



Verónica Martínez García Senadora de la República

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE DEROGAN Y REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, A CARGO DE LA SENADORA VERÓNICA MARTÍNEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

La suscrita Senadora Verónica Martínez García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ejerciendo la facultad consagrada en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan las fracciones VI y XXI del artículo 2; se derogan las fracciones II y III del artículo 184; se derogan los artículos 227, 228 y 229; se elimina el primer párrafo y las fracciones I y II del artículo 230; y se reforma el primer párrafo del artículo 231, todos los preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El constante fortalecimiento de nuestra legislación es una tarea en la que las diversas fuerzas políticas que componen al Congreso de la Unión deben acompañarse y construir los acuerdos necesarios en beneficio de nuestro país, permitiendo abatir paulatinamente las problemáticas que se presentan en nuestra sociedad, como parte de la dinámica e inercia en la que esta se desenvuelve.

Desde hace algunos años, algunas de las situaciones que lastiman a todos los mexicanos es la impunidad, la alta incidencia delictiva, la inseguridad pública, el crimen organizado y la corrupción, lo cual acontece frente a la gran brecha de desigualdad social que desafortunadamente se ha asentado en nuestro país, generando un clamor generalizado de justicia, sobre todo cuando existen algún tipo de enriquecimiento de origen ilícito o un trato diferencial para alguien en la aplicación de la ley.



Verónica Martínez García Senadora de la República

Como parte del trabajo legislativo realizado en esta LXIV Legislatura en el Congreso de la Unión, durante el pasado segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio, se aprobó la expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, además de también aprobarse reformas a diversos ordenamientos legales como lo son el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, decreto que fue publicado el pasado 9 de agosto de 2019 en el Diario Oficial de La Federación; el espíritu de dicho trabajo legislativo fue el de otorgar a las autoridades ministeriales y jurisdiccionales, mayores elementos para combatir este tipo de ilícitos y problemática que se padece, además de generar las medidas legales necesarias para darle a la ciudadanía, certidumbre y confianza hacia sus autoridades.

En ese sentido, al implementarse la extinción de dominio en los términos del decreto de 9 de agosto de 2019, se busca eficientar el trabajo de las autoridades en la persecución y sanción de aquellos delitos previstos en el cuarto párrafo del artículo 22 constitucional, que hayan originado bienes o un patrimonio de manera ilegal, tales como 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.

La acción de extinción de dominio¹ podrá ejercitarse en los siguientes supuestos, tal como lo señala el artículo 7 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio de la siguiente forma:

“Artículo 7. La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos Bienes de carácter patrimonial cuya Legítima Procedencia no pueda acreditarse, en particular, Bienes que sean instrumento, objeto

¹ Ver en artículo 3 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio... *“La extinción de dominio es la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los Bienes a que se refiere la presente Ley, declarada por sentencia de la autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su propietario o para quien se ostente o comporte como tal, ni para quien, por cualquier circunstancia, posea o detente los citados Bienes.”*



Verónica Martínez García Senadora de la República

o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

- I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;*
- II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros Bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con Bienes de ilícita procedencia;*
- III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;*
- IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los Bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;*
- V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y*
- VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los Bienes a que se refieren las fracciones anteriores. Los derechos de posesión sobre Bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio.”*

Lo anterior obedece a que la Ley Federal de Extinción de Dominio del 29 de mayo de 2009, misma que fue abrogada, no tuvo la fuerza suficiente para generar resultados positivos en la persecución que en esa época contenía dicho precepto constitucional, pero que generaban un patrimonio ilícito.

Por tal razón es que la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como las reformas realizadas a otros ordenamientos legales, en todo momento deben estar armonizadas a la protección de los derechos humanos, principios y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte, por lo que la sustanciación del procedimiento por el que se determine la extinción de dominio de algún bien o bienes, bajo ninguna circunstancia podrá pasar por alto las formalidades esenciales del procedimiento contenidos en la Carta Magna, ya que de suceder, tales procedimientos estarán viciados de inconstitucionalidad.



Verónica Martínez García Senadora de la República

El artículo 8 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, al señalar las características del procedimiento por el que se podrá determinar la pérdida de los bienes, señala lo siguiente:

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

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

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

La idea de darle mayor eficiencia y agilidad a este procedimiento, no debe sacrificar la constitucionalidad del mismo y de sus resoluciones, ya que de ser así, el afectado por estas, podrá invocar la protección del Poder Judicial de la Federación para que aquellos acuerdos o resoluciones que lo vulneran, sean revocadas, lo que haría que el combate frontal trazado contra aquellos delitos mediante la extinción de dominio, se diluya paulatinamente por esa deficiencia jurídica.

Una de las inquietudes y cuestionamientos que han surgido respecto al contenido de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, son las relativas a la figura de la *venta anticipada* de los bienes sujetos a procedimiento, misma que se define en la fracción XXI del artículo 2 de ese ordenamiento legal, mismo que a la letra dice lo siguiente:

“Para efectos de esta Ley se entenderá por:

XXI. Venta Anticipada: La enajenación de Bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio; ...”



Verónica Martínez García Senadora de la República

En los términos en que se encuentra redactada dicha definición, así como los preceptos correlacionados en los que se detalla su implementación, resultan contrarios a las disposiciones y principios constitucionales, puesto que es evidente que el ministerio público y el órgano jurisdiccional, junto al Instituto de Administración de Bienes y Activos, como autoridad administradora, estarían disponiendo de un bien sujeto a procedimiento antes de que se pronuncie una sentencia ejecutoriada que condene al demandado o afectado a la pérdida de los derechos sobre el mismo, lo cual lo deja en estado de indefensión, lo que se advierte del contenido del artículo 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio que dispone lo siguiente:

La Autoridad Administradora podrá proceder a la venta o Disposición Anticipada de los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, con excepción de los que las autoridades consideren objeto de prueba que imposibiliten su destino.

Por tal razón es que resulta importante invocar el contenido del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, mismo que establece lo siguiente:

“... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. ...”

Como se puede advertir este numeral no es observado por la Ley Nacional de Extinción de Dominio en lo que hace a la *venta anticipada* de los bienes sujetos a procedimiento, por lo que resulta importante destacar que el artículo 14 constitucional es trascendental en la substanciación de cualquier tipo de juicio o procedimiento que se inicie, al señalar que nadie podrá perder los derechos sobre algún bien de su propiedad, sino mediante la realización de un juicio en el que pueda oponerse, defenderse, ofrecer y desahogar pruebas, así como realizar alegatos que le permitan diluir aquellas imputaciones vertidas en su contra, tal como lo establece el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:



Verónica Martínez García Senadora de la República

Época: Novena Época

Registro: 200234

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo II, Diciembre de 1995

Materia(s): Constitucional, Común

Tesis: P./J. 47/95

Página: 133

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". **Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.** De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.



Verónica Martínez García Senadora de la República

*Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995.
Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora.
10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano
Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

Aunado a las deficiencias señaladas anteriormente, también podemos observar que el referido artículo 227 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio atenta contra el contenido del quinto párrafo del artículo 22 constitucional, ya que no les permite impugnar al afectado o demandado, aquellas determinaciones que emita el juez del conocimiento sobre la disposición del bien sujeto a procedimiento, por lo que el quinto párrafo del artículo 22 de la ley suprema al respecto establece lo siguiente:

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.

Es importante que el procedimiento por el que se declare la extinción de dominio, como una herramienta jurídica, esté armonizado con las disposiciones y principios constitucionales, ya que de esa forma se le dará certeza y confianza a la ciudadanía, de otra manera se abre la posibilidad de que surjan abusos o actos de arbitrariedad en perjuicio de personas inocentes, al dejar en estado de indefensión a los afectados o demandado, lo cual es contrario a un estado democrático de derecho.

Por esa razón, es que resulta indispensable que nuestra legislación cuente con la solidez jurídica necesaria para estar en posibilidad de cumplir eficazmente con los propósitos para los cuales fue emitida, que primordialmente es la satisfacción de las necesidades de la sociedad, sólo que ello debe suceder en un plano de irrestricto respeto a los derechos fundamentales de las personas, tal como lo establece el artículo 21 de la referida Ley Nacional Extinción de Dominio, lo que desafortunadamente no se cumple en los hechos bajo la redacción vigente tal como se ha analizados en la presente propuesta.



Verónica Martínez García Senadora de la República

En atención a todo lo anteriormente expuesto, presento a esta Soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO

ÚNICO. Se derogan las fracciones VI y XXI del artículo 2; se derogan las fracciones II y III del artículo 184; se derogan los artículos 227, 228 y 229; se elimina el primer párrafo y las fracciones I y II del artículo 230, y se reforma el primer párrafo del artículo 231, todos los preceptos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, de la siguiente manera:

Artículo 2. ...

I a V. ...

VI. Se deroga

VII a XX. ...

XXI. Se deroga

XXII. ...

Artículo 184. ...

I ...

II. Se deroga

III. Se deroga

IV. ...

Artículo 227. Se deroga

Artículo 228. Se deroga

Artículo 229. Se deroga

Artículo 230.



Verónica Martínez García Senadora de la República

Los procedimientos de enajenación serán de orden público y tendrán por objeto enajenar de forma económica, eficaz, imparcial y transparente los Bienes que sean transferidos; asegurar las mejores condiciones en la enajenación de los Bienes; obtener el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de administración y custodia, de conformidad con la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, o las disposiciones aplicables en el ámbito local.

Artículo 231. *La Autoridad Administradora, siempre que lo autorice el juez del conocimiento y que el afectado o parte demandada puedan ejercer su garantía de audiencia, podrá dar en uso, depósito o comodato, los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, cuando:*

a) y b)

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

Ciudad de México a 04 de septiembre de 2019.

Atentamente.