



# INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL

sobre la extinción de dominio

JORGE ADAME GODDARD

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

09

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 9

Dra. Nuria González Martín  
*Coordinadora de la serie*

**COORDINACIÓN EDITORIAL**  
Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Mtro. Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Cuidado de la edición*

Mtra. Edith Aguilar Gálvez  
*Diseño de cubierta e interiores y formación en computadora*



# **INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL**

sobre la extinción de dominio

JORGE ADAME GODDARD

**Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.**

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 29 de noviembre de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN número 09: en trámite (versión electrónica)

# Contenido

7

Introducción

9

I. Antecedentes del actual artículo 22

19

II. Análisis del texto vigente del artículo 22

37

Conclusiones



## Introducción

El objeto de este estudio es proponer una interpretación del artículo 22 constitucional en lo relativo a la extinción de dominio, tal como quedó después de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2019. Con ese objetivo, primero se analizan los antecedentes del artículo, y luego se analiza el contenido de cada uno de los cinco párrafos que tiene el texto actual. Se concluye proponiendo una interpretación del artículo, que no puede ser una interpretación meramente gramatical o literal, porque la vaguedad e imprecisión de muchas de sus disposiciones hace necesario efectuar una interpretación del sentido de los preceptos que contiene, con base en los antecedentes del artículo (interpretación histórica), los fines que persigue (interpretación teleológica) y su congruencia con otros preceptos constitucionales (interpretación sistemática o contextual).

La adecuada interpretación de este artículo es condición necesaria para resolver acerca de la constitucionalidad de la Ley Nacional de Extinción de Dominio recientemente expedida.



## I. Antecedentes del actual artículo 22

Durante la primera mitad del siglo XIX mexicano se practicaba la pena de confiscación de bienes. En principio se hacía sobre todos los bienes, en los casos específicamente previstos por las leyes, pero sin afectar los bienes que corresponderían a la esposa, en calidad de arras o dote, ni los que fueran necesarios para pagar las deudas existentes al momento de dictarse la sentencia.<sup>1</sup> Se criticaba ya entonces esta pena por el hecho de que afectaba a la familia del delincuente, a la esposa y a los hijos, que podrían haber sido totalmente ajenos al delito.

La Constitución conservadora denominada Siete Leyes Constitucionales, de 1836, introdujo la prohibición de la pena de confiscación de bienes en el artículo 50 de la Ley Quinta, que decía: “Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes”, y el artículo 51 explicaba la prohibición al decir que la pena se aplicaba personalmente al delincuente y “nunca será trascendental a su familia”. Esto último explica la frase final del artículo 22 de la Constitución de 1857, que dice que también están prohibidas las penas “trascendentales”.

El artículo 22 de la Constitución de 1857 es el antecedente inmediato del artículo 22 constitucional de 1917. El texto original del artículo 22 de la Constitución de 1917 es el mismo

---

<sup>1</sup> Véase Escriche, J., *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, notas de Juan Rodríguez de San Miguel, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998 [1837]; ed. facsimilar, con un estudio introductorio de María del Refugio González.

del artículo 22 de 1857, salvo que en 1857 se decía que estaban prohibidas “para siempre” las penas que mencionaba. En ambos textos constitucionales el artículo contenía dos párrafos: el primer párrafo decía que estaba prohibida, entre otras penas, la de confiscación de bienes; el segundo párrafo aclaraba que no “se considerará confiscación” la “aplicación total o parcial de los bienes de una persona” para el pago de multas o impuestos o para el pago de su responsabilidad civil derivada de la comisión de delitos. Esta aclaración no era necesaria, porque el embargo o la aplicación de bienes para pagar deudas de carácter civil, penal o administrativo, no es una pena, sino un medio judicial para hacer efectiva una responsabilidad fiscal, administrativa o civil (de reparación de los daños causados por un delito).

El texto permaneció estable, sin cambio alguno, durante sesenta y cinco años. En 1982 se hace su primera reforma, a la que siguen otras que introducen cambios importantes.

### *1. Evolución del texto del artículo 22 constitucional*

En 1982<sup>2</sup> se modificó el segundo párrafo para añadir que no se considerará confiscación el “decomiso” de bienes adquiridos ilícitamente por los funcionarios públicos, en los términos previstos en el artículo 109, fracción tercera, constitucional que se reformaba en el mismo decreto. El párrafo tercero de dicha fracción establecía que las leyes determinarán los casos en que “se deba sancionar penalmente” por causa de enriquecimiento ilícito a los funcionarios públicos que se enriquezcan de manera importante en el desempeño de sus cargos y que no puedan justificar “la procedencia lícita” de los bienes, y añade que las leyes penales “sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes”. Este párrafo sigue en vigor, y el decomiso es declarado expresamente como una pena.

---

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

La reforma introdujo una distinción entre confiscación y decomiso. La pena de confiscación de bienes está prohibida por el artículo 22, pero la pena de decomiso de bienes está permitida, e incluso prescrita, como castigo por el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos. Cabe entonces preguntar cuál es la diferencia entre confiscación o decomiso. En el *Diccionario Jurídico Mexicano*,<sup>3</sup> Olga Leticia Aguayo ofrece una respuesta aceptable, al decir que la confiscación se refiere a la privación de todos los bienes de una persona, mientras que el decomiso se refiere a la privación de bienes específicos, y añade que en el Código Penal Federal el decomiso se contempla, en el artículo 24-8, como una medida de seguridad.<sup>4</sup>

Otro efecto que tuvo esa reforma fue introducir, en el artículo 109, fracción tercera, la presunción de que el enriquecimiento desproporcionado de un funcionario público es ilícito, a menos que compruebe la “procedencia lícita” de los bienes. Con esto se vulnera la presunción de inocencia,<sup>5</sup> esto es, que toda persona se presume inocente, mientras no se demuestre lo contrario. Ahora, el funcionario público que se enriquece se presume culpable, y los bienes que hubiera adquirido pueden ser decomisados, a no ser que demuestre la procedencia lícita de los mismos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, s.v. confiscación.

<sup>4</sup> El Código Penal Federal dice textualmente: Art. 24 “Las penas y medidas de seguridad son... 8. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito”. No aclara si el decomiso es pena o medida de seguridad, la diferencia práctica es que la pena se impone por la sentencia y la medida de seguridad se puede decretar en el curso del procedimiento; pero en el artículo 109-III constitucional el decomiso es visto como una pena o sanción.

<sup>5</sup> La presunción de inocencia está recogida expresamente en tratados de derechos humanos vigentes en México, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 14-2 dice: “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8-2. Por la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se recogió expresamente en el artículo 20-B-I, que dice que el imputado por un delito tiene derecho “a que se presuma su inocencia”. Sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre la presunción de inocencia, ver la nota siguiente.

<sup>6</sup> La Suprema Corte ha dictado una tesis de jurisprudencia, según la cual, el artículo 109-III no vulnera la presunción de inocencia: tesis del Pleno XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002, que dice textualmente que el actor, agente del ministerio público, debe probar “que existe una desproporción sustancial entre lo percibido por el servidor público con motivo de su empleo y lo que realmente cuenta en su haber patrimonial”. La prueba de esta desproporción, sigue diciendo la tesis, genera la presunción *iuris tantum* de que el

El segundo párrafo del artículo 22 vuelve a reformarse en 1996.<sup>7</sup> Se añade entonces una frase al final que dice que tampoco se considerará pena de confiscación el decomiso de bienes propios del “sentenciado” por delitos considerados como de delincuencia organizada, ni el decomiso de otros bienes respecto de los cuales el sentenciado se comporta como dueño, si éste no demuestra la “legítima procedencia” de dichos bienes. Esta reforma amplía la posibilidad de decomisar bienes, que anteriormente era sólo aplicable a los funcionarios públicos que se enriquecían, y ahora puede aplicarse a los delincuentes sentenciados por delitos considerados como delincuencia organizada; además, admite la posibilidad de decomisar bienes que no son del sentenciado, sino de una tercera persona que los tiene a su nombre.

En marzo de 1999 se publica una nueva reforma al artículo 22<sup>8</sup> por la que se añade un tercer párrafo, que dice, en primer lugar, que tampoco es confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes “asegurados” que “causen abandono”, es decir, que se tengan como abandonados, en los términos de las leyes aplicables, como podría ser el caso de no reclamar, durante un plazo de seis meses, las mercancías almacenadas en las aduanas, lo cual hace que el fisco adquiera su propiedad. Continúa estableciendo que tampoco es confiscación que el Estado, por una decisión judicial, adquiera los bienes que se hubieren “asegurado” en el curso de una investigación o proceso penal por delitos considerados de delincuencia organizada; dicha decisión judicial se tomará, siempre que, al finalizar la investigación o el proceso penal,

---

funcionario se enriqueció ilícitamente, pero éste puede desvirtuar la presunción acreditando que se enriqueció de manera lícita, por ejemplo, al adquirir una herencia. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte en casos en que ha interpretado el artículo 224 del Código Penal Federal, tesis del pleno números XXXIX/202 y XL/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002. Esta tesis, aunque lleva la rúbrica que dice “no contiene un régimen de excepción a las garantías individuales” de los servidores públicos, afirma que, si se comprueba el enriquecimiento desproporcionado del empleado público, se genera una presunción de culpabilidad; debe tenerse en cuenta que la tesis fue emitida en 2002, antes de que la presunción de inocencia fuera incorporada expresamente al artículo 20 de la Constitución (2008).

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1996.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1999.

no haya sido dictada alguna resolución acerca de los bienes. De conformidad con el Código Penal Federal (artículo 40), durante el procedimiento, el juez puede asegurar los bienes que hayan sido instrumentos, objetos o productos del delito y, al finalizar el proceso, ordenar su decomiso. La reforma dice que, si el juez penal no resolvió el decomiso de los bienes asegurados, él mismo u otro juez, después de un procedimiento, en el que se “acredite plenamente el cuerpo del delito” y se oiga a los terceros interesados, puede ordenar la “aplicación” de esos bienes a favor del Estado.

Esta reforma introduce algunas novedades que merecen destacarse. El decomiso o aplicación de los bienes en favor del Estado se hace en un procedimiento distinto del que conoce sobre la responsabilidad penal del inculcado. El procedimiento puede hacerse cuando concluya “la investigación”, lo que permite que se adjudiquen al Estado los bienes antes de que se decida acerca de la responsabilidad penal del inculcado; en otras palabras, se pueden adjudicar los bienes del inculcado, no sentenciado, a diferencia del texto de 1996 que se refería a bienes del sentenciado. Otra diferencia importante es que, según el texto de 1996, se decomisaban bienes que fueran de la propiedad del sentenciado, o respecto de los cuales se comportara como propietario, aunque estuvieran a nombre de otro, y en esta reforma de 1999 se permite el decomiso de bienes respecto de los cuales el inculcado fuera poseedor (lo que implica que el propietario es otra persona) o propietario, o se comportara como uno u otro.

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2008) se hace otra reforma<sup>9</sup> al artículo 22, por la que se introduce una nueva figura para decomisar los bienes relacionados con ciertos delitos, que es la extinción de dominio. La reforma modifica nuevamente el segundo párrafo para que diga que no es confiscación, además de lo ya previsto en el texto anterior, la extinción

---

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008. Previamente hubo otra reforma publicada el 9 de diciembre de 2005, por la que se suprimió la pena de muerte, pero no afectó lo relativo a la confiscación o decomiso de bienes.

del dominio<sup>10</sup> de ciertos bienes, relacionados con la comisión de delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas. Se afirma que la extinción de dominio se declara por un procedimiento especial, del cual se dan sus reglas principales en las fracciones I a III que se adicionan al párrafo segundo del artículo.

Con esta reforma, el artículo ya contempla, en su segundo párrafo, tres medios que tiene el Estado para privar a los propietarios del dominio de bienes relacionados con el delito, que son: *i*) el “decomiso” de bienes, que se contempla como una sanción a los funcionarios públicos que se enriquezcan ilícitamente, introducido en la reforma de 1982; *ii*) la “aplicación a favor del Estado” de bienes asegurados durante una investigación o un procedimiento penal relacionados con delitos de delincuencia organizada, introducida en la reforma de 1996, y ahora *iii*) la “extinción de dominio” de bienes relacionados con la comisión de delitos graves.

El procedimiento de extinción de dominio se hace ante un juez (es “jurisdiccional”), no ante una autoridad administrativa, y es “autónomo” respecto del procedimiento penal, es decir, que puede seguirse, aunque el procedimiento penal no haya concluido; no es una autonomía completa, porque se requiere que existan “elementos suficientes para determinar” que el delito sucedió.

En esta reforma, a diferencia de las anteriores, se precisan los bienes que pueden ser objeto del proceso de extinción de dominio. Establece (fracción II-a) que se da respecto de bienes que han sido: instrumentos del delito, es decir, medios para cometerlo, o que han sido el objeto del delito, como las armas o las drogas, o que son productos del delito, como dinero y cualquier bien que haya sido adquirido con lo que se obtuvo por el delito. También se prevé (fracción II-b) respecto de bienes que han sido destinados a ocultar o mezclar bienes productos del delito, como podría ser una bodega donde se oculta la droga, o los contene-

<sup>10</sup> Nótese que ya no se habla de la “aplicación” de los bienes al Estado, sino de la “extinción del dominio” de esos bienes, pero no se dice expresamente que el Estado adquiere el dominio sobre ellos.

dores donde se guarda la droga mezclada con otras cosas. Estos dos incisos se refieren a bienes que son del delincuente.

También se contempla la extinción de dominio respecto de bienes que no son del delincuente (incisos *c* y *d*), que son (inciso *c*) los bienes ajenos que el delincuente usa como instrumentos del delito, si su dueño sabía que eran usados con ese fin, y no lo impidió ni lo notificó a las autoridades, y también (inciso *d*) respecto de bienes que estén a nombre de una persona, pero sean productos del delito, siempre que el acusado por el delito se comporte como su dueño.

Las personas propietarias de bienes objeto del procedimiento de extinción de dominio, que no sean los acusados por el delito, pueden interponer (fracción III) los recursos necesarios para demostrar “la procedencia lícita de los bienes”, es decir, que los adquirieron con recursos de procedencia lícita, y que su actuación ha sido de buena fe, esto es, que no conocía que se utilizaban como instrumentos del delito, ni que fueran producto del delito.

## *2. Las disposiciones de las convenciones internacionales*

La evolución del texto del artículo 22 constitucional corre influenciada por la adopción por México de ciertas convenciones internacionales que permiten el decomiso de bienes relacionados con delitos, y que la propia Ley Nacional de Extinción de Dominio cita como fundamentos.

La más antigua es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (Viena, 1988), que contempla dos medidas respecto de los bienes relacionados con el delito de tráfico de drogas: el “decomiso”, que define como la privación definitiva de un bien, por orden de un juez o una autoridad competente, y el “embargo preventivo” o “incau-

tación” que es la prohibición temporal de disponer de un bien física o jurídicamente, o bien la custodia y el control temporal de bienes, ordenados por un juez o una autoridad competente.<sup>11</sup>

Admite el decomiso de los bienes que sean producto derivado de los delitos, de los estupefacientes mismos y de los bienes que hayan sido instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados para la comisión de los delitos tipificados; también se refiere a los bienes que hayan sido obtenidos como resultado de la transformación de los que fueron productos del delito, que pueden ser decomisados como si fueran productos directos, y a los bienes que sean resultado de la mezcla de los bienes productos del delito con otros de procedencia lícita, en el que se admite el decomiso de una parte del conjunto de la mezcla equivalente al valor de los bienes que fueron productos del delito. También quedan comprendidos los bienes, de cualquier tipo, que se hubieran adquirido con los productos del delito.<sup>12</sup> Contempla el embargo preventivo y la incautación, sobre los bienes a que se ha hecho referencia, como una medida temporal, para asegurar los bienes “con miras a su eventual decomiso”.<sup>13</sup>

Y sugiere<sup>14</sup> la posibilidad de que los Estados que ratifiquen la convención “inviertan la carga de la prueba” respecto de la licitud de la adquisición de los bienes que pueden ser objeto de decomiso, es decir, que sea el titular de los bienes quien tenga que probar que su adquisición es lícita, y no que sea el juez o autoridad quien deba probar la ilicitud de la adquisición. No obstante, advierte que ninguna de las disposiciones puede interpretarse “en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe”.

La Convención contra la Delincuencia Organizada, aprobada en Viena el año 2000, contempla igualmente el decomiso, el embargo temporal o la incautación de bienes que sean

---

<sup>11</sup> Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes artículo 1o., incisos f y l.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículos 5-1 y 5-6.

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículo 5-2.

<sup>14</sup> *Ibidem*, artículo 5-7.

productos de los delitos, o instrumentos utilizados o para ser utilizados en la comisión de los delitos; también quedan comprendidos los bienes que se hubieran adquirido como resultado de la transformación de otros que fueron productos del delito, los que se hubieren mezclado con otros de procedencia lícita, y todos los que se hubieren obtenido por medio de los productos del delito. Al igual que la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, admite que los Estados cambien su legislación, con el fin de exigir al “delincuente” que demuestre el origen lícito de sus adquisiciones y recuerda que no se afectarán los derechos de terceros de buena fe.<sup>15</sup>

Tres años después se acuerda la Convención contra la Corrupción, la cual tiene disposiciones iguales en materia de decomiso, embargo preventivo e incautación de bienes.<sup>16</sup>

Las tres convenciones tienen las mismas disposiciones en materia de decomiso y embargo preventivo. Las tres se refieren a los mismos tipos de bienes: *i)* los que sean productos del delito, *ii)* los instrumentos del delito, y, en el caso de la Convención contra el Tráfico de Estupefacientes, los mismos estupefacientes, es decir, *iii)* los que son materia del delito, y además, *iv)* los bienes que se hayan producido por la transformación de los que fueron productos del delito; *v)* los que se hayan mezclado con otros de procedencia lícita, que puedan decomisarse parcialmente, y *vi)* los ingresos o cualquier tipo de beneficios obtenidos con los bienes productos del delito. Es interesante que las convenciones se refieren a bienes que sean del “delincuente”, y que expresamente señalan que se respetarán los derechos de terceros de buena fe.

Estas disposiciones internacionales son semejantes a las que daba el artículo 22 en materia de decomiso y aseguramiento de bienes, en los textos reformados de 1982, 1996 y 1999, pero no son antecedentes de la figura de la extinción de dominio. Ésta parece ser una

---

<sup>15</sup> Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 12.

<sup>16</sup> Convención contra la Corrupción, artículo 31.

adaptación de la institución del *Common Law* americano llamada *forfeiture*,<sup>17</sup> que se define como la pena de pérdida de algún derecho sobre una cosa, como consecuencia de la comisión de un delito.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> El colega del Instituto de Investigaciones Jurídicas, doctor Juan Javier del Granado, experto en *Common Law*, es quien me hizo ver esta relación con la extinción de dominio. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 22 se hace referencia a que esta institución opera en varios países, y se menciona en primer lugar los Estados Unidos de América,

<sup>18</sup> Véase *Black's Law Dictionary*, 5a. ed., Minnesota, West Publishing Co., 1979, s.v. *forfeiture*.

## II. Análisis del texto vigente del artículo 22

### *1. Análisis general del artículo*

El texto vigente se conforma con cinco párrafos: el primero contiene la prohibición de la pena de confiscación de bienes, entre otras; el segundo aclara que “no se considerará confiscación” algunos actos por los que el Estado se apropia de algún bien de un delincuente; el párrafo tercero se ocupa de la acción y el proceso de extinción de dominio; el cuarto de los casos en que procede y de los bienes que pueden ser afectados, y el quinto del derecho de defensa que tienen los afectados.

### *2. Párrafo primero: la prohibición de la pena de confiscación de bienes*

En las Constituciones de 1857 y de 1917, la prohibición de la pena de confiscación de bienes se contemplaba como un derecho fundamental del inculpado. Por eso, el artículo 22, en ambas Constituciones, se ubicaba en el capítulo de las garantías y derechos fundamentales del ciudadano.

El párrafo actual ha sufrido dos modificaciones respecto del original, la primera fue la prohibición de la pena de muerte, y la segunda fue la adición de la frase final que dice que la pena debe ser proporcional al delito y al bien jurídico afectado.

Su contenido sigue siendo protector de los derechos fundamentales, mediante la prohibición de cierto tipo de penas, entre ellas, la confiscación de bienes. Las reformas que introdujeron el decomiso y la extinción de dominio, que son penas derivadas de la comisión de delitos, que quitan la propiedad u otro derecho y se lo otorgan al Estado, hacen necesario que se entienda que la confiscación de bienes es una pena que transfiere al Estado todo el patrimonio de una persona, lo cual no se contradice con que existan el decomiso y la extinción de dominio como penas por las que se pierde la propiedad u otro derecho sobre ciertos bienes en favor del Estado.

### *3. Segundo párrafo: no se consideran confiscación de bienes*

El segundo párrafo, en su versión original en las Constituciones de 1857 y 1917, aclaraba que “no se considerará confiscación de bienes” la aplicación (mejor dicho, adjudicación) de bienes en favor del Estado, por orden de un juez, para el pago de multas o impuestos o para el pago de la “responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito”.

La responsabilidad civil mencionada comprendía la devolución de las cosas adquiridas por el delito, así como la indemnización de los daños causados. Esta responsabilidad civil podría implicar una suma importante de dinero que, para pagarla, podría el Estado, mediante sentencia judicial, adquirir la propiedad de bienes suficientes del delincuente, fueran o no usados como instrumentos para cometer delitos. Llama la atención que el párrafo diga que es el Estado el que adquiere la propiedad de los bienes cuando se trata de pagar una responsabilidad civil, es decir, de pagar a las personas particulares afectadas por la comisión del delito. La adjudicación en favor del Estado está plenamente justificada cuando se trata de pagar deudas por multas o impuestos, pero no para pagar la responsabilidad civil, pues, en este caso, los bienes deberían adjudicarse a las personas afectadas, que son los acreedores de dicha responsabilidad.

Ese caso de adjudicación de bienes a favor del Estado no es una pena de confiscación de bienes, pues se trata de ejecutar una sentencia que condena a pagar una suma de dinero con la venta del patrimonio del demandado. En este supuesto, la persona deudora no ve disminuido su patrimonio, pues la pérdida de ciertos bienes se compensa con el pago de la cantidad debida. Por eso, hubiera sido mejor que el artículo dijera “no es confiscación de bienes”, en lugar de “no se considerará”, que parece indicar que el acto podría ser confiscación de bienes, pero el juez no deberá considerarlo así.

Este párrafo segundo ha sido modificado varias veces para añadir otros actos que “tampoco” se consideran confiscación de bienes, que son: *i)* el “decomiso” de bienes, ordenado por la autoridad judicial, por el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos; *ii)* la “aplicación a favor del Estado” de bienes asegurados que “causen abandono”, y *iii)* la aplicación a favor del Estado<sup>19</sup> de bienes cuyo dominio se declare extinto por sentencia judicial.

El decomiso de bienes, que se entiende que se da a favor del Estado, es privar al funcionario público de los bienes que obtuvo ilícitamente por medio del desempeño de su cargo. El artículo 109 de la Constitución (fracción II) considera el decomiso como una sanción, donde dice: “Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad”. Si es una sanción que resulta de la comisión de un delito, y la sanción consiste en la pérdida del dominio sobre los bienes en favor del Estado, es, en realidad, una pena de confiscación, pero para salvar la contradicción de que la Constitución permite lo mismo que prohíbe, se debe entender que la confiscación prohibida es la que afecta la totalidad del patrimonio de una persona. Lo mismo cabe decir de los bienes decomisados en casos de otros delitos, de conformidad con el Código Penal Federal, en los que el decomiso es realmente una pena, y no una medida de seguridad, porque implica la pérdida definitiva del derecho de propiedad sobre los bienes decomisados.

<sup>19</sup> El texto tiene una falla de redacción en su frase final que dice que no es confiscación “ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia”, debería decir “ni la”, se entiende la aplicación a favor del Estado, “de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia”.

El caso de los bienes asegurados que se aplican al Estado comprende el caso de las mercancías depositadas en las aduanas que, por no ser recogidas en ciertos plazos, se consideran abandonadas y las adquiere el fisco federal;<sup>20</sup> o a los bienes asegurados conforme a lo previsto en el Código Penal Federal,<sup>21</sup> respecto de bienes relacionados con la investigación de delitos, que no han sido decomisados, y que el propietario no recoge en un plazo de 90 días naturales, contado a partir de que se le notifica que puede recogerlos; transcurrido ese plazo, los bienes se ponen a la venta en subasta pública, y el precio que se obtenga se entregará al propietario, si se presenta a recogerlo antes de que transcurran seis meses, contados a partir de la mencionada notificación; si el propietario no se presenta a recoger el precio, entonces éste se aplicará para el mejoramiento de la administración de justicia. En estos casos me parece que no se trata de confiscación de bienes, sino adquisición por el Estado de una cosa que, por haber sido abandonada, no tiene propietario (es una *res nullius*), que se hace del Estado por ser quien la posee, y que el Estado pone a la venta para adjudicarla en propiedad al mejor postor.

El cuarto caso que no se considera pena de confiscación de bienes es el de aquellos bienes cuyo dominio se declara extinto por sentencia judicial. La extinción de dominio es, en realidad, una pena de pérdida de los derechos de propiedad, o de otro tipo, sobre bienes que han sido instrumentos, objetos o productos del delito. Es cierto que la extinción de dominio se puede decretar antes de que se emita la sentencia sobre la responsabilidad penal del inculpado, pero la extinción de dominio es una pena porque se ha cometido un delito, y quien la sufre es el mismo inculpado o bien terceros que de algún modo conocieron que sus bienes eran usados para cometer delitos y no lo notificaron a la autoridad ni hicieron algo para impedirlo, es decir, que son encubridores.

---

<sup>20</sup> Artículo 29 de la Ley Aduanera. El plazo máximo para retirar las mercancías es de tres meses.

<sup>21</sup> Artículos 40 y 41 del Código Penal Federal.

Para que la prohibición de la pena de confiscación de bienes contenida en el párrafo primero no resulte contradictoria con lo que prescribe este párrafo segundo, debe interpretarse, como dije en el comentario al primer párrafo, que la pena confiscación de bienes prohibida es la que priva a una persona de la totalidad de su patrimonio, mientras que la pena consistente en la privación de bienes determinados no es confiscación, sino pena de decomiso o pena de extinción de dominio.

#### *4. Tercer párrafo: la acción de extinción de dominio*

El párrafo tercero contiene dos afirmaciones: 1) la naturaleza de la acción de extinción de dominio, y 2) el modo de administrar los bienes que estén sujetos al proceso de extinción de dominio.

##### **A. Naturaleza de la acción de extinción de dominio**

Dice este párrafo que la acción la ejerce el ministerio público y que el procedimiento es “de naturaleza civil”; añade que “las autoridades competentes”, de los distintos órdenes de gobierno, prestarán auxilio al ministerio público para el ejercicio de esa acción.

Resulta extraño que se diga que es de naturaleza “civil” un procedimiento que se inicia solamente por el ministerio público, que cuenta con el auxilio de todas las autoridades competentes involucradas, y que está regulado por la propia Constitución. Se puede afirmar que es civil únicamente por razón de la materia, esto es, la propiedad o dominio de una persona sobre alguna cosa. El procedimiento se establece entre el ministerio público, como parte actora, y el titular de los bienes afectados como parte demandada; un litigio entre una entidad pública, actuando en el ejercicio de atribuciones constitucionales, y un ciudadano privado no puede ser de naturaleza civil; es, por el contrario, un procedimiento público, en el que se ventila un interés

público, que es la prevención de delitos, ya que la extinción de dominio se contempla como un medio para prevenir delitos. En realidad, es un procedimiento público, administrativo.

La mención de que el procedimiento es “autónomo” respecto del procedimiento penal, afirmación que ya hacía la fracción I del mismo artículo en su versión de 2008, no significa que sea totalmente independiente del procedimiento penal, pues el mismo artículo en su párrafo cuarto dice que el procedimiento tiene lugar respecto de bienes que “se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas” de la comisión de ciertos delitos, por lo que se entienden que, primero, se inicia una averiguación penal, y luego podrá iniciarse una acción de extinción de dominio; además, no basta con que se inicie una averiguación penal, pues se requiere, que en esa averiguación se llegue a demostrar la existencia del delito; aunque el texto actual no exige expresamente que se compruebe la existencia del delito, como lo exigía la fracción II, inciso a, de su versión anterior (2008), se puede inferir que es un requisito implícito, porque la acción se ejerce sólo en el caso de que se haya iniciado una averiguación penal por la comisión de ciertos delitos, y si no se comprueba que el delito se cometió, no hay fundamento para ejercer la acción; de hecho, la Ley Nacional de Extinción de Dominio señala como fundamento de la acción la existencia de un hecho ilícito (artículo 9-1) y su comprobación (artículo 14).

El sentido que puede tener la calificación del procedimiento de extinción de dominio como autónomo es relativa; sólo indica que se puede iniciar, aunque no se haya dictado la sentencia que declare la responsabilidad penal de un inculpado, pero precisa siempre que exista una averiguación penal en curso, en la que se hayan reunido elementos suficientes para determinar que se cometió un delito. Así lo interpretó la Suprema Corte en tesis de jurisprudencia respecto del artículo 22 en su versión anterior,<sup>22</sup> y me parece que las razones de esa tesis subsisten respecto de la versión actual.

<sup>22</sup> Tesis Jurisprudencial 21/2015, que lleva esta rúbrica: “La autonomía a que se refiere el artículo 22... entre el procedimiento relativo y el penal no es absoluta, sino relativa”.

## B. Administración de los bienes sujetos a un proceso de extinción de dominio

El párrafo tercero indica que la ley determinará los mecanismos “para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio”, así como sus productos o rendimientos, y “para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso usufructo, enajenación y monetización”.

Hay varias contradicciones en esas líneas. Primero se refieren a las “autoridades” y luego a la “autoridad”. De acuerdo con la ley reglamentaria (artículo 2o., en la definición de “autoridad”), se entiende que se hace referencia al Instituto de Administración de Bienes y Activos y a las autoridades competentes de las entidades federativas. La palabra “autoridad” o “autoridades” en la Constitución deben entenderse en el sentido que les da la ley, que, aunque es una ley de rango inferior, se entiende que explica el sentido del artículo 22 que reglamenta.

Pero la contradicción más grave es la que se da entre la afirmación de que la ley indicará cómo deberá la autoridad “administrar” los bienes sujetos a proceso, y la que dice que la ley deberá indicar cómo llevar a cabo su “disposición” (lo cual incluye su enajenación, destrucción o venta —no sé para qué los legisladores inventaron la palabra “monetización”—). Administrar y disponer son dos actos completamente diferentes: administrar implica conservar y cuidar, mientras que disponer es consumir física o jurídicamente un bien. Es frecuente que una persona que no es propietario administre bienes ajenos; pero su disposición, en términos generales, sólo la puede hacer el propietario. ¿Cómo puede interpretarse este párrafo?

Debe tenerse en cuenta que se trata de bienes que están sujetos a un proceso de extinción de dominio, de modo que siguen siendo de su propietario, mientras no se dicte la sentencia que declara extinguido su dominio sobre ellos. Que esos bienes puedan ser administrados por un instituto administrador no tiene mayor problema, pero que la ley ordene cómo puede disponerse de esos bienes antes de dictarse la sentencia es algo que contradice el artículo 14 constitucional, que dice que “nadie podrá ser privado... de sus propiedades, pose-

siones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”, es decir, mediante una sentencia. Disponer de los bienes antes de la sentencia contradice directamente el artículo 14 constitucional, ya que priva al titular de sus derechos sobre los bienes sin haberse dictado sentencia.

Se plantea una cuestión de contradicción entre esos dos artículos de la propia Constitución, ¿cuál debe prevalecer, el artículo 14 o el artículo 22? Debe recordarse que el artículo 22 está incluido en el capítulo de derechos fundamentales, por lo que contiene normas protectoras de los derechos de los mexicanos, y, en concreto, se refiere a los derechos de los inculcados en un proceso penal. Dada esa ubicación, el texto del artículo 22 debe interpretarse de conformidad con la regla que da el artículo primero constitucional, que dice: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Las personas de los inculcados, o bien de los terceros cuyos bienes están sujetos al procedimiento de extinción de dominio, tienen una protección más amplia de acuerdo con el artículo 14 constitucional, que impide que se les prive de sus bienes, mientras no se dicte una sentencia, que con el artículo 22 que permite que se disponga de sus bienes antes de dictarse la sentencia. En conclusión, debe interpretarse que prevalece el artículo 14 constitucional.

Como la Ley Nacional de Extinción de Dominio tiene disposiciones que prevén la “disposición anticipada” de los bienes sujetos al proceso, debe concluirse que esas disposiciones, aunque fueran congruentes con el artículo 22 constitucional, son violatorias de los artículos 14 y 1o. constitucionales, por lo que deben juzgarse como anticonstitucionales.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Artículos 223 y ss. del Título Quinto, Capítulo Primero.

## 5. Cuarto párrafo

Contiene dos afirmaciones: 1) los bienes respecto de los cuales procede la acción de extinción de dominio, y 2) los delitos respecto de los cuales procede.

### A. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio

Dice que la acción “será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones” de ciertos delitos.

La expresión “bienes de carácter patrimonial” no es precisa, porque en el proceso de extinción de dominio se incluyen únicamente bienes respecto de los cuales una persona pueda tener dominio o propiedad sobre ellos. Es evidente que los bienes corporales muebles o inmuebles están comprendidos por ella, pero no así los créditos, los depósitos bancarios, cuentas por cobrar, acciones bursátiles, documentos obligacionales, pagarés u otros, sobre los cuales no hay un dominio o propiedad que se pueda extinguir, sino un derecho personal de exigir el pago al deudor. Respecto de los créditos, que pueden ser parte importante de los haberes de la delincuencia organizada, no debería hablarse de la “extinción de dominio”, pues podría entenderse que ello implicaría la extinción del crédito, esto es, la liberación del deudor. Debería hablarse de una cesión forzosa del crédito en favor del Estado.

El párrafo señala dos rasgos para identificar los bienes que pueden ser objeto de la acción de extinción de dominio. Lo primero, aunque en el texto aparece en el segundo lugar, es que los bienes “se encuentren relacionados” con las investigaciones de ciertos delitos. Es una expresión sumamente vaga, porque no precisa qué tipo de relación deben tener los bienes con los delitos, por lo que, por ejemplo, cualquier bien que estuviera en el lugar donde se cometió el delito podría considerarse que se “encuentra relacionado” con el delito. Era mucho mejor el texto anterior (de 2008) que se refería, en su fracción segunda, a bienes que fueran

instrumento, objeto o producto del delito, o bienes que sirvieran para ocultar o mezclar los productos del delito. Las convenciones internacionales mencionadas también hacen referencia a que los bienes sean instrumentos, objetos o productos del delito. Por eso, me parece que la frase de que los bienes “se encuentren relacionados” debe interpretarse, en sentido restrictivo, como corresponde a una norma limitante de derechos fundamentales, y que se refiere únicamente a los bienes que son instrumentos, objetos o productos del delito.

El segundo rasgo para identificar los bienes es que su “legítima procedencia no pueda acreditarse”. Como este es el primer identificador que aparece en el párrafo cuarto, se obtiene la impresión de que la acción puede proceder contra cualquier bien cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, lo que llevaría a afirmar que el ministerio público podrá dirigir la acción de extinción de dominio respecto de cualquier bien, y que, para superarla, el titular del bien tendría que probar que lo adquirió por medios lícitos. Pero no es así. Lo primero que tiene que acreditarse es la relación del bien con el delito, ya que la acción de extinción de dominio requiere necesariamente de una averiguación penal previa. La necesidad de acreditar la “legítima procedencia” del bien sólo tiene sentido cuando no se trata de bienes que son del delincuente; todos los bienes que él tuviera, y que son productos, instrumentos u objetos del delito, son materia de la acción de extinción de dominio, y ésta no se detiene porque el delincuente demuestra su “legítima procedencia”. En cambio, cuando un bien que fue usado como instrumento del delito, por ejemplo, una camioneta, no es del delincuente, sino de una tercera persona, ésta podrá oponerse a la acción de extinción de dominio, demostrando que el bien es suyo, que lo adquirió lícitamente y que no sabía que fuera usado como instrumento para delinquir. Sobre el modo de defensa se ocupa el actual párrafo quinto, que se analizará posteriormente.

De este análisis puede concluirse que los bienes a los que se refiere el párrafo cuarto son únicamente aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito que sean del delincuente o de un tercero, pero éste podrá superar la acción demostrando que los adquirió lícitamente.

## B. Delitos en los que procede la acción de extinción de dominio

Señala el párrafo cuarto que la acción procede cuando se hacen “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”.

El número de delitos, cuya investigación puede dar lugar a la extinción de dominio, se ha ampliado notablemente. La reforma de 1992 se refería al decomiso exclusivamente en el caso de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos; la reforma de 1996 introdujo el decomiso en casos de delincuencia organizada; la reforma de 2008, que introdujo la figura de la extinción de dominio, contemplaba, además de los delitos de delincuencia organizada, otros cuatro tipos de delitos: delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; en una reforma de 2015 se introdujo el enriquecimiento ilícito, no obstante que para este delito estaba previsto el decomiso. Ahora se introducen seis nuevas categorías de delitos, con lo cual ya hay doce, por cuya averiguación puede iniciarse una acción de extinción de dominio. Las nuevas categorías de delitos son: “hechos de corrupción”, “encubrimiento”, “delitos cometidos por servidores públicos” (sin precisar qué delitos en particular), “recursos de procedencia ilícita” (debería decir operaciones con recursos de procedencia ilícita), “extorsión” y “delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos”.

Las nuevas categorías que introduce el párrafo tercero son muy amplias, y en cada una hay un gran número de delitos.<sup>24</sup> La categoría “hechos de corrupción” corresponde a los “delitos por hechos de corrupción” previstos en el título décimo del Código Penal Federal, que tipifica trece delitos en particular, los cuales son: ejercicio ilícito de funciones, abuso de auto-

<sup>24</sup> La Ley Federal de Extinción de Dominio, en su artículo primero, hace una mención de las leyes que tipifican los delitos que menciona el artículo 22 constitucional.

ridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, pago y recibo indebido de remuneraciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a funcionarios extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito, y en cada uno de estos tipos se precisan diversos actos delictivos, por ejemplo, se señalan dieciséis conductas que constituyen abuso de autoridad. En toda esta gama de delitos los hay leves y graves, pero respecto de cualquiera procede la acción de extinción de dominio.

Otra categoría muy amplia que también puede dar lugar al ejercicio de la acción de extinción de dominio es el “encubrimiento”, previsto en el artículo 400 del Código Penal Federal; el encubrimiento no es un tipo específico de delito, sino una forma de colaboración con el delincuente, que puede darse de muchas maneras, por ejemplo, guardando una cosa, ocultando información, escondiendo al delincuente, entre otras, y se da respecto de cualquier delito; cuando se afirma que procede la extinción de dominio en el caso de encubrimiento es como decir que procede en el caso de cualquier delito, pero no contra el delincuente que comete uno de los delitos no previstos en el artículo constitucional, por ejemplo, robo ordinario, sino que procede sólo contra el que lo encubrió, lo cual es absurdo.

Igual de imprecisa es la frase “delitos cometidos por servidores públicos” porque no indica una clase de delitos prevista en el Código Penal Federal, sino un tipo de delincuentes, los empleados públicos. Ciertamente, el Código Penal Federal contempla un capítulo titulado “delitos cometidos por servidores públicos”, y se refiere sólo a los delitos que cometan en contra de la administración de justicia (capítulo primero del título undécimo). Si se entiende que la Constitución se refiere a este capítulo, y así lo afirma la Ley Nacional de Extinción de Dominio (artículo 1o.), tendría que admitirse que la acción de extinción de dominio procede en los veintiocho casos concretos de ese tipo de delito, previstos en el artículo 225, entre los cuales está el de “no cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente”. La Ley Federal de Extinción de Dominio señala que también quedan contemplados bajo esta denominación los delitos consistentes en el ejercicio ilícito de funciones públicas, lo cual también es considerado un hecho relacionado con la corrupción.

Es errónea la mención de que la acción de extinción de dominio procede en caso de “recursos de procedencia ilícita”, porque debe decir “operaciones con recursos de procedencia ilícita”, que es el tipo penal contemplado en el título décimo tercero, capítulo segundo, del Código Penal Federal. Las conductas tipificadas como delitos de este tipo<sup>25</sup> son muy variadas; se considera delincuente al que

adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita;

También se considera delito de este tipo la actividad de ocultar bienes que proceden de actividades ilícitas. Y el Código Penal considera que son bienes de procedencia ilícita “cuando existan indicios fundados o certeza” de que provienen directa o indirectamente de la comisión de un delito o son sus productos. No hay ninguna indicación de la cantidad o del valor de los bienes, ni distinción entre delitos graves y leves. En todos los casos contemplados en el capítulo respectivo del Código Penal, procedería la acción de extinción de dominio, de acuerdo con una interpretación literal del párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

La categoría de “extorsión” comprende, según afirma la Ley Nacional de Extinción de Dominio, los delitos contemplados en el código federal,<sup>26</sup> pero también los previstos en los códigos o leyes penales locales. El Código Penal Federal considera que hay extorsión cuando uno, “sin derecho, obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo” a fin de obtener un lucro para sí u otra persona o causar algún perjuicio. Tampoco hay distinción entre extorsión leve o grave, como si fuera igual coaccionar a una persona para que no venda que hacerlo

---

<sup>25</sup> Código Penal Federal, artículo 400 bis.

<sup>26</sup> Código Penal Federal, artículo 390.

para que robe o defraude o para que pague una cantidad de dinero no debida. En cualquier caso, de acuerdo con una interpretación literal, procede la acción de extinción de dominio.

La última de las categorías nuevas, la de “delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos” se refiere a los delitos previstos en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos Petrolíferos y Petroquímicos. Esta ley contempla una gran variedad de delitos en esta materia, como el robo de combustible que se transporta en ductos, pipas o embarcaciones; el robo de instrumentos o aparatos propios de la industria petrolífera; el transporte de combustibles, cuya procedencia legítima no está acreditada; la ayuda o colaboración, de cualquier tipo, para la comisión de algún delito en esta materia; la entrega de dinero o coacción para que otro cometa un delito, entre otros. Si bien la ley distingue entre delitos leves y graves, y las penas varían según la gravedad del delito, la acción de extinción de dominio procedería en cualquier delito de este tipo, sea leve, sea grave.

De acuerdo con la versión actual del párrafo cuarto del artículo 22, la acción de extinción de dominio procedería en cualquiera de los delitos comprendidos en esas doce categorías mencionadas, lo cual quiere decir que procede en más de cien tipos de delitos específicos, graves o leves. Es cierto que la procedencia de la acción no significa que el ministerio público tenga la obligación de ejercerla en todos los casos en que sea posible hacerlo; pero es también cierto que el párrafo cuarto deja al ministerio público la facultad de ejercerla cuando quiera en cualquiera de los muchos casos en que procede, incluso en delitos leves, por ejemplo, cuando un empleado público no obedece las instrucciones que recibió de su superior, o cuando un transportista traslada el poco combustible que otro robó.

Al dar esa facultad discrecional al agente del ministerio público, el artículo 22 parece haber cambiado de naturaleza, de ser un artículo protector de los derechos de los ciudadanos, a ser un artículo orientado a la represión de los delitos, sin el cuidado debido para no afectar

derechos de terceros ajenos al delito, y que igualmente puede ser utilizado para amenazar o reprimir a los enemigos políticos, especialmente a los empleados públicos.

Para conservar el sentido original del artículo 22, que es el de ser una disposición protectora de los derechos humanos, como lo demuestra su ubicación en el capítulo primero de la Constitución, que trata sobre los derechos fundamentales, es necesario hacer una interpretación del sentido que tiene el artículo reformado, que no es el de darle al ministerio público una herramienta con la cual puede amenazar a ciudadanos comunes y corrientes que delinquen ocasionalmente, o que tienen bienes que pueden considerarse “relacionados” con algún delito.

El objetivo de la extinción de dominio, cuando se introdujo en 2008, era el de combatir la “delincuencia organizada”<sup>27</sup> y no al delincuente común que, aunque sea reincidente, no puede ser considerado como parte de una organización delictiva. El mismo objetivo se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 2019,<sup>28</sup> donde dice que es un “instrumento jurídico” cuya finalidad es “socavar el poder económico que ostenta la delincuencia”, se entiende que es la delincuencia organizada.

De acuerdo con esta finalidad, me parece que las categorías de delitos mencionadas en el párrafo cuarto deben interpretarse restrictivamente, esto es, que se refieren, no a cualquiera de los delitos que quedan comprendidos en ellas, únicamente a los delitos graves, en los que se manifieste que son perpetrados por organizaciones criminales, que actúan coordinadamente, es decir, que constituyen delincuencia organizada, en el sentido que define el artículo 16 constitucional en su noveno párrafo: “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”.

<sup>27</sup> Las “consideraciones” de esta reforma están reproducidas en *Derechos del Pueblo Mexicano VII*, México, 2016, pp. 322 y 323.

<sup>28</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, que puede verse en la página web del Senado: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

Los bienes de los delincuentes comunes podrán ser atribuidos al Estado, conforme a los otros mecanismos previstos en el párrafo segundo del artículo 22, esto es, cuando se decreta para el pago de multas, impuestos o de responsabilidad civil, o el decomiso ordenado por la autoridad judicial, o el abandono de bienes asegurados.

Con esa interpretación, se mantiene el objetivo de la extinción de dominio, que es el combate a la delincuencia organizada, y se conserva el carácter protector de la norma de derechos humanos y el respeto al principio fundamental que enuncia el primer párrafo de este artículo, que la pena debe ser “proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”.

### *6. Quinto párrafo: defensa de los derechos de un tercero ajeno al delito*

El párrafo simplemente afirma que a toda persona que se considere “afectada”, se le debe garantizar acceso a medios de “defensa adecuados” para demostrar “la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento”.

Se entiende que la afectación es por haberse iniciado un procedimiento de extinción de dominio, y no necesariamente por la sentencia que decreta la extinción de dominio. Que la afectación es por el inicio del procedimiento queda claro si se atiende a la frase final del párrafo que se refiere al “bien sujeto al procedimiento”, y no al bien comprendido en una sentencia.

Como consecuencia de lo anterior, los medios de defensa a que se refiere el artículo deben ser medios que pueden ejercerse durante el procedimiento, y evidentemente también habrá medios de defensa respecto de la sentencia que declare extinto el dominio, como son la apelación y el juicio de amparo.

Al indicar este párrafo a “toda persona que se considere afectada”, sin ninguna delimitación del tipo de derecho que se esté afectando, se entiende que puede ser el propietario,

el poseedor, y también la persona que tiene un derecho real sobre el bien, como un usufructuario o el titular de un derecho de servidumbre, o incluso quien tiene un derecho personal de uso sobre ese bien, como un inquilino o un comodatario.

De acuerdo con el sentido gramatical de este párrafo, la persona afectada únicamente tiene que probar “la procedencia legítima del bien”. La cuestión es qué se entiende por “procedencia legítima”.

Lo primero que cabe decir es que el derecho que ella tenga sobre el bien debe haber sido adquirido conforme a un acto jurídico válido y suficiente para otorgar el derecho que se considera afectado, por ejemplo, el que considera lesionado su derecho de propiedad sobre una casa, tendrá que demostrar que adquirió tal derecho por medio de una compraventa debidamente protocolizada ante un notario e inscrita en el registro público de la propiedad; o el inquilino que siente afectado su derecho de uso, tendrá que probar que tiene ese derecho por efecto de un contrato de arrendamiento válidamente celebrado. El ministerio público que ejerce la acción de extinción de dominio tendría que desvirtuar esa prueba demostrando que el acto fue inválido, por ejemplo, porque fue resultado de una coacción.

Para mejor comprender el alcance de lo que significa “procedencia legítima” de los bienes, conviene observar el significado que tiene en la Constitución una expresión semejante, la “procedencia lícita” de los bienes en el artículo 109 constitucional. La fracción tercera de ese artículo se ocupa del “enriquecimiento ilícito de los funcionarios” y señala que este delito ocurre cuando un funcionario “aumenta sustancialmente su patrimonio” adquiriendo bienes cuya “procedencia lícita” no puede justificar. En varias tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte ha resuelto que el agente del ministerio público, que intenta el decomiso de los bienes ilícitamente adquiridos, debe probar que los bienes que ha adquirido no son proporcionales a los ingresos lícitos que tiene.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Tesis del Pleno XXXVI/2002, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002. Dice textualmente que el actor, esto

En el caso del proceso de extinción de dominio, lo que indica el quinto párrafo del artículo 22 es que la persona “afectada” es la que tiene que probar la procedencia legítima de su derecho sobre el bien o bienes sujetos a proceso, esto significa que es ella la que tiene que probar que ha adquirido el derecho sobre el bien por medio de recursos que corresponden a los ingresos lícitos que obtiene por su trabajo u otros medios lícitos. Si logra probar que sus ingresos son suficientes para haber adquirido el derecho sobre los bienes se operaría, según lo que dice la jurisprudencia de la Suprema Corte, la presunción *iuris tantum* de que la procedencia es legítima, y correspondería al ministerio público desvirtuar esa presunción demostrando el origen ilícito de los recursos.

---

es, el agente del ministerio público debe probar "que existe una desproporción sustancial entre lo percibido por el servidor público con motivo de su empleo y lo que realmente cuenta en su haber patrimonial". La prueba de esta desproporción, sigue diciendo la tesis, genera la presunción *iuris tantum* de que el funcionario se enriqueció ilícitamente, pero éste puede desvirtuar la presunción acreditando que se enriqueció de manera lícita, por ejemplo, al adquirir una herencia. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte en casos en que ha interpretado el artículo 224 del Código Penal Federal, tesis del pleno números XXXIX/2002 y XL/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002.

## Conclusiones

Se presenta aquí una lista de las diversas conclusiones sobre la interpretación de este artículo propuestas a lo largo de la segunda parte de este estudio, que son las siguientes.

La palabra “confiscación” (en el párrafo primero) significa la pérdida de la propiedad sobre el conjunto de bienes que constituyen el patrimonio de una persona, y no la pérdida de la propiedad o extinción del dominio sobre bienes determinados individualmente.

El procedimiento de extinción de dominio es de “naturaleza civil” (en el párrafo tercero) sólo en el sentido de que recae sobre una materia civil, que es la propiedad sobre ciertos bienes, pero es un procedimiento de naturaleza pública y administrativa, por razón de que lo inicia una autoridad, el agente del ministerio público, a quien deben auxiliar todas las autoridades involucradas.

El procedimiento de extinción de dominio es “autónomo del penal” (en el párrafo tercero), sólo en el sentido de que puede iniciarse y concluirse, aunque no se haya dictado la sentencia sobre la responsabilidad penal del inculpado, pero no puede iniciarse si antes no se ha abierto una investigación penal que ha reunido elementos suficientes para comprobar la existencia de un delito.

El que las autoridades “administren” los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio (tercer párrafo), indica que no pueden disponer de ellos, porque irían en contra del artículo 14 constitucional

Que la acción de extinción de dominio proceda respecto de “bienes de carácter patrimonial” (en el párrafo cuarto) indica que procede respecto de bienes corpóreos, sobre los cuales se puede tener propiedad o dominio, pero no respecto de los créditos.

La acción de extinción de dominio procede respecto de “bienes relacionado con el delito”, en el sentido de que tengan una relación por haber sido objetos, instrumentos o productos del delito, y no por tener cualquier tipo de relación.

Las categorías de delitos respecto de los cuales procede la acción de extinción de dominio (párrafo cuarto) deben interpretarse restrictivamente, en el sentido de que sólo proceden cuando sean delitos cometidos por la delincuencia organizada.

La “procedencia legítima” de un bien, que debe demostrar el afectado por la acción de extinción de dominio, significa que debe probar que lo adquirió conforme a un acto jurídicamente válido y que su adquisición es proporcional a los recursos que obtiene por medio lícitos.

