

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

Las y los suscritos senadoras y senadores de la República, del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La extinción de dominio es una institución en virtud de la cual, por sentencia judicial, se declara la pérdida de la titularidad de bienes de una persona a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado; todo ello derivado de la comisión de actos ilícitos tipificados como delitos.

Esta figura fue introducida en el texto del artículo 22 constitucional, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008. Posteriormente, con la finalidad de desarrollar las bases y principios en esta materia, el 29 de mayo de 2009 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel internacional, la utilización de la figura de extinción de dominio se puede apreciar en otros países con una tendencia a desarrollar procesos para la incorporación de bienes relacionados con actividades delictivas, tanto por la vía penal, como por la civil o incluso por la administrativa (Estados Unidos de América), y de esta forma poder tener un rango de afectación mayor a los bienes patrimoniales de la delincuencia organizada.

En Colombia, la acción de extinción de dominio es un procedimiento distinto y autónomo del procedimiento penal, así como independiente de toda declaratoria de responsabilidad; en Italia, la confiscación de bienes en el proceso penal se presenta como la consecuencia de una condena por la comisión de un delito, mientras que en el proceso civil, el procedimiento de confiscación preventiva es independiente del proceso penal, y se ejerce contra los bienes. La demanda es presentada por la fiscalía cuando existe una desproporción entre las ganancias que reporta una persona y sus propiedades, o la sospecha de que el propietario es integrante de alguna organización criminal. El propietario tendrá que demostrar la licitud del origen del bien. Se ejerce sobre los bienes propiedad de quien haya resultado culpable en la comisión del delito.

En Estados Unidos de América, la confiscación es una acción que se ejerce sobre la persona que sea declarada culpable de la comisión de un delito mediante sentencia, mientras que la acción civil se ejerce sobre el bien, no sobre el propietario. El proceso administrativo inicia cuando una dependencia de gobierno incauta un bien, un activo o una propiedad durante una investigación. Una vez determinado que existe “causa probable” de que el bien está sujeto a extinción de dominio, se envía una notificación al dueño del bien, o a quienes hayan manifestado tener un interés jurídico.

En otros países, son competentes para conocer del juicio sobre la extinción de dominio los órganos jurisdiccionales del orden penal. Así por ejemplo, en Colombia, país que creó esta institución desde 1991, la vigente Ley 1738, del 20 de enero de 2014, “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”, dispone en su artículo 33 (Competencia para el juzgamiento), que:

La administración de justicia en materia de extinción de dominio, durante la etapa del juicio, se ejerce de manera permanente por la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, las salas de extinción de dominio de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y por los Jueces del Circuito especializados en extinción de dominio.

Más aún, el proceso de extinción de dominio es autónomo, porque la extinción de dominio no depende de una declaración previa de responsabilidad penal contra el sujeto que alega tener un derecho real sobre los bienes afectados, toda vez que no es una pena que se impone por la comisión de una conducta típica punible, pues el detentador de los bienes puede ser un sujeto distinto de aquel sometido a proceso por responsabilidad penal en calidad de autor de un delito.

Por lo que hace a nuestro país, cabe mencionar que en la reforma constitucional de 2008 sólo se incluyeron cinco conductas en el catálogo de delitos en los cuales procedía la extinción de dominio, a saber: delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. Después, en 2015 (*DOF*, 27 de mayo), se añadió enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, a más de diez años de la reforma constitucional de 2008 que creó la figura de extinción de dominio, se hace necesario ampliar la aplicación de esta institución a otras conductas delictivas que han aumentado en su incidencia y que afectan gravemente a la sociedad y la economía del país, y lesionan los fundamentos del Estado de derecho.

Lo anterior, sin dejar de reconocer que esta figura ha dado resultados en la recuperación de bienes y recursos cuya adquisición ilícita se ha demostrado en el procedimiento respectivo, por lo que constituye un instrumento jurídico que abona en el combate a la delincuencia, precisamente porque una de sus finalidades es socavar el poder económico que ostenta la delincuencia, para así facilitar a las instituciones del Estado mexicano la disminución de la criminalidad.

Si bien es una figura que requiere del desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares son muy distintos por su naturaleza real y no personal, como lo es la acción penal; por lo que es eficiente para la recuperación de activos, ya que no requiere de los estándares probatorios de la figura del decomiso penal tradicional.

No obstante, delitos como el de corrupción han incrementado su incidencia y estrategias de operación, de tal forma que cada vez es más complicado lograr resoluciones judiciales que signifiquen un verdadero castigo para quienes los cometen, y que se logre una verdadera restitución a las víctimas y al propio Estado mexicano, el cual se ve gravemente mermado en su capacidad económica para afrontar las justas demandas de la sociedad.

Casos de corrupción grave son de todos conocidos; los culpables también son del conocimiento público, así como los hechos delictivos en que han incurrido y las cantidades millonarias que tales hechos de corrupción han implicado, por ello, el Poder Legislativo no debe ser omiso en proponer adecuaciones al marco jurídico vigente que atiendan de mejor manera estos lamentables hechos.

Es necesario enfrentar, con respuestas duras y contundentes, la emergencia en la que se encuentra nuestro país, ya que no es menor el agravio que la comisión de estos delitos ocasiona a nuestro pueblo. La impunidad no debe ser característica del Estado mexicano; de ahí la necesidad de contar con una herramienta de recuperación de recursos provenientes de hechos ilícitos en materia de corrupción.

En ese contexto, el proyecto de reforma que se plantea va encaminado, por un lado, a replantear la institución de la extinción de dominio. En concreto, se propone la modificación del artículo 22 constitucional para agregar otros delitos en relación con los cuales se deba dictar la extinción de dominio, particularmente los relacionados con hechos de corrupción. Asimismo, se propone modificar las reglas de los bienes sobre los cuales procede su aplicación.

El siguiente cuadro comparativo expone de manera clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el	Artículo 22...

<p>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.</p>	
<p>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:</p>	<p>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:</p>
<p>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p>	<p>1. Será jurisdiccional, de naturaleza penal, pero autónomo del procedimiento que se siga en la investigación y judicialización de los hechos con los que estén involucrados los bienes objeto de extinción.</p>
<p>II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:</p>	<p>1. Procederá en los casos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Delincuencia organizada; 2. Delitos contra la salud; 3. Secuestro; 4. Robo de vehículos 5. Trata de personas <p>6. Delitos por hechos de corrupción: Abuso de autoridad; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Enriquecimiento ilícito; delitos cometidos por servidores públicos contra la administración de justicia.</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>1. Procederá respecto de los siguientes bienes.</p>
<p>a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.</p>	<p>1. Aquellos que hayan sido usados como instrumento, medio o que sirvan de apoyo para cometer el hecho que la ley señala como delito, aún cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho sucedió;</p>

	2. Aquellos que sean el objeto o producto del hecho que la ley señala como delito, siempre que no pertenezca a la víctima u ofendido, aún cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho 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.	3. 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 párrafo 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.	4. Aquellos que pertenezcan a un tercero que no incurra en alguna forma de participación, cuando se demuestre que antes, concomitantemente o después de la ejecución del hecho que la ley señala como delito, tuvo conocimiento de que su bien sería utilizado para la comisión del ilícito; Si se demuestra que tuvo conocimiento, corresponderá al involucrado probar que lo denunció a la autoridad en cuanto tuvo conocimiento, o que hizo algo para impedir que fuera utilizado, a menos de que acredite que no pudo hacerlo porque exista riesgo real para su persona;
d) Aquellos que estén intitulado 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.	5. Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros y existan elementos suficientes para estimar que fueron utilizados para el hecho que la ley señala como delito, o que sean objeto o producto, o que sean el objeto o producto de éste, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal.
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.	1. 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.

Con base en las razones que aquí se presentan, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete a la digna consideración del Senado de la República la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA Y REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Único: Se adiciona una fracción III al artículo 22, recorriendo en su orden la siguiente, y se reforma el párrafo segundo, así como las actuales fracciones I, II y III del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22...

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

I. Será jurisdiccional, de naturaleza penal, pero autónomo del procedimiento que se siga en la investigación y judicialización de los hechos con los que estén involucrados los bienes objeto de extinción.

II. Procederá en los casos siguientes:

1. Delincuencia organizada;

2. Delitos contra la salud;

3. Secuestro;

4. Robo de vehículos;

5. Trata de personas;

6. Delitos por hechos de corrupción: Abuso de autoridad; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Enriquecimiento ilícito y Delitos cometidos por servidores públicos contra la administración de justicia.

III. Procederá respecto de los siguientes bienes.

1. Aquellos que hayan sido usados como instrumento, **medio o que sirvan de apoyo para cometer el hecho que la ley señala como delito**, aún cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho sucedió

2. Aquellos que sean el objeto o producto **del hecho que la ley señala como delito, siempre que no pertenezca a la víctima u ofendido, aún cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para estimar que el hecho sucedió;**

3. 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 **párrafo** anterior.

4. Aquellos que **pertenezcan a un tercero que no incurra en alguna forma de participación, cuando se demuestre que antes, concomitantemente o después de la ejecución del hecho que la ley señala como delito, tuvo conocimiento de que su bien sería utilizado para la comisión del ilícito;**

Si se demuestra que tuvo conocimiento, corresponderá al involucrado probar que lo denunció a la autoridad en cuanto tuvo conocimiento, o que hizo algo para impedir que fuera utilizado, a menos de que acredite que no pudo hacerlo porque exista riesgo real para su persona;

5. Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, y existan elementos suficientes para **estimar que fueron utilizados para el hecho que la ley señala como delito, o que sean objeto o producto, o que sean el objeto o producto de éste, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal.**

IV. 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.

TRANSITORIOS

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

Segundo. Se derogan aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones normativas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, a 02 de octubre de 2018

SUSCRIBEN

S I L