la desechará de plano. Desechada la demanda, el Ministerio Público podrá volver a presentarla si subsana la deficiencia.

Artículo 195. El Juez, en el auto de admisión, señalará los Bienes materia del juicio, el nombre de la o las partes demandadas, concediéndoles el plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos el emplazamiento para contestar la demanda. En dicho auto, el Juez

proveerá lo conducente en relación con las medidas provisionales y cautelares que en su caso hubiera solicitado el Ministerio Público en la demanda.

Si los documentos con los que se le corriera traslado excedieren de quinientas fojas, por cada cien de exceso o fracción se aumentará un día más de plazo para contestar la demanda sin que pueda exceder de veinte días hábiles.

Contra el auto que niegue la admisión de la demanda procederá el recurso de apelación en ambos efectos; el que la admita será apelable en efecto preventivo.

En el auto que admita la demanda, el Juez ordenará sea emplazada la Parte Demandada dentro del plazo de cinco días en los términos previstos en la presente Ley, apercibiéndolo de declararlo confeso de los hechos de la demanda que deje de contestar o conteste de manera diversa a la prevista por este ordenamiento, así como de la preclusión de los demás derechos que, como consecuencia de su rebeldía, no ejercite oportunamente.

Artículo 196. El plazo para contestar la demanda será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda, sin haber sido contestada la demanda, se hará la declaración de rebeldía,

teniéndosele por contestada la demanda en sentido afirmativo y por precluido sus derechos procesales que no hizo valer oportunamente.

El rebelde podrá comparecer al proceso en cualquier momento y podrá hacer valer los derechos que no le hayan precluido.

Artículo 197. Para hacer la declaración en rebeldía, el Juez examinará escrupulosamente si el emplazamiento se hizo legalmente y con las formalidades respectivas y, en caso contrario, procederá a declararlo nulo de oficio y de inmediato mandará reponerlo e impondrá una sanción disciplinaria al actuario, de quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, cuando apareciere responsable.

En ese sentido, el emplazamiento a juicio se hará de conformidad con las reglas siguientes:

I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser emplazada vive, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local señalado por el actor para el emplazamiento;

II. Si está presente la parte demandada o su representante legal, el actuario le hará saber de la demanda iniciada en su contra, le entregará física o electrónicamente las copias de traslado correspondientes, le indicará el plazo con el que cuenta para formular la contestación a la demanda y le notificará la resolución

que ordene el emplazamiento, dejándole un instructivo de notificación que contenga los pormenores previstos en *Ley Nacional de Extinción de Dominio*;

III. En el caso de que la parte demandada o su representante o las personas afectadas se nieguen a atender el emplazamiento o a recibir el instructivo o las copias de traslado, el actuario le prevendrá por una vez que las copias de traslado quedarán a su disposición en el juzgado y el instructivo será fijado en el tablero notificador del juzgado; si prevenido que fuere, no recibiere el instructivo y las copias de traslado, se procederá a fijarlo en el mencionado tablero y surtirá sus efectos el emplazamiento como si hubieran sido recibidos el instructivo y las copias por la persona emplazada, y

IV. Si no está presente la parte demandada o la persona afectada o su representante legal, se le dejará citatorio para que espere al actuario a una hora hábil determinada, la cual deberá estar comprendida entre las seis y las setenta y dos horas siguientes. El citatorio se dejará con los parientes o domésticos del interesado o con cualquiera otra persona que viva o trabaje en el domicilio señalado. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante legal, el emplazamiento se hará con cualquier persona que se encuentre en el domicilio señalado y, si estuviere éste cerrado o la persona que se encuentre

se negare a recibir las copias de traslado, el actuario procederá a hacer el emplazamiento fijando el instructivo respectivo en los tableros notificadores del juzgado y las copias de traslado a su disposición en el juzgado, surtiendo efectos conforme con la fracción III antes citada. No obstante ello, cuando el actor haya proporcionado otro domicilio de la Parte Demandada o de la Persona Afectada, el lugar en el que éste trabaje o tenga el principal asiento de sus negocios, el actuario deberá trasladarse a dicho lugar, sin necesidad de que el juzgador dicte determinación para ello, a efecto de proceder a emplazarlo y si no lo encontrase procederá a emplazarlo a través de la fijación del instructivo en los tableros notificadores del juzgado y dejará a su disposición en el juzgado las copias de traslado.

Cuando la persona que se pretende emplazar o el representante de ésta ocurre, con identificación idónea consistente en instrumento público, ante el actuario antes de que se proceda a hacer el emplazamiento, éste se hará en el juzgado u oficina de actuarios, de conformidad con lo previsto en la fracción II antes citada, de lo cual se dejará la constancia correspondiente en autos.

En todos los casos, se levantará acta pormenorizada, autorizada con la firma del actuario, en la que se asienten con claridad los medios empleados para la identificación del domicilio en el que se actúa, la certeza

de que el mismo corresponde a la Parte Demandada o Persona Afectada y todos los pormenores de la diligencia de emplazamiento. Además, se recabará la firma de la persona con la que se haya entendido el emplazamiento y, en su caso, la de aquella que haya recibido el citatorio al que se refiere la fracción IV antes citada, así como de las demás personas que hayan intervenido en uno y otro, o, en su defecto, asentar las razones que se tuvieron para no recabarse determinada firma.

Para el caso de que la demanda presentada por el Ministerio Público sea contra aquellos que estuvieren recluidos o sujetos a internamiento en algún centro penitenciario, de readaptación, reinserción o cualquier otro análogo, sin perjuicio de su denominación, por encontrarse sujetos a proceso penal o a ejecución de pena, bastará que por escrito autorice a persona o personas determinadas para efectuar la consulta de las actuaciones correspondientes, facilitando en todo momento el acceso a las mismas, para salvaguardar su derecho fundamental de defensa en el juicio de extinción de dominio.

En estos casos, la notificación personal se hará en el lugar donde se encuentre detenida, el notificador deberá cerciorarse de la identidad de la persona, mediante documento oficial o por identificación de la autoridad penitenciaria, entregar copia de la resolución que se

notifique, de la demanda y de los documentos base de la acción; recabar nombre o media filiación y, en su caso, firma de la persona con quien se entienda la diligencia, asentando, en su caso, los medios por los cuales se asegure de su identidad, así como los de la persona que la identifique. Asimismo, en el acta de notificación constarán los datos de identificación del secretario o actuaria que la practique.

En todos los casos deberá levantarse acta circunstanciada de la diligencia que se pratique.

El Juez podrá habilitar al personal del juzgado para practicar las notificaciones en días y horas inhábiles.

A la Autoridad Administradora se le notificará mediante oficio.

En todo caso y para emplazar a juicio a cualquier persona que tenga un derecho sobre el o los Bienes patrimoniales objeto de la acción, en razón de los efectos universales del presente juicio, la notificación se realizará a través de la publicación de edictos por tres veces consecutivas en el Diario Oficial de la Federación o Gaceta o Periódico Oficial del Gobierno del Estado respectivo, y por Internet, en la página de la Fiscalía, a fin de hacer accesible el conocimiento de la notificación a que se refiere este artículo por cualquier persona interesada.

Toda Persona Afectada que considere tener interés jurídico sobre los Bienes materia de la acción de

extinción de dominio deberá comparecer dentro de los treinta días hábiles siguientes, contados a partir de cuando haya surtido efectos la publicación del último edicto, a efecto de dar contestación a la demanda, acreditar su interés jurídico y expresar lo que a su derecho convenga.

Procede el emplazamiento por edictos:

I. Cuando se trate de la Parte Demandada o de Persona Afectada inciertas;

II. Cuando se trate de Parte Demandada o de Persona Afectada cuyo domicilio se ignora, y

III. En todos los demás casos previstos por la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Al efecto, utilizarán los mismos edictos publicados por tres veces consecutivas en el Diario Oficial de la Federación o Gaceta o Periódico Oficial del Gobierno del Estado donde se ubique el inmueble, y por Internet, en la página de la Fiscalía, referidos en el artículo 86, en los que se le haga saber que debe presentarse la persona que se emplaza o notifica dentro de un plazo de treinta días hábiles a partir de que surta efectos la última publicación.

Ahora bien, el artículo 91 de la mencionada ley, establece que los efectos del emplazamiento son:

I. Prevenir el juicio en favor del Juez que lo ordena;

II. Sujetar a la persona emplazada a seguir el juicio ante el Juez que ordenó el emplazamiento, siendo competente al tiempo de la notificación, aunque posteriormente la Parte Demandada o personas afectadas cambien de domicilio o por cualquier otro motivo legal pudiera darse otra competencia;

III. Imponer a la Parte Demandada y a la Persona Afectada la carga procesal de contestar ante el Juez que ordenó el emplazamiento, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia en los términos previstos por esta Ley, y

IV. Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial.

Una vez hecho el emplazamiento, la parte demandada o la persona afectada tendrán un plazo de quince días, contados a partir de que surta sus efectos, para dar contestación a la demanda, con la consecuencia que de no hacerlo, previo apercibimiento, ser le declarará confeso de los hechos de la demanda que deje de contestar o conteste de manera diversa a la prevista por este ordenamiento, así como de la preclusión de los demás derechos que, como consecuencia de su rebeldía, no ejercite oportunamente.

De conformidad con el artículo 198 de la Ley en estudio, la parte demandada o la persona afectada formularán su contestación en los términos prevenidos para la demanda, adjuntando los documentos justificativos de sus excepciones y deberán ofrecer las pruebas que las acrediten.

Las excepciones que se tengan, cualquiera que sea su naturaleza, se harán valer simultáneamente en la contestación y nunca después, a no ser que fueren supervenientes. En tanto que no es procedente en los juicios de extinción de dominio la reconvenCIÓN.

Una vez vencido el plazo para contestar la demandada, el juez del conocimiento tendrá un plazo de cinco días para señalar fecha de audiencia inicial, la cual tendrá verificativo dentro de los quince días siguientes, con lo cual inicia el sistema de audiencias.

Etapa de audiencias

Audiencia inicial

En términos del artículo 208 de la Ley en estudio, las etapas de la audiencia inicial son:

- a) Depuración procesal;
- b) Fijación de la *litis*;
- c) Acuerdos probatorios;
- d) Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas;
- e) En su caso, revisión de medidas cautelares y provisionales, y

f) Señalamiento de día y hora para la celebración de la audiencia principal.

De las etapas de la audiencia se puede distinguir su naturaleza depurativa y estratégica, al establecer como puntos torales la depuración del procedimiento, la fijación de la *litis* y los acuerdos probatorios.

Depuración procesal

En esta etapa el juez debe resolver las excepciones dilatorias (*litispendencia* y conexidad) y revisará de oficio la personería de la parte demandada y de las personas afectadas.

Es decir, la intención de la etapa en estudio es evitar que al momento de resolver el asunto de fondo, exista alguna excepción dilatoria que lo impida, privilegiando siempre el fondo sobre la forma; además, la resolución inmediata de la excepciones dilatorias y el estudio de la personería de la parte demandada o persona afectada, cumple con la naturaleza de las pruebas figuras jurídicas en cita, como lo son precisamente las excepciones dilatorias y la personaría, las cuales deben ser analizadas una vez fijada la *litis* con la demanda y su contestación.

Fijación de la *litis*

En esta etapa el Juez precisará sucintamente las pretensiones del Ministerio Público, así como las excepciones y defensas de la parte demandada y de las personas afectadas, fijando los hechos

controvertidos y las cuestiones de derecho objeto de debate.

«... la fijación de la litis debe ser precisada por el juez, ello no debe entenderse de manera literal o como un simple discurso memorizado o de lectura por su parte, sino que, como todo procedimiento oral con tintes democráticos, la fijación tanto de los hechos controvertidos con exclusión de los no controvertidos y las cuestiones de derecho objeto de debate, se pueden lograr con auxilio y participación del Ministerio Público y los abogados litigantes que asistan a la parte demandada y a la persona afectada, para así darle mayor firmeza y precisión en sus objetivos, como lo es: fijar con precisión la materia sobre la que versará la audiencia de juicio, incluyendo de la sentencia definitiva».

Si bien el artículo 208 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, hace referencia que la fijación de la *litis* debe ser precisada por el juez, ello no debe entenderse de manera literal o como un simple discurso memorizado o de lectura por su parte, sino que, como todo procedimiento oral con tintes democráticos, la fijación tanto de los hechos controvertidos con exclusión de los no controvertidos y las cuestiones de derecho objeto de debate, se pueden lograr con auxilio y participación del Ministerio Público y los abogados litigantes que asistan a la parte demandada y a la persona afectada, para así darle mayor firmeza y precisión en sus objetivos, como lo es: fijar con precisión la materia sobre la que versará la audiencia de juicio, incluyendo de la sentencia definitiva.

Acuerdos probatorios

La finalidad de esta etapa es definir cuáles de las pruebas ofrecidas por las partes contendientes son las idóneas para demostrar los hechos realmente controvertidos; esto se actualiza en razón de que tanto el Ministerio Público como la parte demandada o la persona afectada, al momento de demandar o contestar según corresponda, no conocen con precisión qué hechos serán controvertidos y cuáles no; por ello, hasta en tanto se defina de manera oral, en la etapa de fijación de hechos controvertidos de la audiencia inicial, los hechos discutidos por los

contendientes, es que se encuentran en aptitud de proponer y pactar cuáles medios de prueba están dirigidos a demostrarlos y cuáles no.

Así, la intención es precisar cuáles y cómo se van a desahogar los medios relacionados por las partes contendientes a los hechos controvertidos, excluyendo aquellas pruebas no idóneas por estar relacionadas a hechos que no se fijaron como controvertidos, es decir, no están disputados y por ello no requieren de prueba.

Por ello, el Juez debe pronunciarse sobre la propuesta de acuerdos probatorios de las partes, en cuanto hace a hechos controvertidos, aprobando los propuestos siempre que sea conforme a derecho.

Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas

En esta etapa, como su propia denominación lo dice, el juzgador se pronunciará oralmente sobre la admisión de las pruebas y la preparación para su desahogo, lo que constituye un gran avance porque es en presencia de las partes la citada admisión y preparación, por lo que, al momento mismo de su pronunciamiento, quedan notificados de la resolución e incluso citados para todos aquellos actos en donde sea necesaria su participación, como por ejemplo, la parte demandada o persona afectada sobre la que verse la confesional o declaración de parte

estará en ese momento citada para comparecer a la audiencia de juicio.

Con ello, atento al principio de concentración, se funde en un solo acto procesal tanto la admisión de las pruebas como las órdenes y directrices necesarias para el correcto y oportuno desahogo de las pruebas, posibilitando en mayor medida el cumplimiento de las partes contendientes con el principio dispositivo, el cual establece que, por regla general, corresponde a los oferentes el vigilar e impulsar el desahogo de sus medios de prueba.

«Lo anterior, evidencia la celeridad y prontitud del procedimiento oral de extinción de dominio, pues en una sola audiencia se desahogan todas y cada una de las pruebas admitidas a las partes contendientes (salvo casos excepcionales precisados en la propia ley), alegan oralmente las partes contendientes y el juez dicta sentencia definitiva, lo que constituye un gran avance procesal en el sistema de extinción de dominio, al acelerar sus fases procesales y dotarlas de mayor eficiencia y eficacia».

Asimismo, desde el momento mismo de la audiencia inicial, en la etapa en estudio, el juez tendrá por desahogadas las pruebas que, por su propia y especial naturaleza así lo permitan; y las que requieran desahogo en audiencia oral en inmediación y contradicción, dictará las medidas necesarias para su preparación.

Por último, el juez hará una revisión de medidas cautelares y provisionales decretadas.

Una vez concluida la audiencia inicial, el Juez señalará el día y hora para la celebración de la audiencia principal dentro de los quince días siguientes, en la que recibirá las pruebas.

De conformidad con el artículo 209 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la audiencia principal comprende:

- a) Desahogo de pruebas;
- b) Alegatos, y
- c) Sentencia.

Conclusión

Lo anterior, evidencia la celeridad y prontitud del procedimiento oral de extinción de dominio, pues en una sola audiencia se desahogan todas y cada una de las pruebas admitidas a las partes contendientes (salvo casos excepcionales precisados en la propia ley), alegan oralmente las partes contendientes y el juez dicta sentencia definitiva, lo que constituye un gran avance procesal en el sistema de

extinción de dominio, al acelerar sus fases procesales y dotarlas de mayor eficiencia y eficacia.

Fuentes consultadas

Bibliografía

CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tomo I, México 2008.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Extinción de Dominio.

ESTRATEGIAS DE LITIGIO EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Eliseo Juan HERNÁNDEZ VILLAVERDE*

SUMARIO: Introducción; **I.** Esencia y principios del juicio oral de extinción de dominio; **II.** Plan estratégico y técnicas de juicio oral; **III.** Técnicas de juicio oral en particular; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El proceso oral adversarial, y específicamente el de extinción de dominio, no es improvisado. Se requiere que sus operadores, en cualquiera de sus instancias, Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces, Ministerios Públicos, abogadas y abogados postulantes, de acuerdo a su rol en el procedimiento, definan su plan estratégico para aplicar metodológicamente los principios del juicio oral, con base en las técnicas de juicio oral, que le permitan desarrollar sus habilidades y destrezas para generar información de calidad en el debate, pruebas y decisiones.

Abstract

The adversarial oral process, and specifically the domain extinction process, it is not improvised. It is necessary that its operators, in any of their instances, Magistrates, Judges, Public Prosecutors, attorneys and applicants, according to their role in the procedure, define their strategic plan to methodologically apply the principles of oral trial, based on oral judgment techniques, which will allow them to develop their skills and abilities to generate quality information in debate, tests and decisions.

Palabras Clave

Extinción de dominio, juicio oral adversarial, plan estratégico, técnicas de juicio oral, calidad de información, habilidades, destrezas, rol de operadores del juicio.

* Licenciatura en *Derecho* por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho Orientación Civil* por la Facultad de Derecho de la UNAM; Maestría en *Procuración e Impartición de Justicia* por el Centro Investigaciones Jurídicas de Puebla; Doctorante en *Derecho* por la Universidad *Ius Semper*. Master en *Derechos Humanos* por la Universidad Complutense de España. Ganador del Concurso Internacional de Ponencias por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas de la OEA. Actualmente ocupa el cargo de Juez 15 Civil de Proceso Oral, Comisionado como Asesor en la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Introducción

El procedimiento civil de extinción de dominio, implementado a partir de la entrada en vigor de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* es de naturaleza oral y adversarial, lo cual implica el desarrollo de nuevas habilidades, técnicas y destrezas que exigen de las o los operadores del mismo, una planificación estratégica que permita elevar la calidad del debate, las pruebas y las decisiones dentro de la dinámica del sistema de audiencias.

Si Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces, Ministerios Públicos, abogadas y abogados postulantes no son conscientes de los nuevos paradigmas y retos que implica el sistema de impartición de justicia oral, se corre el riesgo de colapsar y, de esta forma, violentar el derecho humano de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva del justiciable en materia de extinción de dominio.

Lo anterior obedece a la naturaleza misma del proceso oral que, a diferencia del escrito, permite el ejercicio metodológico de los principios del juicio por medio de las técnicas, habilidades y destrezas que el Juez, Ministerios Públicos y los litigantes aplican a lo largo del procedimiento.

I. Esencia y principios del juicio oral de extinción de dominio

El juicio oral de extinción de dominio, constituye un proceso que se rige por los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad,

contradicción, continuidad y concentración, los cuales, además de ser valores o estándares mínimos que deben llevarse pragmáticamente al juicio, constituyen herramientas metodológicas sustanciales para la construcción del debate, las pruebas y las decisiones dentro de la dinámica adversarial del sistema de audiencias.

Esto es, los principios, como esencia del juicio oral, tienen su valía no solo como cualidades del procedimiento, sino como verdaderos instrumentos para construir la información que se construye y decide en el juicio. Ningún sentido tiene la existencia de dichos principios si no trascienden sustancialmente en la dinámica de los operadores del sistema, juezas, jueces, ministerios públicos, abogadas y abogados postulantes.

«El procedimiento civil de extinción de dominio, implementado a partir de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio es de naturaleza oral y adversarial, lo cual implica el desarrollo de nuevas habilidades, técnicas y destrezas que exigen de las o los operadores del mismo, una planificación estratégica que permita elevar la calidad del debate, las pruebas y las decisiones dentro de la dinámica del sistema de audiencias».

Por esta razón, es fundamental contar con las habilidades y destrezas que nos permitan llevar a la práctica cada uno de los principios, es decir, se debe tener conocimiento y dominio efectivo de las técnicas de juicio oral para aplicar los principios en un juicio oral. Al respecto, Margarita Rosa CORTÉS VELASCO, opina en coincidencia con esta premisa lo siguiente:

...en el desarrollo de la audiencia de juicio oral se deben observar las técnicas establecidas para dar cabal cumplimiento a los principios que rigen el sistema y de esta manera garantizar a los intervenientes el respeto por sus derechos fundamentales, logrando, como consecuencia de esto, mayor eficacia en el ejercicio de la justicia¹.

En este orden de ideas, en la medida que se dominen estas técnicas de juicio se elevará la calidad del debate, las pruebas y las decisiones, ya que posibilita que las Juezas, Jueces, ministerios públicos, abogadas y abogados postulantes se ocupen de: integrar, definir e identificar la teoría del caso postulada en juicio; depurar adecuadamente los hechos a discusión y las pruebas aportadas;

exponer argumentos jurídicos eficaces, con una técnica oratoria efectiva; desahogo de interrogatorios, contrainterrogatorios, objeciones y alegatos útiles, al dar información necesaria y relevante el juicio; aprovechar las herramientas que la psicología jurídica proporciona para el desempeño apropiado en los roles con que se participa en el procedimiento; proyectar una comunicación y perfil ético asertivo en la dinámica del juicio oral; así como, contar con las nociones suficientes que permitan organizar y manejar el caso, la audiencia, las salas y el trabajo en el ámbito judicial y del litigio.

«... los principios, como esencia del juicio oral, tienen su valía no solo como cualidades del procedimiento, sino como verdaderos instrumentos para construir la información que se construye y decide en el juicio. Ningún sentido tiene la existencia de dichos principios si no trascienden sustancialmente en la dinámica de los operadores del sistema, juezas, jueces, ministerios públicos, abogadas y abogados postulantes».

¹ CORTÉS VELASCO, Margarita Rosa, *La importancia de la técnica en el juicio oral*, disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3851191>], consultada en: 2020-05-12.

II. Plan estratégico y técnicas de juicio oral

No es suficiente conocer las técnicas de juicio oral, es fundamental que las y los juzgadores y postulantes implementen dichas técnicas de acuerdo al caso en concreto, en forma organizada y planificada. De ahí la importancia que cada uno de ellos, dentro del rol que les corresponde, definan su Plan Estratégico de Trabajo Judicial y de Litigación Oral, respectivamente.

Esta forma de organización, tanto en el ámbito judicial como del litigio, permite planificar en forma integral, amplia, periférica y ordenada cada uno de los objetivos, actividades, defensas, postulaciones y decisiones que, en su caso, deban desarrollarse en el juicio, de acuerdo a cada caso en concreto. Desde esta perspectiva, el operador, de acuerdo a su papel en el debate, obtiene una visión amplia de lo que quiere hacer, la actitud que pueden tomar cada uno de los participantes y, de esta forma, preventivamente diseñar cómo hacer frente a esas diferentes posibilidades, reduciéndose al mínimo la improvisación. El juicio oral es un procedimiento estratégico y planificado, para que en el menor tiempo posible se genere información de mayor calidad.

Ahora bien, este plan estratégico debe organizar cómo se van a desarrollar las técnicas para la aplicación de cada uno de los principios en un juicio oral, de

acuerdo al caso en concreto. De ahí que, ningún plan puede ser semejante a otro, como ninguna técnica puede utilizarse de la misma forma en todos los casos. Razón suficiente para que el operador conozca cada una de esas técnicas de juicio, que le permiten desempeñar sus habilidades y destrezas adecuadamente.

III. Técnicas de juicio oral en particular

A continuación, explicaremos, en términos genéricos, cada una de las técnicas de juicio, en el entendido de que las mismas permiten desarrollar habilidades y destrezas de Magistradas, Magistrados, Ministerios Públicos, Juezas, Jueces, abogadas y abogados postulantes en cada uno de sus ámbitos en que operan el juicio oral, con el fin de que integren su plan estratégico de trabajo judicial o de litigación oral, según les corresponda.

1. Teoría del Caso

Es una herramienta metodológica para definir, en forma estratégica y persuasiva, la versión de proposiciones fácticas postuladas ante la Jueza o el Juez, sustento de la teoría jurídica pretendida, demostrada con las evidencias, dentro de la dinámica adversarial del juicio oral.

La teoría del caso no es sinónimo de alegato de apertura, demanda, contestación de demanda, acción o excepción. Es un instrumento que sirve al Ministerio Público y a la

abogada o abogado postulante para definir cuál será el caso que someterá a conocimiento de la autoridad jurisdiccional. Por este motivo, se utiliza antes de redactar la demanda o su contestación. En el caso de las y los Juzgadores, esta herramienta les auxilia a identificar y conducir el debate, evitando dilaciones con argumentos, hechos o pruebas innecesarias.

«La teoría del caso no es sinónimo de alegato de apertura, demanda, contestación de demanda, acción o excepción. Es un instrumento que sirve al Ministerio Público y a la abogada o abogado postulante para definir cuál será el caso que someterá a conocimiento de la autoridad jurisdiccional. Por este motivo, se utiliza antes de redactar la demanda o su contestación. En el caso de las y los Juzgadores, esta herramienta les auxilia a identificar y conducir el debate, evitando dilaciones con argumentos, hechos o pruebas innecesarias».

Es importante destacar que, no se trata de una técnica exclusiva del proceso penal como tampoco propia del sistema procesal oral, es una herramienta necesaria que lo mismo es útil en el proceso escrito, como en cualquier juicio oral civil, mercantil, laboral, penal o de extinción de dominio, ya que permite despresurizar el caso que se postulará y dar las bases para decidir la forma en que se aplicarán el resto de las técnicas de juicio.

En este sentido, la teoría del caso es el centro del plan estratégico de trabajo judicial o de litigación oral, ya que es lo primero que debe diseñar el ministerio público y la abogada o abogado postulante, así como lo primero que debe identificar la Jueza o el Juez, para desarrollar el resto de las técnicas de juicio.

Lo anterior obedece a que, después que las o los ministerios públicos o postulantes realizan el acopio de información con la o el justiciable, así como el trabajo de investigación sobre el caso planteado, descartando hechos o evidencias innecesarias, pueden establecer la teoría jurídica que postularán, es decir, el derecho que consideran debe ser reconocido y declarado por el órgano jurisdiccional; la versión de sus postulaciones fácticas, los elementos de hecho necesarios para justificar la pretensión; y las evidencias, los medios de convicción que serán aportados como prueba en el procedimiento.

De esta forma, la demanda, su contestación o incluso la sentencia definitiva pueden redactarse en forma tal, que permite transitar o desenvolverse en la dinámica del juicio oral, es decir, de tal manera que pueda comunicarse de acuerdo a los principios del juicio oral.

En el cuadro que se muestra a continuación se podrán apreciar gráficamente las técnicas de juicio oral y, al centro, la Teoría del Caso, como la base fundamental del Plan Estratégico que desarrollen los operadores del juicio oral.



2. Medios Alternativos de Solución de Conflictos

Son las diferentes formas en que puede resolverse un conflicto entre personas, sin necesidad de acudir o requerir la intervención de la autoridad jurisdiccional. Al efecto, generalmente se incluyen la negociación, conciliación, mediación o el arbitraje. Por la naturaleza de la acción de extinción de dominio, en nuestra opinión, es legalmente complicada la posibilidad de resolver alguna de estas controversias a través de estos medios alternos. No obstante, no debe perderse de vista que el juicio oral, por su carácter democrático,

pretende que el proceso sea un lugar para facilitar la solución de un conflicto, no un espacio para desarrollar una pelea.

En este sentido, la Jueza o el Juez es parte de la solución, no del problema y, de esta forma, se perfila como un facilitador para resolver el conflicto. De ahí que la óptica de la abogada o abogado postulante, en congruencia con este paradigma, incluyendo la del Ministerio Público que promueve la extinción de dominio, sea buscar las alternativas más útiles y viables para atender la controversia.

«No debe perderse de vista que el principio de inmediación exige la imposición directa de la Jueza o el Juez del debate, las pruebas y las decisiones, por lo que es fundamental aprovechar la oportunidad que, a través del lenguaje verbal y no verbal, así como un proceso de comunicación sencillo, todos los operadores transparenten y legitimen su participación, al quedar claramente entendidas las razones de su actuación.

La oratoria judicial es, desde esta perspectiva, el arma más impactante durante el sistema de audiencias, al permitir, a los ojos de todos, una comunicación efectiva entre todos los operadores del juicio oral, así como las y los justiciables».

Para tal efecto, la posibilidad de definir una estrategia alternativa que resuelva la controversia, a través de cualquiera de sus modalidades, en tanto no estén expresamente prohibidas por la ley, son viables siempre y cuando se cumpla el alto fin de la tutela jurisdiccional efectiva, es decir, la solución pacífica del conflicto.

La Ley Nacional de Extinción de Dominio expresamente no reconoce la etapa de conciliación, sin embargo, ante la propuesta voluntaria de alguna de las partes, la viabilidad de la misma, reflejándose en reducción de gastos y tiempos procesales, nunca debe ser descartada, en tanto permita excluir, en su caso, el dominio de bienes de procedencia o uso ilícito.

3. Oratoria Judicial

Es el arte de hablar con elocuencia en el ámbito de la justicia, es decir, para convencer y persuadir a la Jueza o el Juez en un debate determinado o, en su caso, comunicar las determinaciones a las partes en el procedimiento.

Si la comunicación oral es uno de los elementos característicos del principio de oralidad, es evidente que resulta importante que la misma sea asertiva, horizontal, efectiva y, sobre todo, útil para los fines propios del juicio.

De ahí la importancia de desarrollar la comunicación a través de herramientas como la retórica o la tópica, por ejemplo, para lograr un

debate de calidad en la confrontación de posiciones, convencimiento y persuasión de la o el juzgador, en cada una de las etapas del procedimiento.

No debe perderse de vista que el principio de inmediación exige la imposición directa de la Jueza o el Juez del debate, las pruebas y las decisiones, por lo que es fundamental aprovechar la oportunidad que, a través del lenguaje verbal y no verbal, así como un proceso de comunicación sencillo, todos los operadores transparenten y legitimen su participación, al quedar claramente entendidas las razones de su actuación.

La oratoria judicial es, desde esta perspectiva, el arma más impactante durante el sistema de audiencias, al permitir, a los ojos de todos, una comunicación efectiva entre todos los operadores del juicio oral, así como las y los justiciables.

4. Argumentación Jurídica

Es la forma de dar razones para tomar una decisión judicial. Si la elocuencia en el habla es importante en el juicio oral, más importante es saber que, dentro de ese contexto, también el interlocutor sepa exponer los motivos por los cuales considera se tomó una decisión o, en su defecto, se le debe dar la razón en su petición.

Por ello, las y los juzgadores, ministerios públicos y postulantes, deben conocer las diferentes técnicas de argumentación, la estructura

mínima de argumento de prueba, de refutación o de una decisión, así como la diferente manera en argumentar por escrito u oralmente en la audiencia. Privilegiando el estándar de comunicación efectivo sobre el formalismo matemático de una exposición incomprendible de artículos que, en la mayoría de los casos, no los conoce el justiciable y solo son del dominio de los profesionistas del derecho.

Lo importante es que el emisor de la comunicación, dé razones al receptor para estar convencido de una decisión o, persuadirlo para rectificar el sentido de otra, en forma contundente, clara y elocuente. Evitando el cantinfleo y la redundancia, lo que dará calidad al debate durante el desahogo de las audiencias, ya que permite exactitud en la decisión del órgano jurisdiccional ante la petición precisa de los postulantes.

5. Ética Judicial

La ética no nada más integra parte del aspecto formativo de las Magistradas, Magistrados, Juezas, Jueces, ministerios públicos, abogadas y abogados postulantes, también constituye una habilidad y destreza que debe desenvolverse en el juicio oral, dado el impacto que produce en las personas el perfil y proyección ética de los mismos durante el desahogo de la audiencia pública.

En efecto, el contacto directo entre las personas que permite el

principio de oralidad e inmediación, desde una óptica meramente humana, posibilita que las personas expresen, proyecten y perciban los valores que formal y sustancialmente identifican a otras personas.

Así, la credibilidad y legitimación de operador del juicio oral, juzgador, ministerio público o postulante, frente al auditorio en una audiencia, comienza a partir de la imagen ética que proyecta, lo que genera tranquilidad y confianza a las personas e, incluso, condiciones para hablar y ser escuchado con atención y seriedad.

No se trata de una postura generada por el hablar o vestir “bien”, la expresión de género, raza o creencia, sino el hecho de que los valores que se dice tiene la persona, forman parte de su modo de vida y, por tanto, garantizan su profesionalismo y desempeño ético en su actividad.

Por esta razón, los operadores del juicio oral deben asegurarse de proyectar confianza y seguridad en lo que dicen, hacen y actúan. En esa tesitura, el Poder Judicial de la Ciudad de México, se ha asegurado de que ese mensaje público quede claro a través del uso de la toga y ropa formal de las Juezas y Jueces, de manera que se exprese rectitud, sobriedad, imparcialidad y objetividad; independientemente del compromiso legal que las y los servidores públicos tienen de guardar una conducta —en su vida privada y pública— que genere seguridad y confianza entre los justiciables».

pública— que genere seguridad y confianza entre los justiciables.

Por su parte, las y abogados postulantes deben asumir la responsabilidad de generar dicha proyección ética, como valor formativo y técnica de juicio, a partir de un compromiso nacido de su debido ejercicio profesional que, de ninguna forma, debe interpretarse como una pasarela frívola de moda en las salas de los juzgados, sino como una expresión de la naturaleza pluricultural de la comunidad en que se desenvuelve el juicio.

«... los operadores del juicio oral deben asegurarse de proyectar confianza y seguridad en lo que dicen, hacen y actúan. En esa tesitura, el Poder Judicial de la Ciudad de México, se ha asegurado de que ese mensaje público quede claro a través del uso de la toga y ropa formal de las Juezas y Jueces, de manera que se exprese rectitud, sobriedad, imparcialidad y objetividad; independientemente del compromiso legal que las y los servidores públicos tienen de guardar una conducta —en su vida privada y pública— que genere seguridad y confianza entre los justiciables».

6. Sistemas de Oposición u Objeción

Los principios de contradicción, igualdad, concentración y continuidad tienen su máxima expresión en el sistema de oposición u objeción, mediante el cual se ejerce el derecho de oposición, a partir del cual las partes, al definir libre y democráticamente el debate; corresponde a ellas decidir qué vale la pena y es útil contradecir al adversario para que, subsidiariamente, la jueza o el juez jurisdiccionalmente decidan lo conducente.

Se trata de una técnica que aplica no nada más a pruebas documentales o preguntas, sino a cualquier actuación que realice la contraparte en un juicio. De ahí lo estratégico de su ejercicio, ya que la parte objetante debe tener la habilidad de decidir, a partir de un principio de necesidad y utilidad, si debe, o no, atacar el actuar de su contraparte, ya que, de lo contrario, podría ingresar información ilícita al juicio o, en su defecto, darle la oportunidad a su antagónico de perfeccionar su defensa.

Aunado a ello, el sistema de oposición permite que, en estricta igualdad, ambas partes tengan la libertad, oportunidad y posibilidad, de controlar la presentación de su prueba o la de su contraparte. Lo que permite que puedan ejecutar un sistema de interrogatorio libre y abierto, con intervención mínima de

la Jueza o Juez, la objeción de preguntas, así como un contrainterrogatorio, también objetable; pero, más aún, apertura al hecho de que puedan objetarse documentos, preguntas, pruebas, respuestas, testimonios, testigos, alegatos y cualquier información proporcionada al juicio por una parte, que el adversario considere ilícita, siempre y cuando se haga con la técnica adecuada.

La función de la Jueza o el Juez en esta dinámica implica desarrollo de tolerancia y empatía, pero, al mismo tiempo, asumir un rol operativo y funcional, con el fin de moderar el debate, agilizarlo y vigilar la calidad de la información que se le proporciona, sin irrumpir en la técnica de litigio de los postulantes. Por ello, se debe evitar la actuación *a priori* del juzgador, como sucede, por ejemplo, en la calificación de preguntas, sin perjuicio de aplicar las reglas del juicio oral.

Sin embargo, lo fundamental es que el Ministerio Público, la abogada o el abogado postulante tengan perfectamente definida su técnica de objeción, ya que ello permitirá un debate fluido y nutrido, evitando pérdidas innecesarias de tiempo, pues no se trata de oponerse a todo, sino de utilizar un arma muy importante contra el adversario y, al mismo tiempo, de mantener atento al juzgador sobre los aspectos medulares del litigio.

7. Técnica de Interrogatorio

Con base, medularmente, en el principio de oralidad, inmediación y contradicción, el interrogatorio constituye la técnica más importante para dar información de calidad a la Jueza o al Juez, ya que le permite percibir a través de sus sentidos, directamente de la fuente original, los debates y pruebas necesarias para emitir sus decisiones.

Así, existen diversos sistemas jurídicos orales que, atendiendo a la importancia de la calidad de la prueba construida mediante esta metodología, como regla o práctica, permiten "hacer hablar la prueba" u "oralizarla", mediante el interrogatorio, como sucede con las pruebas documentales o periciales. Llegando al grado de necesitar un diálogo directo con la Jueza o el Juez en cuestiones debatibles como son el debate de admisibilidad de prueba, permitido expresamente en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; el alegato de apertura, como práctica judicial al inicio de las audiencias de juicio, para contextualizar el debate; o la exposición del contenido de las pruebas documentales previo a su desahogo, autorizado expresamente en el vigente juicio oral de extinción de dominio.

Es de vital importancia la necesidad de que las y los Juzgadores perciban directamente la prueba de su fuente de información, que los sistemas orales vigentes, como práctica o regla, discuten la

importancia de admitir la declaración de hechos propios o de uno mismo, como prueba que permita a la abogada o al abogado postulante, interrogar a su cliente en la presencia judicial, como una opción adicional a la confesional o declaración de parte a la que se está acostumbrado.

Sea cual sea la postura, las y los Ministerios Pùblicos o postulantes deben ser conocedores de las técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio, las modalidades en que pueden realizarse dichas preguntas, abiertas, cerradas, optativas, conclusivas, inquisitivas, cerradas, entre otras; así como de los sistemas de objeción de dichas preguntas, respuestas, testimonios y testigos para un mejor desempeño en el litigio oral.

Por su parte, las y los juzgadores deben ser conocedores de estas técnicas, a fin de que su función moderadora, operativa y funcional de la audiencia, permita el ejercicio de la técnica de litigio con tolerancia y prudencia, al mismo tiempo que impidan pérdidas de tiempo con la incorporación de información inútil y de nula calidad en el debate.

8. Alegatos

Esta técnica, como práctica o regla del juicio oral, debe ser vista desde dos ópticas: como alegato de apertura, o bien, como alegato final o conclusivo.

En el primer caso, el alegato de apertura, desde la óptica del procedimiento oral civil

latinoamericano, constituye una práctica para exponer discursiva y persuasivamente la teoría del caso que será objeto del juicio, permitiendo contextualizar el debate en la audiencia de juicio, ya que la *litis* queda definida desde la etapa postulatoria y depurada en la audiencia inicial o preliminar. Se trata de una exposición de la teoría jurídica, proposiciones fácticas y las pruebas que serán recibidas y, en algunos casos, de refutación a la contraparte.

El alegato final o conclusivo, a diferencia del primero, es una argumentación para convencer y persuadir a la Jueza o al Juez de que debe declarar acreditada la teoría del caso postulada. De tal suerte que los argumentos son de carácter discursivo, probatorio, persuasivo y de refutación a la contraparte.

Durante mucho tiempo los alegatos han sido una herramienta demeritada en los juicios, debido a que se considera que no inciden en la conciencia de las y los Juzgadores. Empero, son la mejor oportunidad para persuadir al órgano jurisdiccional y reorientar, en muchos de los casos, los juicios anticipados que se hayan formado durante el juicio.

Además, una buena técnica de oratoria judicial y argumentación jurídica, permite reivindicar la idea del trabajo judicial de jueces, ministerios públicos y litigantes, al darse la oportunidad de dirigirse

simultáneamente al justiciable y público en general, para ampliar el alcance del principio de publicidad, generando un ambiente de transparencia y confianza hacia la sociedad.

«... la psicología jurídica en el ámbito del juicio oral, permite desarrollar técnicas para el manejo del temperamento judicial de juzgadores, ministerios públicos y litigantes, a fin de hacer un inteligente, assertivo y adecuado manejo de todo tipo de emociones durante la audiencia. Esto permite el desarrollo de audiencias tranquilas, reduciendo la posibilidad de altercados o desplantes emocionales».

9. Psicología Jurídica

La psicología jurídica, como técnica de juicio oral, no implica la necesidad de que todo operador del sistema oral sea un psicólogo o cuente con un diván en su oficina, más bien comprende la aplicación de habilidades y destrezas, propias de esta área del conocimiento, que permitan un mejor desempeño, de

acuerdo al caso en concreto, en el procedimiento judicial.

En efecto, uno de los grandes problemas que se han desarrollado en los países donde se ha implementado el juicio oral, ha sido que el contacto cara a cara entre las personas, de acuerdo a la dinámica del conflicto propia del debate judicial, genera consecuencias en la conducta de las personas que, de no manejarse adecuadamente, trasciende en el resultado del trabajo judicial o de litigio.

De acuerdo a esta premisa, la psicología jurídica en el ámbito del juicio oral, permite desarrollar técnicas para el manejo del temperamento judicial de juzgadores, ministerios públicos y litigantes, a fin de hacer un inteligente, asertivo y adecuado manejo de todo tipo de emociones durante la audiencia. Esto permite el desarrollo de audiencias tranquilas, reduciendo la posibilidad de altercados o desplantes emocionales.

Además, este aspecto, dota de herramientas objetivas para la aplicación de interrogatorios o valoración de testificales, como son la consideración del lenguaje paralingüístico; así como técnicas de empatía y asertividad para la solución del conflicto en cada una de las etapas del juicio.

10. Sistemas de Gestión

La gestión implica la definición de esquemas de organización,

planificación, administración o manejo de varios aspectos en el procedimiento. En el caso del juicio oral, existen cuatro tipos de sistemas de gestión: de trabajo, de salas, de audiencia y del caso.

La gestión de trabajo constituye la forma en que se va a organizar el juez y el órgano jurisdiccional en el desempeño de su función judicial; cuando se trata del Ministerio Público o el abogado postulante, dicha organización se dirige a su despacho y manejo de sus asuntos. Las cosas que se hacen de la misma forma obtienen el mismo resultado. Los operadores deben estar conscientes de que deben cambiar su forma de trabajar directamente o son sus equipos de trabajo, de lo contrario colapsará su función.

A manera de ejemplo, para identificar la importancia de este punto, en la Ciudad de México se han desarrollado tres sistemas de trabajo judicial, como son: conservando la figura del juzgado con personal reducido (Juzgados Civiles de Proceso Oral); juzgados reducidos coordinando trabajo con una Unidad de Gestión (Juzgados Familiares de Proceso Oral); y la existencia de oficinas de Jueces con una Unidad de Gestión más amplia (Proceso Penal Acusatorio). Los tres permiten, desde diferentes puntos de vista, que la jueza o el juez puedan concentrarse más en el trabajo jurisdiccional, que en el administrativo.

La gestión de sala permite que el Poder Judicial de la Ciudad de México, organice y administre las salas disponibles para que sean aprovechadas en tiempo útil, sin afectar la rapidez de los juicios y reduciendo los costos en la instalación y funcionamiento de las mismas. Con este fin, se diseñan sistemas electrónicos que permiten la distribución proporcional de audiencias, evitando que las salas estén vacías en horas hábiles, así como que todos los jueces hagan un uso compartido de éstas.

La gestión del caso y de la audiencia tiene una importancia fundamental entre sí, ya que permiten organizar la presentación del caso y el desahogo de la audiencia que se celebre del mismo asunto, de acuerdo a su complejidad y vicisitudes. Esta organización es responsabilidad de todos los operadores, permite definir esquemas para que el juicio se tramite de acuerdo a su complejidad y definir esquemas para planificarlo ordenadamente, preferentemente en forma democrática y, en algunos supuestos, por disposición del órgano jurisdiccional.

La habilidad y destreza para gestionar el caso y la audiencia puede permitir, como sucede en algunos países, que la Jueza o el Juez conjuntamente con el Ministerio Público, las abogadas y los abogados postulantes, en forma profesional y democrática, realicen conferencias o reuniones de trabajo para planificar y

organizar a ambos, a fin de aplicar los principios de continuidad, concentración y oralidad; lo que permite celebrar audiencias en forma ordenada, secuencial y sucesiva, de acuerdo a la naturaleza del caso, evitando aquellas que tengan una duración irracional.

«La gestión de sala permite que el Poder Judicial de la Ciudad de México, organice y administre las salas disponibles para que sean aprovechadas en tiempo útil, sin afectar la rapidez de los juicios y reduciendo los costos en la instalación y funcionamiento de las mismas. Con este fin, se diseñan sistemas electrónicos que permiten la distribución proporcional de audiencias, evitando que las salas estén vacías en horas hábiles, así como que todos los jueces hagan un uso compartido de éstas».

Finalmente, las técnicas, habilidades y destrezas del juicio oral son de consideración conjunta y deben integrarse dentro del plan estratégico de trabajo judicial y de litigación oral, independientemente de que también forman parte del acervo cultural y formativo de las y sus operadores. Por ello, magistradas y magistrados, aun cuando conocerán del juicio oral de extinción de dominio en su etapa impugnativa, juezas, jueces, ministerios públicos, abogadas y abogados postulantes, de acuerdo al rol en que participan en el procedimiento, están obligados a llevarlas a la práctica.

El sistema de audiencias, propio del juicio oral adversarial, regulado en la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, está diseñado para que todas y todos sus operadores desempeñen un papel fundamental, sin el cual se demerita la calidad del debate, las pruebas y las decisiones. En esa tesitura, importante tomar conciencia que, independientemente de conocer la norma, es más relevante adquirir y desarrollar las técnicas, habilidades y destrezas que permitan aplicar los principios del juicio oral de acuerdo al plan estratégico que sea definido.

Conclusión

El juicio oral de extinción de dominio es un procedimiento planificado estratégicamente con base en las técnicas orales de litigio y trabajo judicial, como son la teoría del caso, los medios alternativos de solución de

conflictos, argumentación jurídica, oratoria judicial, psicología jurídica, ética judicial, sistemas de objeción, técnica de alegatos, técnica de interrogatorio y sistemas de gestión, cuyo fin es que, con estas habilidades y destrezas, se apliquen metodológicamente los principios de oralidad, inmediación, publicidad, igualdad, contradicción, continuidad y concentración del juicio oral adversarial, para elevar la calidad del debate, las pruebas y las decisiones en el sistema de audiencias.

Fuentes consultadas

Referencias Electrónicas

CORTÉS VELASCO, Margarita Rosa, *La importancia de la técnica en el juicio oral*, disponible en: [\[https://dialnet.unirioja.es/servle/t/articulo?codigo=3851191\]](https://dialnet.unirioja.es/servle/t/articulo?codigo=3851191), consultada en: 2020-05-12.

BENEFICIOS DE LA APLICACIÓN DE LA *LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO*

Alejandro DELINT GARCÍA*
Luis Alberto NIETO ESTEFES**

SUMARIO: Introducción; **I.** Metodología de la Investigación; **II.** Beneficios de la aplicación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; **III.** Doctrina; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El presente artículo es un análisis sobre los beneficios de la aplicación en la aplicación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*. Esta ley tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, así como la implementación de los mecanismos para que, las autoridades de los distintos niveles de gobierno lleven a cabo el proceso de extinción de dominio. En dicho proceso, se pone énfasis en el informe que el Fiscal General de la República debe rendir ante al Senado de la República en lo concerniente al valor estimado de los bienes sujetos a juicio de extinción de dominio, así como los ingresos obtenidos en el mismo a favor del Estado.

Abstract

This article is an analysis of the benefits of implementation in the application of the National Domain Extinction Act. The purpose of this law is to regulate the extinction of the domain of property in favor of the State, as well as the implementation of the mechanisms for the conduct of the process of rule-of-rule. In this process, emphasis is placed on the report that the Attorney General of the Republic must pay to the Senate of the Republic with regard to the estimated value of the assets subject to the judgment of dominance, as well as the income earned in it in favor of the State.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal 2013-2014. De 2015 a la fecha se ha desempeñado como Magistrado de Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Adicionalmente, es Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la Facultad de Derecho desde 1984 a la fecha.

** Oficial Jurisdiccional adscrito a la Cuarta Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Asistente Académico, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Conceptos Clave

Extinción de dominio, causa de utilidad pública, interés público, procedimiento jurisdiccional.

Introducción

El tema que nos ocupa, tiene su base fundamental en el análisis de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, cuya última reforma fue el 22 de enero de 2020; disposición normativa que abroga la *Ley Federal de Extinción de Dominio*, Reglamentaria del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas, derogando también todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la misma, lo anterior de conformidad con el artículo Segundo Transitorio del Decreto respectivo.

La *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, está íntimamente relacionada con otras disposiciones legales como el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público*, la *Ley de Concursos Mercantiles*, y, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Como se establece en su artículo 1º, esta Ley es reglamentaria del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de extinción de dominio,

acorde con la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* y demás Instrumentos Internacionales que regulen el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta Ley, vinculatorios para el Estado Mexicano.

Por cuanto atañe al sentido de este artículo, la Ley tiene, entre otros, el objeto de regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, según corresponda.

«La Ley Nacional de Extinción de Dominio, está íntimamente relacionada con otras disposiciones legales como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, la Ley de Concursos Mercantiles, y, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal».

De igual forma, la Ley establece los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios.

El texto en análisis expresamente indica como objeto de regulación, el establecimiento de mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios.

De la mayor relevancia resulta que como objetivo de la Ley, se establezcan los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso la destrucción de los mismos.

Para los efectos de esta Ley, son hechos susceptibles de extinción de dominio de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los siguientes:

- a).Delincuencia Organizada;
- b). Secuestro;
- c).Delitos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos;
- d).Delitos contra la Salud;
- e).Trata de Personas;
- f).Delitos por hechos de corrupción;
- g).Encubrimiento;
- h).Delitos cometidos por Servidores Públicos;

- i).Robo de Vehículos;
- j).Recursos de procedencia ilícita, y
- k). Extorsión.

La Ley define la extinción de dominio como: «la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes a que se refiere la presente Ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes»¹.

En la propia Ley se señala que: «en lo relativo a la administración, enajenación y destino de los bienes, se aplicará la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o las respectivas de las Entidades Federativas»².

Otro aspecto importante, es el relativo al informe que el Fiscal General de la República, en su carácter de Presidente de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, deberá rendir al Senado de la República, respecto del valor estimado de los Bienes sujetos a juicio de extinción de dominio; así como los ingresos obtenidos en los juicios en los que se declare la extinción de dominio, así

¹ **Artículo 3** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

² **Artículo 4, fracción II**, de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

como el destino que se le dio a los mismos. Lo anterior, de conformidad con el artículo 6 incisos c) y d) de la Ley.

Cabe destacar que la extinción de dominio se lleva a cabo a través de un proceso de naturaleza jurisdiccional.

«La Ley define la extinción de dominio como: “la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes a que se refiere la presente Ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes”».

I. Metodología de la investigación

La metodología que utilizaremos será a través de la trascipción de los preceptos legales correspondientes, haciendo una interpretación sistemática de los mismos, analizando sus alcances y explicando su finalidad.

Artículo 223. Los Bienes a que se refiere esta Ley serán transferidos a la Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable.

Tratándose de Bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos, materiales peligrosos y demás Bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable.

El primer párrafo de este artículo, nos lleva a dilucidar quién es la “Autoridad Administradora de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable”.

Al efecto, es menester revisar en lo conducente la *Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público*, que al respecto señala en el artículo 1°, fracción X que:

La presente Ley es de orden e interés público, de observancia general en toda la República y tiene por objeto regular la administración y destino, por parte del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, de los Bienes, activos y empresas siguientes:

...

X. Los Bienes, activos o empresas sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mediante sentencia firme, o bien, sobre los

cuales se hayan decretado medidas cautelares;

Lo anterior significa que será Autoridad Administradora para efecto de los Bienes en extinción de dominio el denominado Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado.

Por cuanto hace al párrafo segundo, será la Secretaría de la Defensa Nacional, de conformidad con la propia *Ley Federal para la Administración de Bienes del Sector Público*.

Artículo 224. A los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los Bienes durante el tiempo que dure la administración, se les dará el mismo tratamiento que a los Bienes que los generen.

Como se puede apreciar, la Ley manda que lo que se obtenga de los Bienes sujetos a extinción de dominio, se incluirá en la administración de los mismos, esto es, la Autoridad Administradora tendrá amplias facultades de manejo respecto de dichos Bienes y sus "productos en general".

Artículo 225. La administración de los Bienes comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión.

La Autoridad Administradora llevará a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y Monetización, atendiendo al interés público, con base en criterios de

oportunidad del destino y, en su caso, la destrucción de los mismos, en términos de las disposiciones aplicables.

«... la Ley manda que lo que se obtenga de los Bienes sujetos a extinción de dominio, se incluirá en la administración de los mismos, esto es, la Autoridad Administradora tendrá amplias facultades de manejo respecto de dichos Bienes y sus "productos en general"».

Este precepto legal, indica los alcances o el significado del término administración, en tanto incluye dentro de este proceso, la recepción, registro, custodia, conservación y supervisión de los Bienes sujetos a la extinción de dominio.

Por cuanto hace al párrafo segundo del precepto en comento, resaltan los conceptos de interés público, que de acuerdo con un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende como «la existencia de leyes

imperativas que, por su naturaleza, no pueden ser derogadas por los particulares porque defienden el interés de éstos así como del Estado».

ORDEN PÚBLICO. SU NOCIÓN Y CONTENIDO EN LA MATERIA CIVIL
El campo civil como espacio en el que confluye y se regula la actividad privada de los particulares no es ajena a esa noción que constituye su límite a través de la norma, como la garantía de que no será obstaculizada esa actividad delimitada por la propia ley. Así se desprende del artículo 60. del Código Civil para el Distrito Federal cuando dispone que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, conforme a lo cual se le reconoce a la ley su carácter primario de fuente del derecho y como rectora del orden social, sobre la base inclusive de que, sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero. Más aún, el mismo ordenamiento destaca como norma de resolución de conflictos, la fracción II del artículo 15 del mismo ordenamiento al indicar que no podrá aplicarse el derecho extranjero cuando las disposiciones de éste o el resultado de su aplicación sean contrarias a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano. La idea de autonomía

individual viene determinada por dos dimensiones; la primera de ellas que atiende a la noción de interés público que se traduce en la existencia de leyes imperativas que, por su naturaleza, no pueden ser derogadas por los particulares porque defienden el interés de éstos así como del Estado y, la segunda, que se traduce en un mecanismo jurídico de aplicación jurisdiccional que se interesa por velar por el interés general limitando cualquier actividad privada que atente contra el mismo. De ese modo, puede diferenciarse a la norma imperativa de la norma de orden público, ya que mientras esta última siempre es imperativa, no toda norma imperativa es de orden público³.

Y también, el de oportunidad del destino, que tiene que ver más con un criterio de lo que se conoce como causas de utilidad pública:

EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que

³ Tesis I.3o.C.926 C, de la Novena Época, sostenida por el Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 1350, Tomo XXXIII, Abril de 2011, del SJF y su Gaceta, el número de registro 162333, bajo el rubro: «ORDEN PÚBLICO. SU NOCIÓN Y CONTENIDO EN LA MATERIA CIVIL».

inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello,

atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional⁴.

Artículo 226. Los Bienes sujetos a un procedimiento de extinción de dominio deberán de representar un

⁴ Tesis P.J. 39/2006, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1412, Tomo XXIII, Marzo de 2006, del SJF y su Gaceta, el número de registro 175593, bajo el rubro: «EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA».

interés económico para el Estado, por lo que, dichos Bienes deberán contar con valor pecuniario susceptibles de administración y que sean generadores de beneficios económicos o de utilidad para éste.

Esta disposición es muy lógica, ya que lo que se busca a través de la extinción de dominio es, por un lado, menoscabar el patrimonio obtenido ilícitamente por el sujeto infractor de la norma y, por el otro, generar un beneficio económico de carácter pecuniario a favor del Estado, para que éste a su vez pueda utilizar este beneficio numerario en causas que beneficien a la colectividad, desde luego atendiendo a los fines de un Estado Democrático de Derecho.

Artículo 227. La Autoridad Administradora podrá proceder a la venta o Disposición Anticipada de los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, con excepción de los que las autoridades consideren objeto de prueba que imposibiliten su destino.

Desde nuestro punto de vista, se otorga una facultad discrecional muy amplia a la Autoridad Administradora, que puede generar abusos de poder y que incluso podría ser anticonstitucional.

Artículo 228. La Venta Anticipada de los Bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:

- a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;
- b) Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;
- c) Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;
- d) Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;
- e) Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o
- f) Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.

El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la Cuenta Especial, previa reserva que establece el último párrafo del artículo 237 del presente ordenamiento.

Como se puede apreciar, algunos de los casos establecidos en los incisos correspondientes, son muy subjetivos, por ejemplo, los señalados en los incisos d) y f), insistiendo que en la práctica se podrían generar abusos o actuaciones poco claras de la Autoridad Administradora.

Artículo 229. Los Bienes en proceso de extinción de dominio podrán disponerse de forma anticipada a favor de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, de la Fiscalía General de la República, así como de los gobiernos de las Entidades Federativas y municipios, según lo determine el Gabinete Social de la Presidencia de la República o, en el ámbito local, la autoridad que corresponda, para que se destinen al servicio público, los utilicen en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables.

De la trascipción que antecede, la Ley instituye condiciones un tanto ambiguas en la disposición de los Bienes sujetos a extinción de dominio en cuanto a los fines que de estos se pudieran obtener de manera anticipada, lo que conllevaría a un sinfín de interpretaciones poco favorables para la aplicación de ésta facultad.

Artículo 230. Los Bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:

- I. Compraventa, permuto y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, a través de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa, y
- II. Donación.

Los procedimientos de enajenación serán de orden público y tendrán por objeto enajenar de forma económica, eficaz, imparcial y transparente los Bienes que sean transferidos; asegurar las mejores

condiciones en la enajenación de los Bienes; obtener el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de administración y custodia, de conformidad con la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, o las disposiciones aplicables en el ámbito local.

Este artículo me parece muy claro en su texto, facilita sin duda la disposición o enajenación de los Bienes sujetos a extinción de dominio, pero insisto lo delicado del tema es la subjetividad en las hipótesis para la disposición anticipada de los mismos, no tanto la forma o manera en que esto se lleve a cabo.

Artículo 231. La Autoridad Administradora podrá dar en uso, depósito o comodato, los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, cuando:

- a) Permitan a la administración pública obtener un beneficio mayor que el resultante de su Venta Anticipada, o no se considere procedente dicha enajenación en forma previa a la sentencia definitiva, y
- b) Resulten idóneos para la prestación de un servicio público.

Previa solicitud de la Persona Afectada y una vez acreditada la propiedad y licitud de la posesión de los inmuebles asegurados, estos podrán quedar en posesión de su

propietario, poseedor o de alguno de sus ocupantes, en calidad de depositario, siempre y cuando no se afecte el interés social ni el orden público, ni sean objeto de prueba.

Para efecto de lo señalado en el párrafo anterior, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine. El Juez deberá especificar el nombre y condiciones para realizar la depositaria.

Los depositarios que tengan administración de Bienes, presentarán cada mes, al Juez y a la Autoridad Administradora, un informe detallado de los frutos obtenidos y de los gastos erogados, con todos los comprobantes respectivos y copias de éstos para las partes en el procedimiento de extinción de dominio. Los frutos obtenidos en moneda de curso legal serán depositados en una cuenta bancaria aperturada para ese fin específico que le indique la Autoridad Administradora. El depositario que no rinda el informe mensual, será separado de la administración.

Quienes queden en posesión de los inmuebles, no podrán enajenar o gravar los inmuebles a su cargo y estarán obligados a las disposiciones legales aplicables.

En el caso de las Entidades Federativas, se estará a lo dispuesto por la legislación local aplicable.

Nuevamente vemos que se instauran facultades muy amplias en

materia de extinción de dominio, ya que por un lado estas facultades pueden ser operadas para combatir con mayor fuerza los bienes utilizados para la realización de actividades delictivas, pero por otro lado se puede menoscabar directamente a ciudadanos que no han concluido el debido proceso que marca nuestro sistema jurídico.

«... se instauran facultades muy amplias en materia de extinción de dominio, ya que por un lado estas facultades pueden ser operadas para combatir con mayor fuerza los bienes utilizados para la realización de actividades delictivas, pero por otro lado se puede menoscabar directamente a ciudadanos que no han concluido el debido proceso que marca nuestro sistema jurídico».

Artículo 232. Se considera como Bienes respecto de los cuales se podrá proceder a su destrucción los siguientes:

I. Los que por su estado de conservación no se les pueda dar otro destino;

II. Los que se encuentren en evidente estado de descomposición, adulteración o contaminación que no los hagan aptos para ser consumidos o que puedan resultar nocivos para la salud de las personas;

III. Productos o subproductos de flora y fauna silvestre, productos forestales plagados o que tengan alguna enfermedad que impida su aprovechamiento, así como Bienes o residuos peligrosos, cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o la salud pública. En estos casos se deberá solicitar la intervención de las autoridades competentes;

IV. Los que, por su volumen, la enajenación, disposición o donación resulte inviable por las repercusiones que se pudiesen tener en el mercado interno;

V. Los que el Juez determine que deban ser destruidos;

VI. Respecto de los cuales exista disposición legal que ordene su destrucción, y

VII. Los Bienes apócrifos.

En toda destrucción se deberán observar las disposiciones de seguridad, salud, protección al medio ambiente y demás que resulten aplicables. La Autoridad Administradora deberá probar fehacientemente la destrucción de dichos Bienes.

La destrucción o desaparición física de los Bienes sujetos a extinción

de dominio, no es tema de este artículo, sin embargo, es de considerar la conveniencia de que se pueda actualizar este supuesto bajo las premisas que el propio texto legal establece.

II. Beneficios de la Aplicación de la Ley Nacional de Extinción de Dominio

El tema específico de este artículo, se hace consistir en los beneficios en la aplicación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, específicamente para dar respuesta a dos interrogantes.

- a) ¿Quién se verá beneficiado por los recursos?, y
- b) ¿Cuál es el alcance orgánico y administrativo de la Ley?

Para ello, es necesario ubicarnos en el Título Quinto de la multicitada Ley, que en su Capítulo Primero, De la Transferencia, Administración y Destino de Bienes, a partir del artículo 223 y hasta el artículo 238, señala los criterios normativos en los rubros descritos.

a) ¿Quiénes serán beneficiados?

En relación con la interrogante específica materia de este artículo, respecto de quién o quiénes se verán beneficiados con el destino de los Bienes y los recursos o productos, derivados de su enajenación o venta, es necesario observar lo planteado por los preceptos jurídicos que a continuación se transcriben:

Artículo 233. Los Bienes cuyo dominio haya sido extinto por sentencia firme en el ámbito Federal, podrán destinarse a favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Fiscalía General de la República, así como de los gobiernos de las Entidades Federativas y municipios, según lo determine el Gabinete Social de la Presidencia de la República para que se destinen al servicio público, los utilicen en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables.

En el ámbito local, los Bienes cuyo dominio haya sido extinto por sentencia firme, podrán destinarse conforme lo determinen las disposiciones locales aplicables.

En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria.

Podemos advertir en este precepto legal una ambigüedad en el manejo y destino que el Gabinete Social de la Presidencia de la República, puede hacer respecto de los Bienes cuyo dominio haya sido extinto; destacando la facultad de la autoridad para utilizar los recursos en

lo que la propia Ley denomina “políticas públicas prioritarias”.

Artículo 234. En su caso, el valor de realización de los Bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios cuya extinción de dominio haya sido declarada mediante sentencia ejecutoriada, se destinará descontando los gastos de administración conforme a la ley aplicable, hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente, al pago de:

I. La reparación del daño causado a las víctimas de los delitos a que se refiere el presente ordenamiento, en términos de la Ley General de Víctimas;

II. En el caso de recursos que hayan pasado a formar parte del patrimonio de la Federación, al pago de las erogaciones derivadas de la ejecución de programas sociales de prevención social del delito, programas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, conforme a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y

III. En el caso de las Entidades Federativas, éstas destinarán dichos recursos para los fines señalados en las fracciones anteriores del presente artículo en los términos que determine su legislación.

Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación

o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de Víctima u Ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga derecho a la reparación del daño causado.

El destino del valor de realización de los Bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización.

El contenido de este precepto legal, indica varios supuestos, sin embargo, prevalece la ayuda a las víctimas del delito, así como al fomento y fortalecimiento de los programas sociales de prevención del delito.

Artículo 235. La Autoridad Administradora no podrá disponer de los Bienes, aunque haya sido decretada la extinción de dominio, si en alguna causa penal en trámite se haya ordenado la conservación de éstos por sus efectos probatorios, siempre que dicho auto o resolución haya sido notificado previamente a dicha autoridad.

Artículo 236. Para efecto de lo señalado en esta Ley, la Autoridad Administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como Víctima u Ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere esta Ley, y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio.

Artículo 237. Los gastos de administración y enajenación y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los Bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la Cuenta Especial a que se refiere esta Ley.

Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de Bienes extintos, la Autoridad Administradora deberá prever un Fondo de Reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme,

los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de Bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta.

Artículo 238. En caso de restitución del bien sujeto al proceso de extinción de dominio ordenada por la autoridad judicial mediante sentencia firme, cuando el bien haya sido vendido de manera anticipada, se pagará el producto de la venta más los productos, rendimientos, frutos y accesorios, menos los gastos de administración que correspondan. En caso de que el bien haya sido donado o destruido, o existe una condición que imposibilite su devolución, se pagará el valor del avalúo del bien al momento del aseguramiento. En ambos supuestos, el pago se realizará con cargo al fondo descrito en el último párrafo del artículo anterior.

b) Alcance orgánico y administrativo

En relación con este punto específico, la extinción de dominio, involucra a los tres Poderes de la Unión; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que la naturaleza misma de esta institución jurídica descansa, en principio, en una Ley; la ejecución respecto de los Bienes, su destino y la aplicación de los recursos o productos obtenidos de ellos corresponderá el

Poder Ejecutivo tanto Federal como Local, y, desde luego al Poder Judicial, ya que, se lleva a cabo a través de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional.

«Desde el punto de vista administrativo, el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, en su carácter de Autoridad Administradora y el Gabinete Social de la Presidencia de la Republica, en su carácter de Autoridad decisoria y ejecutora, tienen una gran relevancia en el tema que nos ocupa, desde luego, sin restar importancia a los poderes ejecutivos locales en el ámbito de sus respectivas competencias».

Desde el punto de vista administrativo, el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, en su carácter de Autoridad Administradora y el Gabinete Social de la Presidencia de la Republica, en su carácter de Autoridad decisoria y ejecutora, tienen una gran relevancia en el tema que nos ocupa, desde luego, sin restar importancia a los poderes ejecutivos locales en el ámbito de sus respectivas competencias.

III. Doctrina

De conformidad con el Diccionario Jurídico⁵, la extinción de dominio se ubica en el contexto del derecho público y del derecho administrativo, definiéndolo como: «La acción de carácter jurisdiccional por la que el Estado desvincula al demandado de los derechos patrimoniales o reales de los bienes cualificados como producto de la comisión de delitos mediante el procedimiento respectivo, mismo que tiende a la pérdida de los derechos sobre dichos bienes a favor del Estado sin que medie contraprestación o compensación alguna para su dueño o quien se ostente o comporte como tal».

Fundamento jurídico: Artículo 22, párrafos segundo, tercero y cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; artículo 3 de la *Ley Federal de Extinción de Dominio*; las treinta y dos leyes locales en las Entidades Federativas y la Ciudad de México.

Naturaleza jurídica: La extinción de dominio es una acción que ejerce el Estado mediante un procedimiento judicial de naturaleza civil y autónomo del penal, de carácter real, contenido patrimonial, de orden público e interés social.

⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario Jurídico*, Tirant lo Blanch, UNAM, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2019, p. 876,

Procedencia: La acción de extinción de dominio procede por delitos relacionados con 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.

Autoridad competente y partes del procedimiento: El Ministerio Público tiene facultades para promover la acción de extinción de dominio, podrá emplear la información integrada en la averiguación previa iniciado con motivo del procedimiento penal; el demandado o quien se ostente como dueño o titular de los derechos reales o personales; los terceros afectados en sus derechos por la acción de extinción de dominio.

Conclusiones

Primera. La Ley Nacional de Extinción de Dominio, tiene como objetivo fundamental generar las bases normativas de carácter secundario, regulatorias del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Bienes, sus productos, o el numerario que se obtenga de su enajenación, que tengan como origen actos de naturaleza ilícita, sean utilizados por el Estado para causas de utilidad pública y de bienestar social y colectivo.

Segunda. La extinción de dominio, se lleva a cabo a través de un procedimiento de carácter jurisdiccional.

Tercera. Los tres Poderes de la Unión intervienen en el procedimiento de extinción de dominio, el legislativo con el diseño de la norma; el ejecutivo como instancia ejecutora y el judicial a través del procedimiento que declara, en su caso, extintos los Bienes.

Cuarta. El objetivo de la Ley es noble y busca atacar los actos ilícitos en el ámbito patrimonial, para no sólo desalentar la comisión de ilícitos, sino ya cometidos éstos, desmantelarlos en un aspecto por demás trascendente como lo es el pecuniario. Sin embargo, establece un ámbito de discrecionalidad demasiado amplio para el Poder Ejecutivo Federal, lo que en la práctica podría generar abusos de poder, “avalados en la propia Ley”.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ADAME GODDAR, Jorge, *Interpretación del artículo 22 Constitucional sobre la extinción de dominio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2019.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, FUENTE RODRÍGUEZ de la, Jesús, Coord., *Diccionario Jurídico*, Tirant lo Blanch, Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Facultad de Derecho de la UNAM, México 2019, disponible en:
[\[https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413364995\]](https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413364995), consultada en: 2020-04-06.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis I.3o.C.926 C, de la Novena Época, sostenida por el Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 1350, Tomo XXXIII, Abril de 2011, del SJF y su Gaceta, el número de registro 162333, bajo el rubro: «ORDEN PÚBLICO. SU NOCIÓN Y CONTENIDO EN LA MATERIA CIVIL».

Tesis P./J. 39/2006, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1412, Tomo XXIII, Marzo de 2006, del SJF y su Gaceta, el número de registro 175593, bajo el rubro: «EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA».

Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Ley Nacional de Extinción de Dominio.

**LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA APLICACIÓN DE LA
LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.
LAS FACULTADES, COMPETENCIAS, OBLIGACIONES Y
RESPONSABILIDADES DE LOS OPERADORES**

Miguel Ángel HERNÁNDEZ DE ALBA*

SUMARIO: Exordio; Introducción; **I.** Las penas constitucionalmente prohibidas; **II.** *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; **III.** Los servidores públicos a cargo de la operación, sus competencias y facultades; **IV.** Obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos operadores sistema de extinción de dominio; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El vigente Estado de Derecho, entre otros, protege la potestad de todo gobernado a la propiedad privada, estando proscrita la confiscación de bienes. Sin embargo, los derechos humanos no son absolutos, por lo cual, si se impone una sentencia judicial de extinción de dominio sobre derechos reales, será legal la privación. Es reciente la emisión de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, la cual establece un mecanismo jurídico innovador y, a la vez, disruptivo. Considera el autor que es un sistema penal alterno porque conlleva la pretensión general de que no quede impune el delito y se indemnice a las víctimas. No obstante, al no cubrir con rigor la ortodoxia garantista que sí tiene el sistema penal adversarial, pone en predicamento a sus operadores, siendo que en ocasiones esté en un vilo todo el patrimonio de un ciudadano, quien no dudará en defenderse por todos los medios jurídicos que le sean posibles.

Abstract

The current Rule of Law, among others, protects the power of all governed to private property, the confiscation of property being prohibited. However, human rights are not absolute, therefore, if a judicial sentence of extinction of domain over real rights is imposed,

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Estrategias Anticorrupción* y Especialidad en *Juicio Oral y Proceso Penal Acusatorio* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Estudios de maestría en *Derecho* en la UNAM. Abogado Certificado 2020 por la (ANADE). Titular de la firma Hernández de Alba, Grupo Abogados. Miembro de la ANADE, Colegio de Abogados, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, y la AMPEC. Contacto: mahdzdealba@gpoabogados.com

deprivation will be legal. The issuance of the National Domain Extinction Law is recent, which establishes an innovative and, at the same time, disruptive legal mechanism. The author considers that it is an alternative penal system because it carries the general claim that the crime does not go unpunished and that victims are compensated. However, when it does not rigorously cover the guarantee orthodoxy that the adversarial penal system does have, it puts its operators in predicament, being that sometimes the entire patrimony of a citizen is in a position, who will not hesitate to defend himself by all means legal as possible.

Palabras clave

Extinción de dominio, confiscación, aseguramiento, venta o disposición anticipada, responsabilidades de los servidores públicos, Ministerio Público, autoridad administradora, Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado.

Exordio

Centelleante el giro de 180 grados que ha dado el ejercicio gubernamental de principio de siglo, en cuanto al ejercicio de la facultad sancionadora del Estado (*ius puniendi*). Con fervor los estudiantes de Leyes de la centuria pasada escuchábamos a nuestros profesores de derecho penal que nos describían tantos hechos delictivos y la forma en que los operadores de la procuración de justicia, al mando de los cuerpos de investigación, perseguían a los

perpetradores de aquellos ilícitos. No menos relevante era para propios como para extraños que gustaban de la misma temática, la forma en cómo se abordaban estos asuntos en la novela policial, ya fuese en los libros o en cualquier otro medio audiovisual, no importando si se trataba de mera ficción o como parte de la descripción de sucesos pertenecientes a la vida real. Desde luego, era sumamente atractiva la narrativa de la operación de las instituciones de policía y de las autoridades ministeriales al estilo Sherlock Holmes, con asidua pretensión de identificar a quien había ejecutado materialmente el delito, así como al eventual autor intelectual quien había ordenado o ideado la comisión de dicho crimen. Entonces, en el imaginario colectivo estaba desenmascarar a los malhechores y descubrir la verdad histórica de los eventos. En otras palabras, la constante que residía en el deseo comunitario era llegar a la verdad de las cosas. Lo contrario a ese ideal sería que las autoridades se equivocaran, provocando así que los jueces refundiesen a inocentes en la prisión por algo que ellos no habían realizado.

Las cosas han cambiado exponencialmente, siendo que ahora vivimos en sociedades complejas, sobre pobladas, altamente tecnificadas y con una creciente creación de riesgos equivalente al incremento de la producción social de riqueza.

Luego entonces, ya sobrepasamos la época en donde el interés era despertado por el terror social sembrado por asesinos seriales, siendo que actualmente el enfoque está en crímenes de alto impacto como el secuestro, la trata de personas, el narcotráfico, así como otros considerados por el legislador de alta lesividad en el contexto de hoy en día. Esta clase de ilícitos forman parte de la lista expuesta en el artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), señalándolos como objeto de la acción de extinción de dominio.

Pero qué significa esa acción de extinción de dominio, sobre todo en contraste con la acción penal común encaminada a investigar, capturar, enjuiciar y, finalmente, sancionar a aquellos individuos que cometieron alguna fechoría en contra del orden social. Coloquialmente dirían las víctimas del delito, sus parientes o allegados, que se le aplique al malhechor todo el rigor de la Ley. Este clamor que más de las veces sugiere que el reo sea puesto tras los fríos barrotes de una celda —o, de ser posible, dentro de un lóbrego calabozo—. Lo cual lleva después a cavilar sobre el tiempo que debería estar cautivo el *homo sacer* (el ajusticiado), siendo obvio adivinar que la víctima o sus deudos, pretenderán que sea tan largo ese tiempo como para que nunca pueda regresar a cobrar venganza de su encierro.

Sin embargo, la realidad impone al razonamiento la convicción de que no es labor sencilla encontrar a un fugitivo de la Ley. Sabemos bien que, en muchas de las ocasiones, si no es que en todas, resulta una labor titánica poder atinar a descubrir a alguien que, al estar cuerdo sobre la perversidad de sus acciones, seguramente operó de forma oculta, ello para después recatar los vestigios de su crimen y, finalmente, movilizarse para evadir la justicia, ya fuese en el rincón más apartado o, incluso, a salto de mata por todo el mundo. En resumen, tenemos un ente activo que hará lo necesario para que no se le ponga el guante encima.

Pero qué pasa con el producto del delito, particularmente en aquellos en los que se obtienen beneficios económicos, fuera de los casos particulares de satisfacer alguna obsesión como en los delitos de sangre o los que atenta contra el libre desarrollo psicosexual. Si reflexionamos en ello, necesariamente nos toparemos con que el delincuente se hará de bienes que seguro aumenten su peculio personal, el de sus seres queridos y cercanos o, por qué no, el de sus testaferros. Es así como la comisión de un ilícito se traducirá en el dominio de activos encauzados a forjar una fortuna. Pero a diferencia del natural deambular de las personas físicas, los objetos no gozan *per se* de tal función motriz, sobre todo cuando se trata de bienes inmuebles. Luego entonces, si bien

resulta complejo atrapar al sujeto activo del delito, el asir el producto económico de su comisión quizás no sea tan arduo.

Luego ahora, la opción del Estado, al ejercer el *ius puniendi*, no se encuentra en definir la verdad verdadera sobre los hechos, así como de identificar, sin dejo de duda, a quienes fueron los autores directos y materiales del crimen, o aquellos que fueron autores mediatos (sujetos activos que, sirviéndose de otra persona, manipula el resultado delictivo) de la conducta que las leyes atribuyen al carácter delictivo. No, la tendencia ahora ya no radica en la labor titánica de encontrar lo que parece una aguja en un pajar, sobre todo cuando el actual sistema procesal penal se distingue respecto del anterior modelo de corte inquisitorial por ser altamente garantista, es decir, de procurar por todos los medios posibles la salvaguarda de los derechos humanos de las personas imputadas. Esto lo cual eleva el estatus de calidad que deben lograrse tanto en las labores de investigación como en las posteriores actuaciones procesales encaminadas a esclarecer los hechos, a sancionar a quienes efectivamente fueron culpables del ilícito y reparar los daños causados por la comisión del mismo.

Por lo tanto, ya no se está en el ánimo de recorrer todo ese largo trecho para llegar a una sentencia que después pudiera o no prosperar en el

sentido de remediar el daño patrimonial perpetrado a las víctimas, a sus causahabientes, a la comunidad o a la sociedad en general. Por tanto, la tendencia de hoy es que el trabajo del *ius puniendi* no se ubica en buscar a los culpables —o de crear chivos expiatorios—, sino que ahora se encaminan las energías en resarcir el daño patrimonial con los bienes que se presume fueron producto de la actividad criminal.

Ciertos de esta nueva realidad tenemos que, al presente las políticas criminales que rigen están dejando de lado la vía penal para enjuiciar a los probables perpetradores de los ilícitos, prefiriendo ir detrás de los bienes acumulados por el quehacer delincuencial, dejan en pausa al viejo ideal de hacer justicia mediante la revelación de la verdad histórica y, consecuentemente, la detección de los culpables, para después detonar todas las consecuencias de derecho, tales como la imposición de la sanción penal y el resarcimiento de los daños. Sin embargo, al alejarnos de estos conceptos que tanto tiempo fueron vigentes en la procuración de justicia, se corre el riesgo de que, al no agotar el trabajo —al menos— para esclarecer los hechos y procurar que no quede impune la o las personas responsables, se puedan vulnerar derechos adquiridos —legítimos o no legítimos— de las personas que detenta la propiedad, la posesión o algún otro derecho real respecto del bien que tiene la apariencia de estar

comprometido con la realización de determinado tipo de crímenes: delitos contra la salud, encubrimiento, extorsión, hechos de corrupción y delitos cometidos por servidores públicos, lavado de dinero, robo de combustibles y de vehículos, secuestro, trata de personas y aquellos ilícitos específicos que se encuadran en la delincuencia organizada (acopio y tráfico de armas, alteración de moneda, contrabando y su equiparable, corrupción, lenocinio, pornografía, tráfico y turismo sexual de menores, defraudación fiscal, facturación y deducción respecto de operaciones inexistentes, falsas o simuladas, falsificación, ilícitos en materia de derechos de autor, terrorismo, tráfico de órganos y uso de moneda falsificada).

Pues bien, ante la falta de un juicio previo que cumpla con el rigor del debido proceso y del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, el cual culminase con una sentencia condenatoria que, fundada y motivadamente, determine la responsabilidad penal de los autores del delito y sus cómplices; el Estado toma el riesgo de confiscar bienes que se encuentran en manos de los ciudadanos, lo cual, en principio, estaría proscrito por el artículo 22 de la Carta Magna, donde se establece la prohibición constitucional de penas y sanciones, pero que también establece las excepciones a dicho concepto fundamental, específicamente para el decomiso de aquellos bienes cuyo

dominio se declaran extinto en sentencia derivada de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo de la acción penal.

En este plano, la debida procedencia de los actos de privación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General, en ejercicio del *ius puniendi*, no prevalecería ya respecto a la libertad personal de los presuntos responsables como penalización, sino que se prioriza sobre el despojo de los bienes que pertenecen o que guardan la apariencia de pertenecer a las personas bajo sospecha de haber cometido el hecho ilícito. En síntesis, que en lugar de apostar a la captura, enjuiciamiento y contingente punición de los presuntos responsables, lo que en términos reales se vuelve poco probable; se pretende conseguir la eficiencia en la persecución del delito, optando por la privación de los derechos sobre los bienes que fueron utilizados en la actividad criminal o los haberes que se estima fueron consecuencia de la comisión de los delitos. Lo que en otras palabras se traduce en un mejor combate a la impunidad a través de la recaudación de objetos inanimados que la batida y el asedio en pos de la captura de prófugos. Esto que, si bien sugiere una labor menos tortuosa para la autoridad persecutora, no deja de ser un riesgo que toma el Estado, toda vez que, al no tener parámetros objetivos sobre el esclarecimiento de

los hechos y la identificación de los culpables, se puede incurrir en el error de que se incauten bienes que quizás nada tuvieron que ver con el crimen, ni con los sujetos activos del delito.

Y si decimos que el Estado toma el riesgo, quienes en un primer plano corren dichos peligros son las personas, mujeres y hombres, que representan al Estado en dicha función. En este caso nos referimos indefectiblemente al agente del Ministerio Público que ejercita la acción de extinción de dominio; y después al funcionario público que ejerce las atribuciones jurisdiccionales, es decir, al juez o magistrado que imparten o administran justicia. Pero además de estos protagonistas centrales, nos preguntaremos si iguales lances corren los elementos policiales y los peritos oficiales que auxilian en las labores de investigación para la preparación de la acción de extinción de dominio. Es un hecho que quien sea desposeído, total o parcialmente, de su peculio o se sienta amenazado de perderlo, hará lo que esté a su alcance para evitarlo; por tanto, que eche mano de todos los recursos legales que le permitan no verse privado de su patrimonio. En ese camino que seguramente el agraviado —sea o no sea realmente el autor del delito que dio origen a toda la disputa— no pensará en señalar o denunciar cualquier defecto o deficiencia en la labor de los

servidores públicos involucrados en el proceso de extinción de dominio, esto como parte de una estrategia de defensa, siendo seguro que él —o su abogado patrono— escudriñará en cualquier espacio para encontrar algún déficit en la gestión pública de los que seguramente ha de considerar sus detractores.

«Es de señalar que si bien, conforme a la ley de la materia, es posible que los hechos ilícitos que sirvieron de base para iniciar el proceso de extinción de dominio, en unos casos pueden dar origen a un proceso por la vía penal tradicional mixta y, en otros, sustentarse mediante proceso penal adversarial; optaremos por hacer referencia al segundo modelo porque, aparte de ser norma vigente, existe la normal tendencia de que sea más frecuente su incidencia a futuro, mientras que el otro sería básicamente por excepción».

Introducción

En ese tenor de ideas que hemos venido exponiendo, en las subsecuentes líneas dilucidaremos respecto de los riesgos que se corren en la operación de las acciones y procesos de extinción de dominio, ello conforme a la novísima *Ley Nacional de Extinción de Dominio* (LNED), la cual fuese publicada recientemente en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, y con cuya emisión quedaron abrogadas las malogradas leyes de igual materia que regían, por su lado cada una, tanto en el fuero federal como en las entidades federativas. Con esa finalidad, inicialmente nos enfocaremos en dimensionar el grado de los riesgos que se envuelven en la aplicación de actos privativos que afectan la propiedad privada. Inmediatamente después, debemos hacer una reflexión global sobre la invocada ley reglamentaria del artículo 22 constitucional, esto para identificar las primeras y generales vicisitudes que implicaría su aplicación en el escenario fáctico, lo que conlleva los cuestionamientos que habrá de hacerse el operador al momento de tomar decisiones o ejecutar acciones concretas, ya que, —como apreciaremos más adelante— seguramente habrá dilemas por desembrollar en el momento de desplegar la función pública. Hecho esto, pasaremos a hacer precisión de los servidores públicos a cargo de la operación del singular sistema penal

alterno para la confiscación de activos y sus respectivas competencias, lo que también lleva de la mano sus facultades en tal disciplina. Luego, con base en ello, definiremos las obligaciones de dichos operarios, así como sopesar su grado de responsabilidad al maniobrar el mecanismo jurídico, lo que en sí mismo puede desencadenar repercusiones en la esfera jurídica particular de dichos servidores públicos.

Es de señalar que si bien, conforme a la ley de la materia, es posible que los hechos ilícitos que sirvieron de base para iniciar el proceso de extinción de dominio, en unos casos pueden dar origen a un proceso por la vía penal tradicional mixta y, en otros, sustentarse mediante proceso penal adversarial; optaremos por hacer referencia al segundo modelo porque, aparte de ser norma vigente, existe la normal tendencia de que sea más frecuente su incidencia a futuro, mientras que el otro sería básicamente por excepción.

Además, como nota previa a todas las ideas que manifestamos adelante, debemos aclarar que se hacen ciertas afirmaciones que no se ciñen estrictamente a la temática de nuestro análisis, pero las cuales son indispensables para abordar los tópicos a lo largo del documento, mismos puntos que seguramente sean debatibles y deban ser materia de un estudio mucho más profundo y completo sobre los mismos, pero con

la intención de no rebasar los objetivos que nos hemos trazado, nos limitaremos a lo indispensable para sostener dichas afirmaciones, pero buscando en todo momento no perder el camino originalmente planteado.

«En términos llanos es un decomiso, una incautación, una requisa, una apropiación de lo ajeno, una expoliación, una expropiación sin pago indemnizatorio, un embargo en favor del patrimonio del Estado; en síntesis, constituye prima facie una confiscación de bienes de una persona que, —como bien sabemos— resulta ser una de tantas sanciones prohibidas por el primer párrafo del numeral 22 de nuestra Constitución, como la pena de muerte, la mutilación, las marcas, los palos y los azotes. Y así debemos comenzar nuestra reflexión, reconociendo en primer término que se trata de uno de los escarmientos contraindicado por la ley fundamental, por tanto, que no resulta ser una nimiedad que un servidor público incurra en un acto de tal especie. Estando así las cosas, de cometerse un acto lesivo de tal índole, además de transgredir una potestad

I. Las penas constitucionalmente prohibidas

¿Qué es la extinción de dominio? En términos llanos es un decomiso, una incautación, una requisa, una apropiación de lo ajeno, una expoliación, una expropiación sin pago indemnizatorio, un embargo en favor del patrimonio del Estado; en síntesis, constituye *prima facie* una confiscación¹ de bienes de una persona que, —como bien sabemos— resulta ser una de tantas sanciones prohibidas por el primer párrafo del numeral 22 de nuestra Constitución, como la pena de muerte, la mutilación, las marcas, los palos y los azotes. Y así debemos comenzar nuestra reflexión, reconociendo en primer término que se trata de uno de los escarmientos contraindicado por la ley fundamental, por tanto, que no resulta ser una nimiedad que un servidor público incurra en un acto de tal especie. Estando así las cosas, de cometerse un acto lesivo de tal índole, además de transgredir una potestad

¹ Conforme a la ortodoxia jurídica el vocablo “confiscación”, que denota la privación indebida de un bien, se desvanece cuando se trata de extinción de dominio, aun cuando dicha figura aplicaría estrictamente hasta el momento que haya una sentencia judicial que así lo decrete. En razón de ello, para fines académicos, optamos por utilizar dicho término para el efecto de describir el hecho en condiciones raras, ya que su calificación jurídica dependerá en cada caso concreto de lo que disponga un juez.

constitucional que tiene todo ciudadano mexicano, también implica una infracción al Pacto de San José de Costa Rica, particularmente el derecho humano que se tiene respecto de la propiedad privada que previene su artículo 21.

«... de realizarse una privación de un activo en manos de un particular con el rigor y cuidados que prescribe la norma de la materia, dejará de ser una confiscación para ser un acto legal y, de hecho, investido de constitucionalidad. Hasta aquí que ya encontramos sentido a la pretensión de sustracción de los bienes del gobernado, pero para mantener las cosas en orden y no se salgan del marco de la legalidad, hay que cuidar la asepsia jurídica en todos los pasos que se desplieguen a lo largo del proceso de extinción de dominio, ello para no poner a los operadores del mecanismo en el supuesto de un hecho confiscatorio, siendo que se está en la frontera de las penas prohibidas y la legalidad de acto de substracción de un bien que pertenece a algún ciudadano o gobernado».

Empero, por principio de cuentas, cuando hablamos de confiscación de activos sin otro componente técnico-jurídico que lo revista, se trata de un eminentemente acto privativo de alto impacto conforme al sistema jurídico mexicano, tanto así que su realización burda y simple (sin la aplicación de las reglas mínimas de derecho) llevaría a un agravio tal que cualquier juez de amparo no dudaría en conceder la protección de la *justicia de unión* para revertir el efecto del decomiso. Esto que implícito conlleva una acción autoritaria por parte de la autoridad que haya ejercido dicha incautación, lo cual necesariamente ubicaría a los servidores públicos implicados en alguno de los supuestos reprochables por la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (o las leyes correlativas de las entidades federativas) y, quizás también, hasta por la vía penal conforme al *Código Penal Federal* (o los códigos penales estatales). Y, en ciertos casos, podríamos alcanzar hasta la responsabilidad patrimonial del Estado, donde es factible repetir en contra de los funcionarios que hayan ordenado o hayan llevado a cabo la desposesión de los bienes, respecto del pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando se determine su responsabilidad en el hecho confiscatorio.

Ahora bien, ciertos del esquema global de lo que significa una confiscación de bienes a secas, vamos

ahora al caso particular de la figura de la extinción de dominio, es decir, a una de las excepciones de la regla general. Y sí, ya que en el segundo párrafo del antes invocado artículo 22 constitucional, dentro de los casos específicos que denotan una debida confiscación de bienes, apreciamos la mención de *aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia*, esto es, cuando se conjuntan tanto los elementos mínimos requeridos por la Ley Nacional de Extinción de Dominio como se desenvuelven los pasos procesales que el mismo cuerpo normativo describe. Es así que, de realizarse una privación de un activo en manos de un particular con el rigor y cuidados que prescribe la norma de la materia, dejará de ser una confiscación para ser un acto legal y, de hecho, investido de constitucionalidad. Hasta aquí que ya encontramos sentido a la pretensión de sustracción de los bienes del gobernado, pero para mantener las cosas en orden y no se salgan del marco de la legalidad, hay que cuidar la asepsia jurídica en todos los pasos que se desplieguen a lo largo del proceso de extinción de dominio, ello para no poner a los operadores del mecanismo en el supuesto de un hecho confiscatorio, siendo que se está en la frontera de las penas prohibidas y la legalidad de acto de substracción de un bien que pertenece a algún ciudadano o gobernado. De lo contrario, eso pondría al servidor público que opera la ley de la materia,

en riesgo ser sancionado por algún tipo responsabilidad. Luego entonces, se está en riesgo de incurrir en alguna o varias faltas que a la larga podrían impactar en su propia esfera jurídica, sobre todo cuando la instrumentación del sistema de extinción de dominio no está diseñada para que los particulares que detentan los bienes, los conserven hasta al final del juicio principal (primera instancia) o, por medio de suspensiones, hasta agotar los recursos de impugnación y el juicio extraordinario de amparo. Solo en contados y especiales casos se les podría permitir el *uso, depósito o comodato* a los particulares².

Es de resaltar que, para el caso específico de este sistema jurídico de la extinción de dominio, tenemos que la ley de la materia dispone la posibilidad de imponer *medidas cautelares*, que implican el *aseguramiento de los bienes, con el objeto de evitar que sea ejercida la acción de extinción de dominio, se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o que se realice cualquier acto traslativo de dominio, incluso previo a la presentación de la demanda, garantizando en todo momento su conservación*³. Estas prevenciones cautelares rebasan por mucho los límites del proceso en particular, ya que se pueden adoptar

² Artículo 231 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

³ Artículo 173 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

durante el juicio mismo o antes de su iniciación inclusive⁴. Estando el juez de la causa facultado, en cualquier momento del proceso, para emitir las órdenes y requerimientos para hacer valer sus determinaciones en relación a dichas medidas preventivas⁵. Pero incluso, en caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada —dice la ley—, el agente del Ministerio Público a cargo podrá adoptar tales provisiones cautelares, debiendo posteriormente someterlas a control judicial⁶.

Esto que acabamos de señalar, guarda gran relevancia en el campo de los actos de autoridad que conllevan la privación de la propiedad privada⁷, ya que la razón fundada para concretar una confiscación no la otorga el hecho de que se aplique un acto procesal preventivo, ya sea dictado por un órgano judicial o por el propio agente del Ministerio Público, sino por la emisión de una sentencia emitida por un juez competente. En ese sentido, que entre la confiscación pura y la privación constitucionalmente justificada⁸, estará toda la discusión del proceso de la materia. Luego

⁴ **Artículo 175** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

⁵ **Artículo 174** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

⁶ **Artículo 173** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

⁷ **Artículo 14** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ *Ídem.*

entonces, a lo que finalmente la norma le da la investidura de una medida cautelar, lo cual inexorablemente pone en desequilibrio a las fuerzas en contención, quedando en desventaja el titular o el poseedor del bien incautado. Aquí que debamos insistir en el punto de que, quien se sienta desposeído de su patrimonio —sea legítimo o no— no vacilará en interponer cualquier medio jurídico que le sea posible para lograr el retorno de sus riquezas. Y cuando hablamos de un patrimonio, tradicionalmente se ponen en el imaginario objetos materiales que el individuo tiene dentro de su radio de acción, es decir, su casa, su auto, su vestimenta, sus documentos, joyas, dispositivos electrónicos, dinero en efectivo, pero no podemos dejar de considerar que la misma ley de la materia refiere que *en el aseguramiento se podrá ordenar la inmovilización provisional e inmediata de fondos, activos, cuentas y demás valores e instrumentos financieros que se encuentren dentro del sistema financiero*. Esta inmovilización que consiste en la *prohibición de transferir, depositar, adquirir, dar, recibir, cambiar, invertir, transportar, traspasar, convertir, enajenar, trasladar, gravar, mover o retirar fondos o activos*⁹.

Lo anterior, que puede llegar no solo a una parte de los bienes invertidos en el régimen financiero,

⁹ **Artículo 178** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

sino que la tendencia sería a que abarque todas las cuentas en bancos o en instituciones similares u homólogas. Esta situación que, en una persona física en condiciones socioeconómicas regulares, de la cual haya meras sospechas y algunos indicios conexos de operaciones con recursos de procedencia ilícita —por mencionar un delito—, le pone en una situación, por demás, compleja y complicada, ya que su virtual cancelación en el mundo financiero, conforme a las condiciones actuales de vida involucra de facto una muerte civil, ya que en un mundo ampliamente dominado por la bancarización, la cual es concomitante hoy en día también a los esquemas tecnológicos, el estar excluido de la red bancaria dejaría al individuo inoperante para subsistir en el siglo XXI. Esto sin que el individuo se encuentre profusamente protegido por el derecho como sí pasa en aquellos casos en que está en peligro su vida, su integridad personal o su libertad. Para ello que merezca invocar la siguiente tesis jurisprudencial que desconoce el derecho a la presunción de inocencia, cuando se trata del sistema jurídico de la extinción de dominio:

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

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al

principio de presunción de inocencia, que se define como el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad y que, por su naturaleza, es propio del derecho sancionador. En efecto, el citado principio reposa en la necesidad de garantizarle al imputado que no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan su estatus de inocente; su finalidad es brindarle seguridad jurídica de que si no se demuestra su culpabilidad, no debe dictársele una sentencia condenatoria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, ya se ha pronunciado en el sentido de que el principio de presunción de inocencia tiene por objeto evitar que se sancione penalmente al probable responsable antes de que se demuestre su culpabilidad en sentencia definitiva y ha establecido que el citado principio pertenece al ámbito del derecho penal, porque está vinculado con la "responsabilidad penal" del imputado en la comisión del delito. La Sala ha hecho extensiva la aplicación del mencionado principio al derecho administrativo sancionador sólo en cierta medida, pues ha determinado que "su traslado al ámbito administrativo sancionador debe realizarse con las modulaciones que sean necesarias para hacer compatible este derecho con el contexto institucional al que se pretende aplicar", en tanto que

existen importantes diferencias entre un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador. Ha sostenido además, que el principio de presunción de inocencia es inherente al derecho penal, porque está encaminado a evitar que se sancione al probable responsable en su persona hasta en tanto se acredite plenamente su culpabilidad. Situación que también puede presentarse en el procedimiento administrativo sancionador, en cuanto a que también se pueden imponer sanciones -por ejemplo destitución e inhabilitación del servidor público-. Sin embargo, dicho principio no es aplicable al procedimiento de extinción de dominio, por la sencilla razón de que, en el tema de la responsabilidad penal del sujeto activo, es autónomo de la materia penal, cuenta habida que en aquél no se formula imputación al demandado por la comisión de un delito. Esto es, si bien la acción de extinción de dominio tiene su origen en la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, también lo es que su objeto -como se ha repetido con insistencia-, no es sancionar penalmente al responsable en la comisión de dichos antisociales, sino resolver sobre la vinculación existente entre un determinado bien relacionado con actividades de un tipo especial de crimen, con un hecho ilícito de las características anteriores, en

todo caso, sin prejuzgar sobre la culpabilidad del autor o partícipe del mismo. No obstante lo anterior, el hecho de que el principio de presunción de inocencia no se considere extensivo al juicio de extinción de dominio -al no tener por objeto juzgar penalmente a los responsables de la comisión de los delitos-, 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. En consecuencia, en su carácter de órgano protector del orden constitucional, este alto tribunal estima que si al juicio de extinción de dominio no le son aplicables los principios del derecho penal por considerarse de naturaleza distinta, no por ello está exento de que se respeten las garantías mínimas previas al acto de privación de su propiedad, como podrían ser las garantías de los procedimientos civiles, incluyendo a la presunción de buena fe, que es un principio general del derecho que está implícito en la Constitución

Federal, a fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, ya que sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos concretos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe¹⁰.

Y si atendemos a la tendencia que provocaría este criterio judicial, el cual resta potestades de derechos humanos al ciudadano cuando no se trata específicamente de la materia penal, como en el caso de la vía exclusiva de la extinción de dominio, la propensión sería entonces la reducción de más derechos de este generó. Esto es, conforme al artículo primero constitucional, en la aplicación de estas potestades los principios son universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; si estos los aplicamos a la inversa, tendríamos una gradual merma en los derechos fundamentales o una disminución de su vigor. Esto lo cual nos significa que, en la rama de la confiscación justificada de bienes, el ciudadano será menos protegido por el sistema jurídico, lo cual lo conducirá a buscar cualquier alternativa para defender

sus bienes, sobre todo cuando se vea fuertemente lacerado en su patrimonio.

«...conforme al artículo primero constitucional, en la aplicación de estas potestades los principios son universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; si estos los aplicamos a la inversa, tendríamos una gradual merma en los derechos fundamentales o una disminución de su vigor. Esto lo cual nos significa que, en la rama de la confiscación justificada de bienes, el ciudadano será menos protegido por el sistema jurídico, lo cual lo conducirá a buscar cualquier alternativa para defender sus bienes, sobre todo cuando se vea fuertemente lacerado en su patrimonio».

¹⁰ Tesis 1a./J. 23/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 331, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008874, bajo el rubro: «EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APPLICABLE AL JUICIO RELATIVO».

Hasta aquí que debamos regresar para cuestionarnos sobre los límites de aquellas *medidas cautelares*, las cuales sabemos bien operan para el caso de preservar los bienes objeto del debate de fondo en el juicio que se inicia, evitando con ello se pueda dilapidar antes de obtener una sentencia definitiva, lo que implicaría la pérdida de la sustancia o materia de la propia secuela procesal. Al respecto, al considerar que estas provisiones, para el caso de la materia de extinción de dominio, tienen la particularidad de que no es necesario se haya judicializado aun la causa procesal, ello además de que puede prescindirse del órgano jurisdiccional para establecerlas, dejándolo pendiente para su solo visto bueno en un momento futuro incierto. Estas *medidas cautelares* que difieren con el concepto clásico de derecho procesal civil, en donde, conforme a José OVALLE FAVELA¹¹, tenemos que por un lado hay los *medios preparatorios del proceso*, es decir, aquellas provisiones para ejecutarse antes de radicar formalmente para la judicialización del asunto, estos instrumentos que están concebidos básicamente para la obtención de probanzas que, de no llevarse a cabo prontamente, podrían mermar o desvanecerse en el tiempo; no así para realizar actos que consistan en una requisa o

¹¹ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Harla, México 1989, pp. 36 - 38.

expoliación de bienes ajenos. Luego, por su parte, la concepción tradicional de las multicitadas *medidas cautelares* viene a consistir, primero, en que se trata de provisiones a ordenarse y realizarse dentro del juicio, así como con los caracteres básicos de provisoriedad, accesoriedad y flexibilidad. En ese sentido, son medios provisorios para la preservación de la materia, pero como medios accesorios al propio juicio una vez iniciado, no antes, y que gozan de una flexibilidad en su manejo en términos de lo que disponga el órgano judicial, no una de las partes en litigio.

En su abierta crítica a la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, Miguel Alfonso MEZA¹², al referir que dicho cuerpo normativo se vuelve una arma y una máquina de hacer dinero para el Estado, indica que:

...asegurar los bienes antes de sentencia es la nueva regla general y advierte que, con la abroga ley federal de la misma materia, se podía solicitar el aseguramiento de bienes de la persona demandada si consideraba el agente del Ministerio Público que era necesario porque existía el peligro de que destruyera o desapareciera

¹² MEZA, Miguel Alfonso, «La Ley Nacional de Extinción de Dominio: un arma y una máquina de dinero», *Revista Nexos*, Agosto 15, México 2019, disponible en: [\[https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1208\]](https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1208), consultada en: 2020-04-20.

los bienes, entre otros supuestos; sin embargo, la necesidad de asegurar los bienes ahora se convirtió en una regla general, debido a que, supuestamente, esa es “la naturaleza de la acción”. Esto que fuese incorporado por nuestros legisladores a la nueva ley, es como decir que la naturaleza de un juicio penal es meter a una persona a prisión y que, por lo tanto, por regla general debe ordenarse la prisión preventiva.

Visión que por supuesto compartimos ampliamente.

De lo anterior abonamos en la convicción de que, existen altos riesgos en el ejercicio de la autoridad ministerial, pues resulta obvio que, en todos los casos, el fiscal a cargo no va a dejar pasar tiempo y que siempre estará apremiado a encontrar una razón simple para justificar la urgencia, por tanto que, desde luego dictará las provisiones necesarias para asegurar —lo que en términos realistas parecería una confiscación— el bien o los bienes afectos a la indagatoria penal (carpeta de investigación) desde sus albores, no así para reservarlo hasta el momento de promover el proceso de extinción de dominio, el cual tenemos claro faltaría algún tiempo para que pueda ser promovido. Después, con un poco más de espacio, hará los trabajos para llevar a ratificar ante el órgano judicial su decisión y consecuente acción de sustracción jurídica del bien. Dicha labor que no sería difícil si

atendemos al criterio impuesto por la ley de la materia al juzgador en el sentido.

«... en la percepción del gobernado que sea desposeído de su peculio, ya sea parcial o totalmente, difícilmente podemos desligarlo de la idea de la confiscación. Es así que esta medida que, además de ser fuerte, tiene un claro perfil de sanción adelantada, no tanto porque el funcionario ministerial, quien resultaría ser el responsable principal de la imposición de la provisión cautelar, tenga la intención personal de concretar el aseguramiento; sino porque la legislación vigente de extinción de dominio ya lo predispone y, de alguna manera, le constriñe a siempre hacerlo».

«Claramente en el tercer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prescribe que 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. De acuerdo con esta precisión debemos entender que las dos vías corren por cuerdas separadas; que si bien pueden ser paralelas no podrán tocarse y que el resultado que finalmente se obtenga en una y otra, no influirá ni se retroalimentarán».

Luego entonces, en términos sistemáticos ya está predisposta por la ley la aplicación “automática” de las *medidas cautelares*, o sea, del aseguramiento. Esto que resulta ser así en razón de que la propia ley establece como *presunción legal* la

*necesidad de decretarla*¹³. Este evento que, en la percepción del gobernado que sea desposeído de su peculio, ya sea parcial o totalmente, difícilmente podemos desligarlo de la idea de la confiscación. Es así que esta medida que, además de ser fuerte, tiene un claro perfil de sanción adelantada, no tanto porque el funcionario ministerial, quien resultaría ser el responsable principal de la imposición de la provisión cautelar, tenga la intención personal de concretar el aseguramiento; sino porque la legislación vigente de extinción de dominio ya lo predispone y, de alguna manera, le constriñe a siempre hacerlo.

Por lo tanto, los *bienes que tengan un nexo causal con hechos ilícitos*¹⁴, en un grado que aún no implica tener certeza plena de ello, en razón de que hasta ese momento no ha sido sometido a juicio para que una autoridad judicial declare, mediante sentencia, la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación a dichos bienes, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los mismos¹⁵; están expuestos a un

¹³ **Artículo 177** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

¹⁴ **Artículo 9** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

¹⁵ **Artículo 3** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

aseguramiento ministerial que, por la falta de un fallo judicial debidamente fundado y motivado, se encuentra en la frontera con las penas constitucionalmente prohibidas, en su modalidad de confiscación. Esta situación de facto que ponen en riesgo al operador del sistema de la extinción de dominio, específicamente al agente del Ministerio Público, ya que en apariencia el estatus de acreditación es la mera sospecha, pero que, de no asegurar la eficiencia en todos los detalles de su actuación, puede llevar a la interpretación judicial posterior de una indebida incautación de bienes.

II. *Ley Nacional de Extinción de Dominio*

Claramente en el tercer párrafo del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se prescribe que *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*. De acuerdo con esta precisión debemos entender que las dos vías corren por cuerdas separadas; que si bien pueden ser paralelas no podrán tocarse y que el resultado que finalmente se obtenga en una y otra, no influirá ni se retroalimentarán. Esto a pesar de que la vida del sumario correspondiente a la extinción de dominio tuvo que haber dependido, en su origen, de la materia penal surgida con motivo del conocimiento que tomó el Ministerio

Público de la comisión de un delito. Empero, esto nos debe sugerir que mínimo se abrió una carpeta de investigación, pero al respecto si el agente del Ministerio Público a cargo, advierte que carece de los elementos de convicción suficientes para lograr un estatus probatorio más allá de toda duda razonable, puede no elevarla a judicialización. Y, si aún estimare que cuenta con los elementos suficientes para activar el juicio, podría no culminar en una sentencia condenatoria, ya que eso dependerá de diversos factores, además de que, no debemos olvidar que el proceso penal vigente tiene un alto rigor en la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas imputadas. En particular, debemos recordar que aquí sí cuenta la presunción de inocencia, misma que en la otra vía tiene efectos nulos. En ese contexto tendríamos comparativamente que sería más accesible librar la responsabilidad penal, mientras que es más factible que un juez decrete la pérdida de los derechos que tenga el gobernado en relación con sus bienes patrimoniales.

En esta misma perspectiva de total distanciamiento entre una vía y otra, coincide Alberto E. NAVA GARCÉS¹⁶, señalando que, «por tratarse de cuestiones derivadas de

¹⁶ NAVA GARCÉS, Alberto E., *Ley de extinción de dominio. Referencia a sus aspectos básicos*, Tirant lo Blanch, México 2019, pp. 13 - 14.

delitos y especialmente de crímenes de alto impacto, la extinción de dominio nació hace poco más de once años, de manera errónea en México, como una ley de naturaleza penal, con un procedimiento híbrido que invadía al derecho civil y cuya mezcolanza la hizo poco eficaz». Remata este autor asegurando que, «...había que cambiar el procedimiento y no permitir que hubiese un círculo vicioso entre la acción emprendida y el actuar precedente; y agrega que no es la única forma para hacerlo, pero resulta eficaz en cuanto a que este procedimiento ocurre de manera independiente a lo que ocurra en una investigación o juicio de carácter penal».

La visión que guarda Alberto E. NAVA GARCÉS, la cual no compartimos del todo, siendo justo que nos proporciona datos para diferir con su postulado, habida cuenta que refiere que «el Estado ejerce una recuperación de bienes obtenidos a través de un procedimiento especial de índole civil». Esto es que, el proceso de materia de extinción de dominio, si bien es de índole civil, no deja de ser un procedimiento especial. En otras palabras, que no es netamente un juicio civil, sino que tiene sus propias características por lo cual debemos abordarlo de manera particular. Y para ello nos dice el mismo autor que «el principio jurídico que los actos ilícitos no generan derechos es el

fundamento para la figura de la extinción de dominio». Esto lo cual nos lleva a que no podemos prescindir del hecho de que fue un evento o acontecimiento de carácter criminal el que de vida a la procedencia de extinción de dominio, por lo tanto, no puede haber una disección total con la materia penal, ni tampoco se trata de una disciplina puramente civil, ya que no deja de haber un cruce de caminos entre ambas vías. Este postulado que, por otro lado, también podríamos apoyar con lo expuesto en la jurisprudencia que se refiere a continuación, que al efecto reza:

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.

De la interpretación teleológica del artículo 22, párrafo segundo, fracción I, 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 comparten 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, 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 dominio¹⁷.

¹⁷ Tesis 1a./J. 21/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 340, Libro 17,

«... el proceso de materia de extinción de dominio, si bien es de índole civil, no deja de ser un procedimiento especial. En otras palabras, que no es netamente un juicio civil, sino que tiene sus propias características por lo cual debemos abordarlo de manera particular. Y para ello nos dice el mismo autor que «el principio jurídico que los actos ilícitos no generan derechos es el fundamento para la figura de la extinción de dominio». Esto lo cual nos lleva a que no podemos prescindir del hecho de que fue un evento o acontecimiento de carácter criminal el que de vida a la procedencia de extinción de dominio, por lo tanto, no puede haber una disección total con la materia penal, ni tampoco se trata de una disciplina puramente civil, ya que no deja de haber un cruce de caminos entre ambas vías».

abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008879, bajo el rubro: «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».

El legislador bien pudo haber dispuesto en el artículo 22 constitucional que la naturaleza del proceso de extinción de dominio era civil, pero con esa mención no fue suficiente para hacerlo un juicio totalmente de carácter privado, más aún con el hecho de que fue el mismo Congreso de la Unión quien, normativamente, desarrolló un proceso especial dentro de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, con reglas específicas y diferenciadas del proceso netamente civil, tanto para el ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de los medios probatorios, como para el desarrollo de las diligencias dentro del proceso y el ejercicio de las medidas cautelares — tema que de hecho ya hemos expuesto—. En resumen, si hubiese querido el legislador que el juicio de extinción de dominio fuera absolutamente civil, simple y sencillamente, hubiese determinado que esta materia, en su parte adjetiva, se ajustaría íntegramente a la mecánica civil que estable los respectivos códigos procesales del fuero federal y de cada una de las entidades federativas, incluyendo el propio de la Ciudad de México. No, esa no fue la voluntad expresada en los hechos, sino que se hizo un diseño particular buscando ajustarlo a los fines que tiene el Estado para la confiscación de bienes con motivo de sentencias judiciales que extingan el dominio. A esto, se le dio amplitud al derecho civil, al grado de otorgar

relevancia a las *legislaciones procesales aplicable en materia civil federal y a falta o insuficiencia de ésta, la legislación civil aplicable en el fuero común, del lugar de ubicación del inmueble; así como también al Código Civil Federal o en el código civil de la entidad federativa que corresponda, según sea el fuero del Juez que conozca del asunto, pero básicamente a la regulación de Bienes.* Pero por lo que hace a la legislación orgánica dio su lugar a la *Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o las respectivas de las Entidades Federativas;* y, finalmente, concedió su espacio a *lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuanto la preparación del ejercicio de la acción de extinción de dominio, en aquellas actuaciones a cargo de los agentes del Ministerio Público*¹⁸.

Como se observa, no estamos hablando de un proceso puramente civil, sino que continúa combinando las materias para apuntalar a hacia un tipo de materia particular y única, la cual no deja de combinar reglas del derecho civil y otras del derecho penal, pero además tiene algunos recovecos de derecho administrativo sancionador, tal y como vimos anteriormente le reconoce la Primera Sala de la Suprema Corte, al negar la potestad de presunción de inocencia. Todo este planteamiento que hacemos para advertir que los servidores públicos responsables de la operación

del sistema o microsistema penal alterno para ejercer el *ius puniendi* respecto de los bienes motivado por la comisión de delitos; tendrá serias trabas para interpretar fluidamente la norma de la materia, lo que conllevará dificultades en la toma de decisiones y, por supuesto, en la adopción de acciones. Ello con la latente posibilidad de provocarse deficiencias en curso del proceso, lo cual, al momento de ser llevados los casos particulares a juicio de los tribunales de amparo, múltiples y contradictorias serán las lecturas que se hagan a la legislación. Es así que, recapitulando, podemos advertir que no solo se trata de un solo cruce de caminos entre la materia penal y civil, sino que se tendrá que seguir construyendo este nuevo sistema alterno tomando insumos, no solo del derecho civil privado, sino de varias disciplinas, donde el derecho penal tiene una amplitud de aplicación. Al final no debe olvidarse que la verdadera naturaleza de esta rama, es desviación del *ius puniendi* respecto a la penalización de las personas, para optar preferentemente en su escarnio a través de sus bienes.

Pero si a bienes nos referimos, tenemos que volver a invocar el estudio realizado por Alberto E. NAVA GARCÉS¹⁹, quien nos ilustra sobre el destino que tendrán los bienes que —como sabemos— en un

¹⁸ Artículo 4 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

¹⁹ NAVA GARCÉS, Alberto E., *op. cit.*

principio serán objeto indefectible de aseguramiento con la intención de no perder su retención y posteriormente consumar la confiscación. Eso abre la puerta, como nos dice dicho autor, a:

la venta antes de sentencia, esto es, antes de poder saber que pasara con todo el juicio especial, ya que la nueva ley permite que los bienes asegurados sean vendidos antes de que se dicte una sentencia, sin antes haberse decidido sobre si la persona demandada es responsable o no de lo que se le acusa. Esto a lo cual la ley llama la “enajenación de Bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción”, lo cual implica también la posibilidad de que la Autoridad Administradora de los bienes podría proceder a la liquidación de los activos antes, incluso, de concretar la correspondiente demanda, no sólo antes de que se dicte una sentencia en contra del ciudadano inmiscuido, sino antes de que inicie el juicio.

Haciendo una sumatoria de todo lo anteriormente manifestado, bien podemos asumir que la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, constituye un cuerpo normativo diseñado exprofeso para establecer un sistema (o subsistema) jurídico inserto dentro del sistema general de Derecho que opera en México, este mismo subsistema que a su vez se erige como un mecanismo alterno al otro subsistema penal acusatorio, siendo que ambos coyunturalmente tienen un mismo origen y punto de partida,

id est, un hecho que por su apariencia el derecho penal sustantivo lo califica como un delito, misma eventualidad que sustenta y da vida a cada uno de estos procesos. Además, ambos comparten la misma motivación que radica en la potestad que se reserva el Estado frente a los gobernados, para perseguir, sancionar y ejecutar penas (*ius puniendi*) a causa de la comisión de un ilícito; teniendo por diferencia que uno procura la no impunidad de la persona culpable, mientras que el otro procura la misma no impunidad pero en su caso mediante la privación de los bienes que fueron utilizados como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito, independientemente de que su dueño o simple tenedor haya sido o no autor o participe en la comisión de aquel crimen.

«... si hubiese querido el legislador que el juicio de extinción de dominio fuera absolutamente civil, simple y sencillamente, hubiese determinado que esta materia, en su parte adjetiva, se ajustaría íntegramente a la mecánica civil que estable los respectivos códigos procesales del fuero federal y de cada una de las entidades federativas, incluyendo el propio de la Ciudad de México».

Siendo así las cosas, para efectos de nuestro análisis, apreciaríamos que uno de estos subsistemas es el principal en materia penal ya que se enfoca en las personas que presuntamente fueron culpables de la comisión del delito y que, por lo tanto, se pretende hace un escarnio respecto de ellas mismas en lo personal, lo que eventualmente podría abarcar sus derechos patrimoniales, tanto para cubrir las multas que resulten como parte de la sanción y para indemnizar a las víctimas del delito. Y, por su parte, el otro subsistema se erige como mecanismo alterno de sanción, pero éste enfocado a los bienes únicamente, las libertades o la dignidad humana del individuo. Esto es que la persecución, sanción y ejecución no repercutirá en las personas naturales o las personas jurídicas, pero sí directamente en sus derechos que no implican la dignidad humana, es decir, los derechos netamente patrimoniales, ya que forman parte de su peculio, ya sea porque tienen la propiedad del bien, la posesión de hecho o algún otro tipo de potestad similar sobre dichos bienes. En otras palabras, el sistema penal acusatorio equivalentemente se colocaría en el plano del derecho personal (el exigible directamente a los individuos como sujetos de derecho), mientras que sistema penal alternativo de extinción de dominio se ubicaría en el contexto de los derechos reales (el exigible a partir de

los bienes susceptibles de apropiación).

«... podemos advertir que no solo se trata de un solo cruce de caminos entre la materia penal y civil, sino que se tendrá que seguir construyendo este nuevo sistema alterno tomando insumos, no solo del derecho civil privado, sino de varias disciplinas, donde el derecho penal tiene una amplitud de aplicación. Al final no debe olvidarse que la verdadera naturaleza de esta rama, es desviación del ius puniendi respecto a la penalización de las personas, para optar preferentemente en su escarnio a través de sus bienes».

Teniendo claros estos conceptos, lo que permite diferenciar un sistema (o subsistema) del otro y, a la vez, apreciando la manera en que se complementan recíprocamente, hallaremos que todo guarda sentido en cuanto el Estado procura la eficiencia en el ejercicio de la potestad que le da el *ius puniendi*, ya que si

bien existe el mandato constitucional²⁰ de perseguir y sancionar a los sujetos activos del delito (autor o partícipe de la comisión del delito), también se atiende a la opción de procurar que no quede impune el delito a través de una vía menos exigente y, por tanto, más efectiva, la cual constituye en la apropiación justificada por parte del Estado de bienes ajenos que tengan un nexo causal con la producción del hecho que configura el cuerpo de delito o que, como consecuencia de la perpetración del ilícito, permitió la acumulación de riqueza. En este segundo plano que —como ya lo hemos dicho— reduce las cargas de operación para lograr su consecución, guardando particular relevancia de que no estaríamos refiriendo potestades legales que implican la protección de la legislación nacional e internacional de derechos humanos. Pero aun cuando no existen esos elevados estándares de exigencia jurídica por cuidar, no debemos olvidar que se trata de un sistema reglado y que los servidores públicos que aplican la ley de extinción de dominio habrán de cumplir con las pautas que están establecidas, sean pocas o sean muchas, ello dado que el ciudadano que en el proceso adopte la calidad de persona demandada o persona afectada, hurgará en cualquier espacio para poder enderezar una defensa, siendo que

tiene en contra un sistema alterno que no es garantista como sí acontece en el sistema penal acusatorio. En esa dinámica habrá dos líneas que seguro explotará el ciudadano que se sienta agraviado, una que se produce en la interpretación, aplicación y ejecución de un cuerpo normativo que, si bien el Derecho pretende ubicar dentro del contexto del derecho privado civil, no menos cierto es que comparte créditos con el derecho público penal, así como también con la disciplina administrativa que también pertenece a la rama del derecho público. Y justo cuando hablamos de la materia administrativa, no podemos dejar de lado que quien se defienda buscará en la legislación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al menos como un medio disuasivo de la acción de los operadores de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

Como colofón a este punto diremos que si una defensa respecto del sistema penal acusatorio, busca por todos los medios alcanzar la libertad del presunto culpable, podría llegar el defensor a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos o, tal vez, con mucha suerte a la Corte Interamericana del mismo ramo, lo que quizás le llevó incluso a haber agotado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, para aquellos cuyos bienes sean objeto de la acción de extinción de dominio, muy seguramente no podrán acudir a pedir clemencia ante

²⁰ Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

esas instituciones, y tendrán más facilidad de acceso a las contralorías, a los órganos internos de control y a las visitadurías.

III. Los servidores públicos a cargo de la operación, sus competencias y facultades

Después de la revisión del cuerpo normativo como objeto de estudio pasaremos ahora al análisis sobre los sujetos de la función pública que operan el sistema penal alternativo de extinción de dominio. Para ello, precisemos que el elemento toral, la columna vertebral de la ley de la materia, es el proceso. Luego, debemos tener presente que en este proceso, lo que abarca tanto los actos previos para la preparación del mismo como los posteriores que son consecuencia o resultado del mismo juicio especial en extinción de dominio, hay figuras fundamentales que actúan concomitante y de cuya interacción a través del proceso va dando productos jurídicos concretos, desde el aseguramiento como medida cautelar hasta la sentencia que declare la extinción de dominio de la propiedad, posesión u otros derechos reales, principales o accesorios, sobre los bienes objeto de la *litis*, así como de cualquier otro derecho sobre éstos, si se prueba que su titular conocía la causa origen de la acción de extinción de dominio.

Para comenzar, tenemos a la singular parte actora (sujeto activo), que ejerce la acción procesal y con la

cual se determinan las pretensiones en el juicio, esta figura siempre recaerá en un servidor público con la investidura de Ministerio Público. Despues, está la parte de demandada (sujeto pasivo), que son los particulares, ciudadanos o gobernados cuyos bienes están amenazados de perderse jurídicamente e, incluso, respecto de los cuales ya están desposeídos materialmente como efecto del aseguramiento como acto pre procesal. A esta figura que la ley nacional denomina la parte demandada²¹. Luego, junto a esta tenemos a los que la teoría general del proceso reconoce como los terceros perjudicados, que en este ámbito se les identifica como la persona afectada, conceptualizándolo como «*cualquier persona física o jurídica que alegue una vulneración a su derecho en relación con el bien objeto del procedimiento de extinción de dominio*²²». Luego, tendríamos al personaje que está al centro de todo el andamiaje, esto es, el Juez, al que de sobra identificamos tanto como el árbitro en medio del conflicto, así como el gran tomador de decisiones que produce las normas individuales que dirimen el asunto. Al que la ley de la materia define como «la persona titular del órgano judicial competente de la

²¹ Artículo 2, fracción XX, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

²² Artículo 2, fracción XIX, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

federación o de las entidades federativas, o bien, del órgano judicial que sea dotado de esa competencia para conocer de los procesos de extinción de dominio, en los términos de misma ley de extinción de dominio²³». Y, finalmente, tenemos al gran receptor de los bienes asegurados y, en todo caso, que son definitivamente confiscados²⁴, para su administración. Nos referimos a la que la ley identifica como la Autoridad Administradora²⁵.

Damos por descontado a cualquier autoridad judicial que eventualmente tenga participación por motivo de recursos o impugnaciones, por no considerar sean factores esenciales en términos generales, sino que su participación y relevancia dependerá particularmente de cada caso en concreto. Así mismo, no estamos contando a la víctima (u ofendido), la cual es conceptualizada por la propia ley de la materia como como «el titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro con la ejecución del delito que fue sustento para el ejercicio de la acción de extinción de dominio, o bien, la persona que haya sufrido algún daño directo o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en

general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la realización de los ilícitos». La cual, para efectos de la misma ley, goza del derecho a la reparación del daño causado, pero que no tiene un papel activo dentro del juicio, siendo relevada su participación por la propia parte actora²⁶, *id est*, el agente del Ministerio Público que ejercite la acción de extinción de dominio, mismo que deberá representar los intereses de quien se conduzca como víctima (u ofendido) por los actos y hechos ilícitos que dieron motivo a la acción de extinción de dominio²⁷.

Luego, después de observar el mapa con sus actores —o personajes en escena— vamos a concentrarnos únicamente en aquellos que ejercen la función pública (las autoridades) y, para ello, Jesús Alberto IBARRA VALENZUELA²⁸ nos propone tres grupos básicos, describiéndolos de la siguiente manera:

1. La Fiscalía Federal o las Estatales, a través del Ministerio Público especializado en extinción de

²³ **Artículo 2, fracción XIII**, de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

²⁴ NAVA GARCÉS, Alberto E., *op. cit.*

²⁵ **Artículo 2, fracción I**, de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

²⁶ IBARRA VALENZUELA, Jesús Alberto, «Aspectos relevantes de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y su impacto en el Ámbito Fiscal», *Revista Defensa Fiscal*, Enero 2020, México 2020, p. 177.

dominio, es a quienes corresponde la acción, es decir es la única autoridad que puede solicitar la extinción de dominio de los bienes.

2. Los Jueces Civiles, sean de la Federación o de las Entidades Federativas, dotados de competencia para conocer exclusivamente de los procesos de extinción de dominio.

3. Las Autoridades Administradoras: El Instituto de Administración de Bienes y Activos y las autoridades competentes de las Entidades Federativas que podrán disponer e inclusive vender los bienes motivo de la ley.

Si bien estamos de acuerdo con esa agrupación tripartita hay detalles respecto de los cuales diferimos, tenemos que hacer algunas aclaraciones o precisiones; y, para su mejor examen, optaremos por hacer mención de los tres de manera inversa, comenzando por la figura que nos parece menos compleja de estudiar y culminar con la que ocupa mayor especificación en su revisión y conocimiento.

Así, tenemos primero a la denominada por ministerio de ley como la Autoridad Administradora, la cual decidida e inmediatamente identificamos con el órgano que originalmente se le denominó Instituto de Administración de Bienes y Activos, el cual tuvo como antecedente previo inmediato al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y que

ahora se nombra Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado (INDEP), que es un organismo público descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se avoca en términos generales a la administración, conservación, enajenación y liquidación de los bienes confiscados en el ámbito federal por el Estado; ello derivado de la transferencia de dichos activos con motivo de la aplicación de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*²⁹.

«... la función principal de este órgano descentralizado constituye la «administración de los bienes y sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, lo que comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión, además de llevar a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización» (el producto de la conversión de los activos objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero), “atendiendo al interés público, con base en criterios de oportunidad del destino y, en su caso, la destrucción de los mismos”».

²⁹ Artículo 223 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

En sí la función principal de este órgano descentralizado constituye la «administración de los bienes y sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, lo que comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión, además de llevar a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización» (el producto de la conversión de los activos objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero), «atendiendo al interés público, con base en criterios de oportunidad del destino y, en su caso, la destrucción de los mismos»³⁰. Es común que al poner en mente este tema se piense únicamente en objetos físicos y concretos —una mesa, una casa, un automóvil, una joya, etc.—, pero también puede esta autoridad recibir para su manejo «cuentas bancarias, depósitos, inversiones, fondos o activos, así como empresas, negocios, establecimientos o cualquier unidad económica»³¹.

En ese orden de ideas, la Autoridad Administradora federal, a la cual reiteradamente hacemos alusión, también está facultada para «proceder a la venta o disposición anticipada» (asignación previa de los bienes para programas sociales o políticas públicas prioritarias) «de los bienes y sus accesorios sujetos a

³⁰ **Artículo 225** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

³¹ **Artículo 179** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

proceso de extinción de dominio»³², «salvo aquellos que sean objeto de prueba que imposibiliten su destino»³³. Así mismo, a la conclusión del proceso, la misma autoridad federal está facultada para dar «*un destino final a los bienes*»³⁴. Y, paralelamente a todo esto, está la potestad de esta autoridad para manejar el llamado fondo de reserva (cuenta donde se acumula el producto de la venta anticipada de los bienes o la enajenación por sentencia firme) y la denominada cuenta especial (fondo donde se acumulan las cantidades remanentes hasta en tanto se determine su destino final).

En suma, diríamos que el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado detenta y se hace cargo de todos los bienes y sus accesorios que se acumulan con motivo de la aplicación de las normas en materia de extinción de dominio, esto a partir del aseguramiento hasta su final disposición, siempre y cuando se encuentre dentro del ámbito federal. Lo cual, nos lleva a considerar que en cada entidad federativa habrá un órgano similar, por no decir idéntico, que también tendrá la denominación de autoridad administrativa, pero con jurisdicción exclusiva de su

³² **Artículo 227** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

³³ **Artículo 235** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

³⁴ **Artículo 212** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

demarcación territorial; y, en ese mismo sentido, a manera de espejo, debe tener las mismas atribuciones y facultades que el órgano federal, pero circunscrito al orden local que le incumbe. Por tanto, que las respectivas legislaciones estatales habrán de estar alineadas a la norma de carácter nacional que emitió el Congreso de la Unión, precisamente para toda la República.

Después están los órganos que Jesús Alberto IBARRA VALENZUELA denomina como *jueces civiles*, nombre razonable itinerantemente, ya que conforme al noveno transitorio del decreto por el cual se publicó la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, publicado el 9 de agosto de 2019, los órganos judiciales que operarían para efectos de comenzar con la aplicación de este nuevo cuerpo normativo serían, tanto en el ámbito federal como local, los jueces en materia civil y los que no tuviesen jurisdicción especial de conformidad con los acuerdos que para tal efecto determinase el Consejo de la Judicatura Federal o su equivalente en las entidades federativas. Pero además, dicho numeral transitorio determinó que, dentro de un plazo no mayor a seis meses, serían creados los juzgados competentes en el ramo de extinción de dominio, ya sea de la federación o de las entidades federativas, mismos que están habilitados para ejercer las funciones jurisdiccionales que marca la propia ley nacional, siendo la autoridad

correspondiente para conocer, substanciar y resolver sobre las acciones de extinción de dominio que ejerza el Ministerio Público. De ahí que no nos podemos quedar en la denominación de jueces civiles, sino de jueces o juzgados en materia de extinción de dominio. Estos que, por regla general, su competencia específica será aquella que corresponda al lugar donde sucedieron los hechos ilícitos o el de la ubicación de los bienes materia del proceso; o, a falta de determinación de su ubicación, el juez o juzgado competente será el del lugar del domicilio de la parte demandada³⁵.

Las funciones del juzgador de la materia se centran y van dirigidas a cumplir con el requisito constitucional que marca el segundo párrafo del numeral 22 de la Carta Magna, que consiste en emitir las sentencias que declaren la extinción de dominio de la propiedad, posesión u otros derechos reales, principales o accesorios, respecto de los bienes que al efecto le indique el agente del Ministerio Público en cada una de sus acciones de la misma materia. Luego entonces, cubrirán las funciones jurisdiccionales que parte de la admisión, prevención o rechazo del escrito de demanda y ofrecimiento de pruebas hasta la emisión de la resolución definitiva, lo que necesariamente conlleva la dirección

³⁵ Artículo 17 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

del juicio principal, los incidentes, las audiencias, las diligencias para el desahogo o perfeccionamiento probatorio y los demás temas periféricos en cada asunto en concreto. Sobre el particular, no se estima que exista necesidad de hacer una exposición más amplia y detallada sobre este rubro, sino hacer unas reflexiones más adelante para apreciar las vicisitudes en cuanto a las obligaciones del juzgador como servidor público, lo que va de la mano con la temática de las responsabilidades.

«sobre las funciones o atribuciones que tienen estas unidades especializadas en materia de extinción de dominio, debemos recalcar que, en nuestra opinión, no guardan un carácter verdaderamente relevante para efectos del proceso jurisdiccional, ya que sus actividades son meramente administrativas. Lo realmente importante de ellas es que su creación denota la importancia que le da al tema el legislador, buscando dotar a las fiscalías de una unidad administrativa que lleve un orden, mando, coordinación, vinculación, planeación, registro y captación de información respecto de los asuntos que se llevan respecto de la extinción de dominio».

Luego, tenemos que IBARRA VALENZUELA, respecto del último grupo de autoridades, nos refiere a lo que son «la fiscalía federal o fiscalías de cada una de las entidades federativas a través de la figura del Ministerio Público especializado en extinción de dominio». Al respecto debemos decir, primero, que la ley nacional de la materia no se centra en las fiscalías como instituciones, ni aún en los titulares que las encabezan, sino que, en todo momento, se centra en la figura del Ministerio Público; y, segundo, que no hay una mención en la ley que otorgue vida a la denominación de un Ministerio Público especializado en extinción de dominio. Lo que sí hace la ley de extinción de dominio es establecer que el lugar de la parte actora, quien ejerce el papel central a lo largo de todo el articulado de la ley en cita, siempre debe ser ocupado por una persona física (o servidor público) que cuente con la investidura de Ministerio Público. Y junto a esto, se habla o se trata el tema de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio que cada fiscalía, ya sea la general de la República o las de entidades federativas, deban conformar bajo su mando, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en los procedimientos de la materia y donde estarán adscritos los agentes del Ministerio Público que investigarán, ejercitarán la acción de extinción de dominio e intervendrán

en el procedimiento del mismo ramo³⁶.

Ahora bien, sobre las funciones o atribuciones que tienen estas unidades especializadas en materia de extinción de dominio, debemos recalcar que, en nuestra opinión, no guardan un carácter verdaderamente relevante para efectos del proceso jurisdiccional, ya que sus actividades son meramente administrativas. Lo realmente importante de ellas es que su creación denota la importancia que le da al tema el legislador, buscando dotar a las fiscalías de una unidad administrativa que lleve un orden, mando, coordinación, vinculación, planeación, registro y captación de información respecto de los asuntos que se llevan respecto de la extinción de dominio³⁷. Si bien a estas unidades especializadas se les conceden todas las facultades y obligaciones que en sí le otorga el propio ordenamiento de la materia al Ministerio Público, lo real será en los hechos que quien prepare las acciones de extinción de dominio y participe directamente en todos los actos procesales, no será una entidad abstracta como dichas unidades, sino será en concreto cada servidor público que actué como agente ministerial, toda vez el cumplimiento de sus obligaciones siempre estará adherida a las

responsabilidades por no actuar o porque su quehacer fue deficiente. Luego entonces, para que verdaderamente funcione el sistema es necesario asegurar que existan funcionarios a quienes pedirles rendición de cuentas.

En ese tenor tenemos que, la función basal de cada agente del Ministerio Público radica en el ejercicio de la denominada acción de extinción de dominio³⁸. Este punto resulta trascendental, en virtud de que cualquier acontecimiento del cual tenga conocimiento un servidor público en funciones ministeriales, por principio de cuentas, tendría el deber de ejercer la citada acción de extinción de dominio y, como consecuencia, dar el seguimiento procesal correspondiente. En otras palabras, conforme a los términos que expone la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, el agente ministerial que toma conocimiento de hechos que guardan apariencia de lo que la norma penal tipifica como alguno de los delitos que enlista el artículo 22 de la Constitución Política, en los cuales estén vinculados bienes que tengan un nexo causal con el origen o destinación ilícita; tendrá desde ese momento la carga que implica preparar la invocada acción y formular los medios materiales para presentar la demanda ante el juzgado que para el caso competía, lo que

³⁶ Artículo 240 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

³⁷ Artículo 241 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

³⁸ Artículo 8 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

implica generar el escrito de demanda debidamente elaborado para su aceptación, preparar pruebas y ofrecerlas en términos adecuados para su admisión y posterior desahogo. Además, de presentarse las condiciones que marca la norma, deberá solicitar el aseguramiento del bien al juzgador en materia de extinción de dominio o, por caso de urgencia, tratar por sus propios medios el aseguramiento para posteriormente acreditar su debida aplicación ante el mismo órgano judicial. Todo esto en una primera etapa, pero después, desde luego, que tendría que dar puntual seguimiento al juicio, para ello debe asistir a las sesiones de audiencia, atender los requerimientos judiciales, promover los incidentes que ocupe, de ser necesario, ejercer los recursos o impugnaciones que amerite el caso.

Lo anterior lo cual lo exponemos sintéticamente, pero en los términos llanos y crudos conforme aparece en la varias veces invocada Ley de Extinción de Dominio, con lo cual mostramos con gran amplitud la carga de funciones —e inexorables obligaciones— que tendría cada agente del Ministerio Público que se ubique en el supuesto. Conforme lo explicamos no hay agentes ministeriales con competencia única y exclusiva para atender los asuntos de extinción de dominio, por tanto que cualquier servidor público con investidura ministerial, sea del fuero federal o del fuero local, estaría

constreñido a actuar de inmediato si recibe una denuncia de particulares o un parte policial que denote la existencia de hechos ilícitos que califican como delitos contra la salud, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, encubrimiento, extorsión, hechos de corrupción y delitos cometidos por servidores públicos, lavado de dinero, robo de vehículos, secuestro, trata de personas e ilícitos que encuadren con la delincuencia organizada. Obviamente, en cualquiera de estos casos cuando existan indicios suficientes que hagan suponer un nexo causal entre la comisión del crimen y bienes de origen o destinación ilícita.

Teniendo presente este panorama, ahora tenemos que considerar la relevancia de que la ley haya establecido la figura de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio, ya que ésta permite conjuntar y encaminar los recursos de cada una de las fiscalías, ya sea de competencia federal o locales. En particular, para identificar los casos que inciden en el tema de extinción de dominio y distribuirlos en el personal ministerial capacitado y con los aditamentos necesarios para ello. Esto para lo cual, se hace necesario la emisión de normatividad interna en cada fiscalía para poner orden y coordinar las indagatorias que dan motivo para promover acciones de la materia. Para exemplificar esto se hace oportuno

invocar, por lo que hace al ámbito federal, el Acuerdo con clave alfanumérica A/016/19, por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la República, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de 2019, el cual, por un lado, formaliza la existencia de su órgano especializado en la materia y, por otro igual de importante, establece las reglas para desempeñar sus funciones, lo que le permite tener conducción de su personal adscrito, especialmente del ministerial. Pero adicionalmente este acuerdo tiene la virtud que establece las pautas mínimas para coordinar los esfuerzos institucionales en materia de extinción de dominio. Al efecto, guarda especial relevancia su punto quinto, por el cual se ordena «a todos los agentes del Ministerio Público de la Federación que tengan conocimiento de la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio, para comunicarlo por escrito a dicha Unidad Especializada, dentro del término de 48 horas, así como para remitir la información relacionada al caso».

Queda claro que la competencia de cada agente del Ministerio Público depende del fuero al que pertenezca, ya sea federal o de la circunscripción local donde se encuentre adscrito; pero además se encontrarán

condicionados a la organización interna que adopte cada una de las fiscalías a que pertenezca, lo cual estaría definido tanto por las leyes en la materia que cada entidad federativa emita, así como a las directrices internas que para ello se dicten por cada una de estas fiscalías. En particular, tenemos como ejemplo el Acuerdo A/016/19, referenciado anteriormente, el cual da pauta para designar a los agentes ministeriales que en concreto estarían bajo las órdenes de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la República, lo que permitiría además poder definir la competencia de los mismos en cada caso.

No podemos abandonar este punto sin antes hacer una breve referencia a los elementos de los cuerpos de seguridad e investigación, así como a los peritos oficiales que se encuentran adscritos a las distintas fiscalías; los cuales son auxiliares tanto de los agentes del Ministerio Público, así como eventualmente de los jueces competentes en el ramo de extinción de dominio, por lo cual sus funciones dependerán de las órdenes e instrucciones específicas que estos últimos les dicten. Su participación obedecerá a cuando sean llamados por éstos y las condiciones que tengan planteadas para ellos. En ese tenor los temas de competencia y facultades es un tema casuístico que debe apreciarse en cada caso concreto.

IV. Obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos operadores sistema de extinción de dominio

Finalmente, y antes de concluir, viene la necesidad de analizar las obligaciones y consecuentes responsabilidades que provoca la inobservancia de dichos deberes. Para ello, debemos considerar que una obligación lleva implícito un deber jurídico, lo que constriñe al sujeto obligado a un dar, un hacer o un no hacer. Esto mientras que el dejar de dar algo que se estaba constreñido a entregar, un no hacer cuando se tenía que haber ejecutado tal o cual acción o cuando se realiza algo que estaba prohibido hacer; se genera el supuesto en que resulta factibilidad imponer una sanción por haber atendido el deber jurídico, lo cual se constituye en una responsabilidad. Por otra parte, es común que en un enunciado normativo orgánico concomitantemente exprese tanto una función como una obligación, toda vez que, por un lado, empodera a quien detenta el cargo otorgándole una potestad exclusiva del Estado, pero a la vez, le impone el deber jurídico que poner en práctica esa potestad. Pero también el mismo enunciado normativo que faculta al servidor público puede imponerle limitantes, ya que no puede ir más allá de lo que la propia norma expresa, con lo cual se establece un marco exclusivo de acción. En este mismo sentido se encuentran las

disposiciones que establecen el ámbito de competencia, teniendo como mejor ejemplo el caso de la territorialidad, siendo que un servidor público puede detentar amplias potestades que la Ley dispone en determinada demarcación, pero que saliendo de esta ni goza de más facultades y ni siquiera porta la investidura de autoridad.

En ese orden de ideas podremos considerar que cuando expusimos en el apartado anterior respecto de las funciones de los operadores públicos del sistema de extinción de dominio, ya estuvimos haciendo noción clara de sus obligaciones en cuanto la expectativa de actuación que la Ley tiene de los mismos; y, en ese mismo sentido, va acompañado el marco de actuación que establece límites a esa actuación. Luego pues, si una Autoridad Administradora está plenamente empoderada para proceder a la venta o disposición anticipada de bienes sujetos a proceso de extinción de dominio para su asignación a programas sociales o políticas públicas prioritarias³⁹, también está constreñida a no tocar aquellos otros bienes que, de igual manera están sujetos al mismo proceso, pero que son objeto de prueba dentro del mismo juicio⁴⁰. Luego entonces, si algún funcionario

³⁹ **Artículo 227** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

⁴⁰ **Artículo 235** de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*.

que actúa a nombre de la autoridad administrativa, procede a autorizar la realización de una subasta y, como resultado de la misma, autoriza ese mismo servidor público la concreción de la venta de un bien subastado, el cual estaba comprometido con el deshago de una prueba pericial, lo que necesariamente desencadenó la imposibilidad de perfeccionar el medio probatorio; desde luego, esta situación ubicaría a ese funcionario en el supuesto de responsabilidad, siendo factible que sea sancionado.

En ese tenor tendríamos que acudir a la legislación en materia de responsabilidades para dilucidar sobre la consecuencia jurídica que le correspondería al servidor público infractor, esto es, nos referimos al vigente sistema nacional anticorrupción, lo cual nos lleva a examinar, por un lado, la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, la cual, por principio, tiene aplicación plena en el ámbito federal; pero que, por ser una ley general, también tiene implicaciones en la esfera jurídica de las entidades federativas. En tales condiciones tenemos que el artículo 7 de la invocada ley establece las directrices que deben atender los empleados públicos, lo cual en nuestra opinión se traduce en una obligación, teniendo el caso particular descrito en su fracción primera, la cual expone el deber que tienen todos los servidores públicos de «actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones

jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones». Por su parte, la *Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México*, en un ejercicio legislativo espejo tenemos que su propio artículo 7 contiene exactamente el mismo enunciado normativo que utiliza la ley general. En ese orden de ideas, la hipótesis que hemos descrito, se trata de un servidor público que pertenece a la Autoridad Administradora Federal o uno que pertenezca a la Autoridad Administradora de la Ciudad de México, estaría incumpliendo con el mismo supuesto marcado como directriz, que no es otra cosa que un deber jurídico impuesto a la persona que desempeña el cargo público.

Después de haber verificado que en el mundo fáctico se incurrió en un incumplimiento de la directriz u obligación que hemos invocado, entonces tendríamos ahora que identificar la disposición que establece la infracción como tal. En este caso tenemos que, tanto el artículo 49, fracción I, de la misma ley general invocada como en la correspondiente fracción primera del numeral 49 de la ley local de la Ciudad de México, se encuentra la descripción que más se ajusta al desapego a lo establecido por el artículo 235 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, que implica el

impedimento que tenía el servidor público de la Autoridad Administradora de vender o disponer anticipadamente de un bien comprometido con el óptimo desarrollo del correspondiente proceso de extinción de dominio, por tanto habría una falta administrativa no grave, lo que conllevaría la posibilidad de imponer una sanción que puede consistir en una amonestación privada o pública; una suspensión del empleo, cargo o

comisión de uno a 30 días naturales; la destitución del mismo empleo, cargo o comisión; la inhabilitación para desempeñarse en el servicio público no menor de tres meses ni mayor a un año.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, establecidas a nivel general y a nivel local en la Ciudad de México, dentro del marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México
<p>Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;</p> <p>II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;</p> <p>III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;</p> <p>IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar</p>	<p>Artículo 7. Las Personas Servidoras Públicas observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de transparencia como principio rector, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, las Personas Servidoras Públicas observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;</p> <p>II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;</p> <p>III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;</p> <p>IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios</p>

<p>decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;</p> <p>V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;</p> <p>VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;</p> <p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;</p> <p>VIII. Correspondiente a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;</p> <p>IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;</p> <p>X. Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o extranjeros, para establecer cualquier tipo de negocio privado que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad;</p> <p>XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;</p> <p>XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósito persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y</p> <p>XIII. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.</p> <p>La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo,</p>	<p>indebidamente afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;</p> <p>V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;</p> <p>VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;</p> <p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;</p> <p>VIII. Correspondiente a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;</p> <p>IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones,</p> <p>X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Gobierno de la Ciudad de México.</p>
---	---

deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir una cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y hasta por un año posterior a haberse retirado del empleo, cargo o comisión.

Teniendo una idea de las funciones, las obligaciones que se derivan y la factibilidad de que se determinen responsabilidades que impliquen la imposición de sanciones a los servidores públicos que operan el sistema de extinción de dominio, debemos hacer notar que el punto en el que mayores riesgos se advierten es en la imposición de aseguramiento de bienes como medida cautelares adelantadas, esto es, incluso antes de que se presente la demanda ante el Juez en materia de Extinción de Dominio. Este último que tendrá riesgos, pero menores ya que resolverá con base en lo que se le presente, además que se encuentra a su favor la presunción legal de otorgar la medida cautelar de aseguramiento⁴¹. En contrapartida, a quien se le amplifican los riesgos es al Ministerio Público, ello debido a la propensión de su labor de lograr con presteza el aseguramiento de bienes. Lo que le obliga a procurar obtener de la manera más pronta posible los elementos básicos para justificar el aseguramiento, entre otros, depende de él recabar los medios para acreditar el cuerpo del delito, lo cual

constituye el pilar de toda la activación del sistema.

Esto de lo cual estamos seguros está consciente ya la Fiscalía General de la República, dado que en su Acuerdo A/016/19, por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio, se advierte sobre la inobservancia a lo dispuesto en dicho acuerdo por parte de los servidores públicos de la fiscalía, al efecto recordándoles que se harán acreedores a los procedimientos sancionadores que resulten aplicables (sexto), en particular por cualquier dilación en la presentación de avisos causará responsabilidad (quinto). Si bien es plausible la emisión de un primer documento normativo como este Acuerdo, no menos cierto es que entre el pleno actuar diligente por parte del servidor público y excederse en los hechos, ya sea por mera negligencia o perversidad incluso, se encuentra un número indeterminado para que el ciudadano desposeído encuentre alguna razón para robustecer su defensa, sobre todo si recordamos que los primeros actos de autoridad del mecanismo jurídico de extinción de dominio lleva muchos riesgos por estar en la frontera del

⁴¹ Artículo 177 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

campo de las penas prohibidas por la Constitución General.

Por supuesto que, surge la pregunta de cómo acotar estos resquicios, pequeños o grandes. La respuesta siempre estará en la implementación de buenas prácticas en el desempeño del servicio público, que para el caso es el que desplieguen los agentes ministeriales, incluyendo sus asistentes y los auxiliares itinerantes, como elementos policiales y peritos. Para acotar el espacio de discrecionalidad que puede conceder lugar al error o al abuso, es indispensable la incubación de protocolos de actuación, así como la implementación de dispositivos que procuren la mejora continua, ello a efecto de consolidar los medios de control interno de la Fiscalía General de la República. Además de la capacitación constante de las mujeres y hombres que operan el sistema, involucrando la constante concientización que fortifique el compromiso con los fines sociales que pretende la constitucionalización de la privación de bienes vía la extinción de dominio. En conclusión, existe la gran oportunidad para pensar en la gestión de cumplimiento normativo (*compliance*) dentro del servicio público. Es decir, que no solo cuente para la invocada fiscalía general, la que ya de hecho está adelantada en el tema; pero recordemos que la ley de la materia es nacional y aplica a todas las entidades federativas y la Ciudad de México, por tanto, que todas sus

fiscalías estén ciertas de que deberán abonar y abundar en este tema de gran envergadura y calado. Es la convicción de este autor que la tendencia no será ensanchar las penas o medidas que pongan en riesgo lesionar la dignidad humana, la experiencia histórica nos ha mostrado que las prisiones generalmente no engendran seres eficazmente redimidos. La opción será sancionar en los objetos de los autores y participes del delito, ya que las cosas no engendran dignidad humana, por tanto, resulta más viable asegurar su “confiscación” legalizada, junto con el pleno respeto a los derechos humanos.

«Para acotar el espacio de discrecionalidad que puede conceder lugar al error o al abuso, es indispensable la incubación de protocolos de actuación, así como la implementación de dispositivos que procuren la mejora continua, ello a efecto de consolidar los medios de control interno de la Fiscalía General de la República. Además de la capacitación constante de las mujeres y hombres que operan el sistema, involucrando la constante concientización que fortifique el compromiso con los fines sociales que pretende la constitucionalización de la privación de bienes vía la extinción de dominio».

Conclusiones

i. Privar a un ciudadano de un bien, fácticamente constituye una transgresión a sus derechos fundamentales, habida cuenta es considerado una pena prohibida por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como lo refiere el artículo 22.

ii. Entre la desposesión de un bien y la emisión de una sentencia judicial que lo justifique como extinción de dominio, existe un *impasse* de incertidumbre, razón por la cual aún no pueda estar plenamente acreditada la validez de la acción del servidor público que materializó la incautación.

iii. Ante el eventual agravio que reciba un particular al verse materialmente sustraído de parte o de la totalidad de su peculio, estará en aptitud de promover todos los medios de defensa que jurídicamente le sea posible, aun cuando se ocupen como un mero medio de presión estratégica, estando expuesta por tanto la autoridad como institución y el servidor público que opera a su nombre.

iv. Si bien el proceso de extinción de dominio es de naturaleza civil y autónomo del proceso penal adversarial, eso no implica que todos los temas por dirimir en cada litigio tengan que ser del orden eminentemente civil. Bien puede ser que la parte adjetiva o procesal sea solo de carácter civil, sin embargo, en la parte subjetiva o material pueden

coexistir, en menor o mayor grado, aspectos civiles, penales o, incluso, administrativos. En particular, no puede quedar fuera el hecho que la base de la acción es de carácter penal, tanto así que devine de la comisión de un delito de alto impacto.

v. La función del Estado que se despliega a través de la figura de la extinción de dominio es la de reprender las situaciones que implican la trasgresión del orden jurídico establecido formalmente por el mismo Estado (*ius puniendi*).

vi. Que el mecanismo de extinción de dominio se erige en un sistema penal alterno, dado que parte de la base de la existencia de un hecho ilícito y, finalmente pretende generar un escarnio, lo que implica ejercer el *ius puniendi*, además de aspirar a la indemnización del daño que sufren las víctimas u ofendidos.

vii. Que la distinción con el sistema penal adversarial consiste en que este pretende el escarnio de las personas culpables del delito, mientras que el sistema de extinción de dominio persigue sancionar vía la privación de los bienes vinculados de alguna manera con el ilícito.

viii. Que los operadores del sistema pueden quedar definidos en tres grupos: la Autoridad Administradora, el Juez en materia de Extinción de Dominio y el Ministerio Público.

ix. Que el operador del sistema de extinción de dominio con mayores

cargas y riesgo en el desempeño de su función es el Ministerio Público, por lo que se vuelve indispensable la debida integración y regulación de cada una de las Unidades Especializadas en materia de Extinción de Dominio.

x. En ese mismo sentido, es recomendable que las fiscalías, tanto la federal como las locales, implementen mecanismos de gestión para el cumplimiento normativo (*compliance*), con la finalidad de que incremente el ejercicio de las mejores prácticas por parte de los agentes del Ministerio Público, así como del personal que le sirva de apoyo en la operación del sistema de extinción de dominio.

xi. Que se estima necesario abundar en el estudio de la intrincada relación de las materias civil y penal dentro del sistema de extinción de dominio, siendo que el mismo habrá de conformar una identidad propia, para lo cual es necesario recabar insumos de los juicios que se generen al respecto y los criterios judiciales que se vayan dando sobre esta nueva disciplina.

xii. Que también se juzga importante establecer como línea de investigación la figura del aseguramiento adelantado dado que será el principal acto de privación que cause agravios y motive la interposición de medios de defensa por parte del ciudadano que se asuma afectado.

«Si bien el proceso de extinción de dominio es de naturaleza civil y autónomo del proceso penal adversarial, eso no implica que todos los temas por dirimir en cada litigio tengan que ser del orden eminentemente civil. Bien puede ser que la parte adjetiva o procesal sea solo de carácter civil, sin embargo, en la parte subjetiva o material pueden coexistir, en menor o mayor grado, aspectos civiles, penales o, incluso, administrativos. En particular, no puede quedar fuera el hecho que la base de la acción es de carácter penal, tanto así que devine de la comisión de un delito de alto impacto».

Fuentes consultadas

Bibliografía

- IBARRA VALENZUELA, Jesús Alberto, «Aspectos relevantes de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y su impacto en el Ámbito Fiscal», *Revista Defensa Fiscal*, Enero 2020, México 2020.
MEZA, Miguel Alfonso, «La Ley Nacional de Extinción de Dominio: un arma y una

máquina de dinero», *Revista Nexos*, Agosto 15, México 2019, disponible en: [\[https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1208\]](https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1208), consultada en: 2020-04-20.

NAVA GARCÉS, Alberto E., *Ley de extinción de dominio. Referencia a sus aspectos básicos*, Tirant lo Blanch, México 2019.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Harla, México 1989.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis 1a./J. 23/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 331, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008874, bajo el rubro: «EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA NO ES APLICABLE AL JUICIO RELATIVO».

Tesis 1a./J. 21/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 340, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2008879, bajo el rubro: «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». Ley Nacional de Extinción de Dominio.