

## **INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERÚMEN (PAN)**

El que suscribe, diputado José Hernán Cortés Berumen, de la LXIII Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Extinción de Dominio, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de motivos**

El combate inteligente al crimen organizado y a los delitos de corrupción debe ser una prioridad estratégica para la seguridad y la procuración de justicia de nuestro país. La experiencia internacional ha demostrado a lo largo de varias décadas que no es suficiente y mucho menos eficaz, el concentrar los esfuerzos de las instituciones de seguridad el limitarse a la persecución de aquellos que incurren en dichas conductas delictivas. Lo que verdaderamente ha demostrado en diversas latitudes dar resultado para abatir la criminalidad organizada y la del género de corrupción ha sido el incluir figuras legales tendientes a la recuperación de activos derivados o puestos al servicio de conductas ilícitas.

Tales instituciones se han consolidado en e instrumentos como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuya redacción y suscripción obliga a los estados parte a desarrollar estrategias integrales para enfrentar dichos fenómenos que incluso se han llegado a convertir en un riesgo para la seguridad nacional de los estados.

En ese contexto, es que se desarrollan nuevas técnicas de investigación, siempre bajo la rectoría judicial, así como los ya mencionados mecanismos para la recuperación de activos. La recuperación de activos se ha colocado como la actividad central de orden estratégico a efecto de que los estados puedan reivindicar el estado de derecho frente a quienes han pretendido quebrantarlo y han generado cuantiosos acervos patrimoniales para sí y sus círculos criminales.

Una de las conductas que la criminalidad organizada y la de servidores públicos tienen en común, es precisamente la de operación con recursos de procedencia ilícita, conocida también como lavado de dinero. A través de esta, se pretende consolidar la finalidad económica del crimen y ocultar el origen criminal de los recursos derivados del mismo. El modus operandi, tanto del crimen organizado como el de la corrupción, es la de destinar los acervos ilícitamente obtenidos, formalizando incluso la propiedad de los mismos a favor de prestanombres individuales o corporativos, ya sea a través de propiedades o cuentas financieras. No obstante esa formalización ellos continúan siendo los beneficiarios finales del bien, por eso jurídicamente se les denomina: beneficiarios reales, dueños beneficiarios, quien se ostenta como dueño, etc., ya que se describe una situación de hecho, no de derecho.

Como respuesta a dicho fenómeno que se vale del engaño, el fraude a la ley, la utilización de prestanombres y empresas fachadas, es que la legislación desarrolla figuras como la extinción de dominio, fundamentándose en un principio del derecho perenne y categórico: del fraude no se pueden derivar efectos jurídicos.

Por las anteriores razones, es que la extinción no se hace respecto de la propiedad. Se persigue jurídicamente la cosa, con independencia de la titularidad formal y oficial. Por esa razón, es que la figura reconocida en el derecho internacional, permite la reversión de la carga de la prueba.

La acción de extinción de dominio no tiene como objetivo la represión de conductas penales, por lo tanto no puede verse como un castigo al delincuente. De lo anterior se debe seguir que el estándar probatorio de dicha acción sea distinto al penal. La pretensión punitiva tiene el más alto estándar dentro del orden de un estado. En cambio, las acciones reales tienen otra naturaleza y otro tratamiento sustantivo y procesal. Dentro del derecho penal se encuentra la figura del decomiso que tiene vigencia y aplicabilidad. La inclusión de la extinción de dominio no contradice la pertinencia del decomiso. La extinción de dominio es una acción que hace evidente el fraude a la ley y el engaño en la pretensión de consolidar acervos patrimoniales.

El hecho de vincular, en el texto constitucional, la extinción de dominio a la acreditación de elementos del derecho penal, es un error que tiene repercusiones prácticas y técnicas. Lo anterior es así, ya que, además de generar problemas operativos dentro de las procuradurías y fiscalías, se impone desde la Constitución la necesidad de desarrollar una legislación para-penal que es inadecuada para los fines que se buscan.

El fracaso que han tenido las autoridades federales en la aplicación de la extinción de dominio, (en 2015-2106 solo se ganó un juicio por la cantidad de 90 mil pesos cuando el fenómeno del lavado de dinero puede estar llegando a niveles de 50 mil millones de dólares, de acuerdo a las cifras de criminalidad económica), tiene varios factores. Este Congreso debe reforzar su exigencia al gobierno federal para que rinda cuentas en este aspecto. Adicionalmente a lo anterior, es evidente que la extinción de dominio tiene fundamentos constitucionales erróneos que deben resolverse a la brevedad y de manera urgente. Es necesario desvincular en el texto constitucional la procedencia de la extinción del tema penal.

Actualmente la Constitución señala lo siguiente respecto de la Extinción de dominio:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

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

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. **Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito,** 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.”

Así, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, en la cual se plasmó por primera vez esta figura, surgió la obligación de expedir la Ley Reglamentaria que regulará su procedimiento para solicitar la acción de extinción, tomando como base las reglas emitidas.

En efecto, la extinción de dominio, a diferencia del decomiso y la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, es una figura distinta e independiente de la responsabilidad penal, y que no implica la imposición de una pena a un delincuente por la comisión de un delito, sino que **se trata de una acción real, autónoma y de carácter patrimonial**, que se inicia y desarrolla en relación con bienes concretos y determinados con observancia de las garantías del debido proceso.

Siguiendo la letra de la ley, con la aplicación del procedimiento de extinción se logran diversos fines relevantes:

1. Disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia;
2. Disminuir la capacidad operativa de los agentes criminales;
3. Atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o el producto que se obtenga de los mismos;
4. Obtener recursos destinados a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos de la actividad ilícita;
5. Entre otros.

Lo anterior, sin que para ello, en los casos específicos antes previstos, resulte necesario, como actualmente sucede, **la plena acreditación de la responsabilidad penal del inculpado**.

No obstante lo anterior, la práctica de la figura de la extinción de dominio deja mucho que desear, ya su utilización es casi nula en las entidades federativas y a nivel federal el ministerio público no ha logrado separar la práctica y los estándares penales del procedimiento civil de la extinción de dominio, como ya se ha señalado.

El procedimiento de extinción de dominio que se propone regular en la carta magna se sustenta en los mismos principios constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad, del debido proceso y de la garantía de audiencia.

Como ya se ha mencionado, el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en la Convención de Mérida contra la Corrupción, en los que se determina la obligación de los Estados parte de instrumentar procedimientos encaminados a la privación, con carácter definitivo, de algún bien de origen ilícito por decisión de un tribunal o de una autoridad competente, **así como considerar la posibilidad de revertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de dichos bienes**, en la medida en que ello sea compatible con los principios del derecho interno, situación que el estado mexicano ha cumplido pero sin efectividad.

Al no tratarse de un tema penal y no constituir la causa eficiente para la procedencia de la acción, es que se hace perfectamente compatible el recepcionar la obligación mandatada tanto en la Convención de Palermo,

La extinción de dominio es una figura central en la estrategia de seguridad. Gracias a ella y sus correlativas diversos países han podido recuperar tranquilidad y orden. Tanto en Italia, como en Estados Unidos, Colombia, Guatemala y otras naciones, esta es una acción que se somete al arbitrio judicial de manera sistemática, y sus resultados son favorables en la restitución del orden en un contexto de estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

Bajo dicho escenario, es necesario replantear la figura de extinción de dominio en nuestro país, siguiendo la doctrina universalmente aceptado y que ha resultado exitosa en donde se ha aplicado.

Se propone que la acción sea imprescriptible a efecto de que no sea el simple transcurso del tiempo el que “legitime” la posesión o la propiedad mal habidas.

Por las razones expuestas, se propone la siguiente enmienda al artículo 22, específicamente en relación con la figura de la Extinción de Dominio.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Art. 22.- 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.</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>Art. 22.- ...</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 <del>que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109,</del> la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono <del>en los términos de las disposiciones aplicables,</del> ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.</p>

<p>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</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>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>La acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público, en los términos que señale la ley.</p> <p><del>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</del></p> <p><del>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:</del></p> <p><del>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.</del></p>
--	---

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p><del>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.</del></p> <p><del>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.</del></p> <p><del>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.</del></p> <p><del>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.</del></p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el 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 la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

**La acción de extinción de dominio será imprescriptible y se ejercitará a través de un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal, sobre bienes que sean instrumento, objeto o producto de de actos de corrupción o de actividades ilícitas en perjuicio grave del orden público, en los términos que señale la ley.**

## Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá en un plazo de 90 días la Ley Reglamentaria en Materia de Extinción de Dominio.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados deberán realizar las reformas a la legislación correspondiente para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar dentro de los tres meses contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

**Cuarto .** Hasta en tanto no se expida la Ley de Reglamentaria en Materia de Extinción de Dominio, seguirá en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 23 de febrero de 2017.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)