



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 23 (2019), pp. 1-26

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2019.23.0.6006>

## **LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN MÉXICO: REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL 2019**

## **THE EXTINCTION OF DOMAIN IN MEXICO: REFLECTIONS ON THE REFORM OF 2019**

GRISELDA ANGUIANO ESPINOSA

*Doctoranda del Programa de Doctorado en  
Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de la Coruña*

**Resumen:** La reciente reforma al art. 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos trajo nuevas perspectivas en la figura de la extinción de dominio en México en cuanto a su naturaleza, procedencia, ejercicio, aplicación, derechos y garantías, así como, el control y administración de los bienes, todas encaminadas a abonar a la seguridad pública, a limitar la capacidad financiera de los grupos delictivos, así como, la consolidación de dicha figura jurídicamente; en un primer análisis, el sentido y alcance de la reforma constitucional origina algunas reflexiones que probablemente se disipen con la próxima publicación de la Ley Nacional en materia de extinción de dominio, misma que deroga la Ley Federal y las leyes estatales en la materia; previo a dicho acontecimiento, se desprenden algunas consideraciones que dilucidan a simple vista ciertos matices que desorientan el sentido de la reforma, mismas que parecen dissociadas con el marco jurídico actual, sin embargo, con el transcurso del tiempo la ley, la jurisprudencia y la práctica motivaran el perfeccionamiento en dicha institución.

**Palabras clave:** acción, bien, delito, derecho real, extinción de dominio, garantía, Ministerio Público, procedencia ilegítima, recursos económicos, reforma constitucional.

**Abstract:** The recent amendment to article 22 of the Political Constitution of the United Mexican States brought new perspectives in the institution of the extinction of dominion in Mexico in terms of its nature, origin, exercise, application, rights and guarantees, as well as the control and administration of assets, all aimed at paying public security, limiting the financial capacity of criminal groups, as well as the strengthening of said institution legally;

In a first analysis, the meaning and scope of the Reformation originates certain reflections that are likely to dissipate with the forthcoming publication of the National Law on domain extinction, which repeals the Federal Law and the state laws on the matter; prior to this event, some considerations about the reformed figure emerge, which at the naked eye elucidate certain nuances that disorient the meaning of the reform and that seem dissociated with the current legal framework, however, with the passage of time the law, jurisprudence and practice will motivate perfection in said institution.

**Keywords:** action, property, crimes, real right, extinction of title, guarantees, Public Prosecutor, illegitimate origin, economic resources, constitutional reform.

**Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO. III. FUNDAMENTO JURÍDICO. 1. Régimen constitucional. 2. Régimen federal. 3 Régimen local. IV. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO. 1. Naturaleza jurídica. 2. Casos de procedencia. 3. Vertiente material de la extinción de dominio y el procedimiento. V. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN MÉXICO. 1. Cuestiones importantes de la Reforma de 2019. 2. Los efectos de la Reforma 2019. 3. La exposición de motivos. VI. REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL 2019. 1. La acción de extinción de dominio y la parte actora en el procedimiento civil. 2. La carga probatoria y la presunción de inocencia. 3. La especialización en materia de extinción de dominio. VII. CONSIDERACIONES FINALES. VIII. FUENTES.**

\* \* \*

## I. INTRODUCCIÓN

En el sistema jurídico mexicano, la institución de la extinción de dominio relativamente es una figura reciente, apareció por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] con la Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] en fecha dieciocho de junio de dos mil ocho [Reforma del 2008], misma que reformó, entre otros, el art. 22 constitucional.

En la exposición de motivos, los legisladores argumentaron que el reconocimiento constitucional de la figura de la extinción de dominio obedece a la necesidad de establecer procedimientos para que los bienes obtenidos por la comisión de delitos sean parte del Estado mediante el ejercicio de la acción de extinción del dominio de los delincuentes sobre sus bienes.

La extinción de dominio es un instrumento del Estado para favorecer la pérdida de los derechos de los bienes muebles o inmuebles considerados como producto o instrumento de la comisión de actividades ilícitas relacionados con personas físicas o morales dedicados a la delincuencia organizada.

Actualmente, la figura de la extinción de dominio ha evolucionado conforme a la práctica y ejercicio de tal acción, sus efectos y consecuencias respecto de los sujetos y los bienes ha dado lugar a la última reforma al art. 22 constitucional, misma que amplía los casos de procedencia, la administración de los bienes, las garantías del procedimiento; así como, la naturaleza de la acción, entre otros.

Esto último, abre la discusión sobre diversos aspectos normativos que lejos de encontrar una respuesta, abre la brecha para un nuevo debate respecto de la acción, la naturaleza del procedimiento, las partes, la carga probatoria, la especialización de los jueces, así como, la publicación de la nueva Ley Nacional de Extinción de Dominio, y la derogación en las Entidades Federativas de las leyes locales en la materia, tales cuestiones deben analizarse a la luz de un sistema garantista, de la CPEUM, así como, del principio *pro persona*, a fin de evitar cualquier vulneración a la esfera jurídica de los particulares, consolidar el Estado de Derecho y controlar la actuación de las autoridades en materia de extinción de dominio.

## II. CONCEPTO

El maestro Gustavo Fondevila y Mejía Vargas definen la extinción de dominio como: “... *una acción de secuestro y confiscación de bienes que procede sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos*”<sup>1</sup>.

El Observatorio de Lavado de Dinero y Extinción de Dominio señala que: “... *la extinción de dominio es un mecanismo mediante el cual el Estado puede perseguir los bienes de origen o destinación ilícita, a través de una vía judicial que tiene como finalidad declarar la pérdida del derecho de propiedad de dichos recursos. Su importancia radica en que es un instrumento esencial para la ejecución de las estrategias contra el crimen organizado, ya que cumple un papel fundamental en la desarticulación de organizaciones y redes criminales, además de detener los efectos que genera el flujo de recursos ilícitos en la sociedad*”<sup>2</sup>.

El art. 2 de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio define la extinción de dominio como: “... *una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna*”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> FONDEVILA, G., MEJÍA VARGAS, A., “Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada”, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, números 15-16, jan. 2010, pág. 5. Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8773/10824>.

<sup>2</sup> Definición de Extinción de dominio del Observatorio de Lavado de activos y Extinción de dominio de la Universidad del Rosario de Bogotá Colombia. Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/observatorio-de-lavado-de-activos/extincion-de-dominio/>.

<sup>3</sup> La Ley Modelo sobre Extinción de Dominio es una iniciativa del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe, que da continuidad a las actividades realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas  
*Anu Fac Der UDC*, 2019, 23: 1-26

Para efectos de nuestro trabajo, la extinción de dominio se entiende como la acción que ejerce el Estado con el fin de desvincular a la parte demandada de los derechos de los bienes cualificados como producto de la comisión de actividades ilícitas mediante el procedimiento respectivo, mismo que tiende a la pérdida de los derechos sobre dichos bienes a favor del Estado sin que medie contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal.

### III. FUNDAMENTO JURÍDICO

En el sistema jurídico mexicano, la Extinción de Dominio cuenta con un régimen jurídico federal y local, está reconocida en la Constitución General, en la Ley reglamentaria del art. 22 constitucional, así como, en las Constituciones y leyes locales de la materia en las Entidades Federativas.

#### 1. Régimen constitucional

El art. 22, párrafos segundo, tercero y cuarto de la CPEUM establece que:

*“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 ....*

*La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.*

*Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro,*

---

contra la Droga y el Delito (UNODC). Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Ley%20Modelo%20de%20Extincion%20de%20Dominio.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Ley%20Modelo%20de%20Extincion%20de%20Dominio.pdf).

*extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.*

*A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento”<sup>4</sup>.*

## **2. Régimen federal**

El art. 3 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del art. 22 de la CPEUM<sup>5</sup> (en adelante LFED) establece que:

*“Artículo 3. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2 y 8 de la presente Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado”<sup>6</sup>.*

## **3. Régimen local**

En el ámbito local, las treinta y una entidades federativas<sup>7</sup>, así como, la Ciudad de México, han legislado en materia de extinción de dominio. A partir de la Reforma del 2008, los Congresos locales han llevado a cabo los actos legislativos necesarios para introducir la figura de la extinción de dominio en los sistemas jurídicos locales, partiendo de la implementación de tal figura en la Constitución estatal; así como, la creación de la Ley local en la materia.

Esto último ha dado lugar a que los órganos jurisdiccionales en el ámbito local lleven a cabo las medidas y acciones necesarias a fin de proveer las condiciones para el inicio y tramitación de los procedimientos en materia de extinción de dominio, lo que implica la capacitación y especialización de los jueces, acondicionamiento de lugares

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de febrero de mil novecientos diecisiete. Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

<sup>5</sup> Ley abrogada mediante el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; publicado en el DOF en fecha nueve de agosto de 2019.

<sup>6</sup> Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación en fecha veintinueve de mayo de dos mil nueve, Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED\\_120116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED_120116.pdf).

<sup>7</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

específicos para desahogar los procedimientos, así como, la adecuación de las leyes orgánicas y procesales en la materia.

Actualmente, las Entidades Federativas y la Ciudad de México cuentan con una ley en materia de extinción de dominio<sup>8</sup>, mismas que en lo posible, armonizan con el régimen jurídico previsto en la CPEUM, así como, en la Ley Federal de Extinción de Dominio.

#### **IV. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO**

De la CPEUM y la LFED se derivan características y pautas que han auxiliado al estudio y análisis de la figura de la extinción de dominio, por ello, conviene analizar la naturaleza jurídica, la procedencia, vertiente material y procesal, así como, los bienes sobre los cuales la autoridad tiene competencia para ejercer la acción respectiva.

##### **1. Naturaleza jurídica**

La naturaleza jurídica de la extinción de dominio es una acción de carácter jurisdiccional ejercida por el Ministerio Público en el ámbito de su competencia mediante un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal<sup>9</sup>.

El Estado, a través del Ministerio Público, ejerce la acción de la extinción de dominio sobre aquellos bienes de naturaleza patrimonial cuya procedencia lícita sea imposible acreditarse y se encuentren relacionados con la investigación de la comisión de los delitos señalados en el art. 22, párrafo cuarto de la CPEUM.

##### **2. Casos de procedencia**

La acción de extinción de dominio recae sobre los derechos de los bienes muebles e inmuebles vinculados con aquellos sujetos relacionados con la posible comisión de delitos, de los que sea imposible acreditar la legal procedencia.

Conforme al art. 22 de la CPEUM, los delitos que traen aparejada la acción de extinción de dominio son: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, enriquecimiento ilícito, hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, recursos de procedencia ilícita, extorsión, así como, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

---

<sup>8</sup> Sobre este punto, cabe mencionar que las leyes de extinción de dominio de las Entidades Federativas fueron abrogadas mediante el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF en fecha nueve de agosto de 2019.

<sup>9</sup> Conforme a la última Reforma al artículo 22 constitucional publicada en el DOF en fecha catorce de marzo de 2019. Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf)

En la última reforma al art. 22 constitucional se incluyeron diversos delitos que actualmente representan un problema de seguridad pública a las autoridades y la sociedad civil, como son: la corrupción, los recursos de procedencia ilícita, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, mismos que han trascendido a los servidores públicos, a las autoridades, en los diferentes niveles de competencia, así como, los límites fronterizos.

La comisión de tales delitos ha generado grandes cantidades de recursos económicos, mismos que permiten la continuación de los ilícitos, así como, la adquisición de bienes muebles o inmuebles como producto o instrumentos de la comisión de delitos.

### **3. Vertiente material de la extinción de dominio y el procedimiento**

La acción de extinción de dominio recae sobre los derechos reales de cualquier bien relacionado o vinculado con la comisión de los delitos señalados en el apartado anterior, consiste en la desvinculación del derecho entre el bien y la persona que lo tenga en su poder, se ostente como dueño o lo haya adquirido. Los bienes materia de la acción de extinción de dominio son:

- i) Aquéllos que sean instrumento, objeto o producto del delito.
- ii) Aquéllos que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.
- iii) Aquéllos 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 por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo.
- iv) Aquéllos que estén intitulados a nombre de terceros y se acredite que los bienes son producto de la comisión de los delitos y el acusado por estos delitos se ostente o comporte como dueño<sup>10</sup>.

Respecto de las cuestiones procedimentales, la LFED establece las pautas para tramitar y desahogar el procedimiento de extinción de dominio. Dicha acción, se inicia con la demanda de extinción de dominio del Ministerio Público sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, de cualquier bien relacionado con la investigación de los ilícitos señalados en el art. 22, párrafo cuarto de la CPEUM, independientemente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido.

La autoridad ministerial sustentará su demanda con la información que recabe cuando se haya iniciado la averiguación previa del delito principal, o en las actuaciones conducentes del procedimiento penal respectivo, o de ambas, cuando de ella se desprenda que el hecho ilícito sucedió.

---

<sup>10</sup> Artículo 8 de la LFED.

La sentencia deberá declarar la extinción de dominio siempre que se haya acreditado plenamente los elementos del cuerpo del delito por el que se ejerció la acción; cuando se acredite que los bienes son materia de extinción de dominio conforme a la LFED; cuando se pruebe plenamente la actuación de mala fe del tercero, o bien, cuando la autoridad haya probado la procedencia ilícita de dichos bienes.

## V. LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN MÉXICO

En los primeros apartados, se estableció que la figura de la extinción de dominio vio la luz por primera vez en el sistema jurídico mexicano con la Reforma de 2008, misma que entre otras, reguló y reformó diversas instituciones jurídicas relacionadas con el sistema de justicia penal y seguridad pública en México.

Entre las novedades contenidas en la Reforma de 2008, se encuentran los juicios orales y sus principios constitucionales, la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, la protección del ejercicio de los derechos de las víctimas, testigos y denunciantes; la obligación de la reparación del daño a la víctima; el reconocimiento de la presunción de inocencia; garantías y derechos procesales de las partes; los mecanismos alternativos de solución de controversias, el arraigo, la definición de delincuencia organizada, los mecanismos para la solicitud de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación, el sistema de extinción de penas; la extinción de dominio, entre otras.

La Reforma del dieciocho de junio de 2008, reformó diversas disposiciones constitucionales como: 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del art. 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la CPEUM.

El texto original del art. 22 constitucional se ha reformado en siete ocasiones, mismas que han servido para normar las diferentes instituciones consagradas en dicha disposición constitucional.

Previo a la Reforma de 2008, el art. 22 constitucional fue reformado en cuatro ocasiones respecto de las penas prohibidas, la confiscación, así como, la prohibición de la pena de muerte<sup>11</sup>.

Publicada la Reforma de 2008, el art. 22 constitucional se reformó nuevamente, se incluyó la figura de la extinción de dominio, estableciendo su naturaleza jurídica, los casos

---

<sup>11</sup> Referente a las Reformas al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas: 28 de diciembre de 1982 (1ª Reforma); 03 de julio de 1996 (2ª Reforma); 08 de marzo de 1999 (3ª Reforma); y 09 de diciembre de 2005 (4ª Reforma). Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

de procedencia, así como, los bienes directa o indirectamente relacionados con la comisión de actividades ilícitas<sup>12</sup>.

Posterior a la Reforma de 2008, el art. 22 constitucional fue reformado en dos ocasiones más<sup>13</sup>, la de mayor actualidad es la Reforma Constitucional publicada en el DOF en fecha catorce de marzo de dos mil diecinueve.

Dicha publicación contiene el Decreto por el que se Reforman el Art. 22<sup>14</sup> y la fracción XXX<sup>15</sup> del art. 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio [Reforma de 2019]<sup>16</sup>.

Tal reforma modificó y adicionó la figura de la extinción de dominio, en cuanto a su naturaleza, los casos de procedencia, la administración de los bienes, así como, el reconocimiento de garantías a las personas afectadas por el ejercicio de la acción de extinción de dominio.

## 1. Cuestiones importantes de la Reforma de 2019

La Reforma de 2019 regula la extinción de dominio desde diversas perspectivas, establece que la acción de extinción de dominio se ejerce mediante el Ministerio Público a través de un procedimiento de carácter jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del procedimiento penal.

Dicha Reforma adicionó otros casos de procedencia de la extinción de dominio bajo la consideración de que actualmente los grupos criminales realizan diversas actividades ilícitas por las que obtienen mayores ganancias y numerosos bienes producto de tales actividades, por lo que es necesario limitar y disminuir la capacidad económica de la delincuencia organizada.

<sup>12</sup> Decreto por el que se publica la Reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de fecha, que reformó los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la CPEUM. Consultado por última vez en fecha 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf).

<sup>13</sup> Referente a las reformas al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas: 27 de mayo de 2005 y 14 de marzo de 2009. Consultado por última vez el 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf); y [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf).

<sup>14</sup> *Vid. supra*, nota 4.

<sup>15</sup> El artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

*I. a XXIX-Z. ...*

*XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y ...”.*

<sup>16</sup> Decreto por el que se Reforman el Artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de marzo de 2019. Consultado por última vez en fecha 25 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf).

En la Reforma de 2008, la extinción de dominio procedía por los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de persona. En la Reforma de 2015, se adicionó el enriquecimiento ilícito como otro de los casos para su procedencia; finalmente, en la Reforma de 2019, se adicionaron los delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, recursos de procedencia ilícita, extorsión, delitos cometidos por servidores públicos, y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Estos últimos, a nivel nacional e internacional, son consideradas actividades ilícitas que, por su forma de comisión, generan cuantiosas cantidades de dinerario, se han colocado en un referente en las acciones de seguridad pública al interior de los Estados.

Asimismo, la Reforma de 2019 reguló el control y administración de los bienes sometidos a la acción de extinción de dominio, sobre este aspecto, la Ley Nacional en materia de extinción de dominio establecerá los mecanismos para el control y administración de los bienes sujetos a dicha acción, incluyendo las utilidades que se deriven de estos, como los productos, rendimientos, frutos y accesorios. Con base en dichos mecanismos, la autoridad competente determinará sobre la disposición, uso, usufructo, enajenación, y destino de los bienes conforme al criterio de oportunidad.

Adicionalmente, la Reforma de 2019 establece medidas para las personas afectadas en sus derechos por el ejercicio de la acción de extinción de dominio, encaminadas a garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto a dicha acción.

Esto último, implica que la persona vinculada con el bien tenga la posibilidad de acreditar la procedencia de los bienes afectados mediante los medios probatorios que estime procedentes, sin que exista perjuicio o restricción a sus derechos procedimentales.

## **2. Los efectos de la Reforma 2019**

Dentro de los primeros 100 días de gobierno del actual presidente de México<sup>17</sup>, se han publicado tres reformas constitucionales que han trascendido en el marco jurídico en materia de seguridad pública, como son: la creación de la guardia nacional<sup>18</sup>, la prisión preventiva oficiosa para delitos graves<sup>19</sup>, así como, la extinción de dominio<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Comunicado: Bienestar, combate a la corrupción y justicia: #100DíasTransformandoMéxico con las y los mexicanos. Consultado por última vez en fecha 26 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/videos/bienestar-combate-a-la-corrupcion-y-justicia-100diastransformandomexico-con-las-y-los-mexicanos?idiom=es>.

<sup>18</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de marzo de 2019. Consultado por última vez en fecha 26 de abril de 2019. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019).

<sup>19</sup> Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha

Respecto de esta última, entre los objetivos principales figura la optimización de los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en materia de extinción de dominio, la creación de una Ley Nacional en la materia, así como, la consecuente derogación de las leyes locales de extinción de dominio en las Entidades Federativas.

La optimización de los procedimientos jurisdiccionales se encamina a resaltar la autonomía de la acción de extinción de dominio del procedimiento penal; actualmente se trata de un procedimiento jurisdiccional en materia civil, donde se determina únicamente respecto de la procedencia legítima o no de los bienes, con independencia del procedimiento que determina sobre la responsabilidad penal.

Respecto de los procedimientos administrativos, la Reforma de 2019, se encamina a la creación de una entidad que se encargue del control, administración, seguimiento y destino de los bienes obtenidos en ejercicio de la acción de extinción de dominio.

Con relación a la Ley Nacional en materia de extinción de dominio, el Artículo Segundo Transitorio de la Reforma de 2019<sup>21</sup>, establece que el órgano legislativo realizará las acciones para la expedición de la legislación nacional en materia de extinción de dominio.

La publicación de dicha ley se encamina a unificar las normas en materia de extinción de dominio para la Federación y las Entidades Federativas, misma que deroga la ley federal y las treinta y dos leyes locales en la materia.

### **3. La exposición de motivos**

En el proceso legislativo de la Reforma de 2019, los diferentes grupos parlamentarios emitieron diferentes pronunciamientos a favor de la reforma constitucional al art. 22 de la CPEUM conforme a las necesidades actuales en materia de política criminal y seguridad pública.

Dichos grupos, argumentaron que la extinción de dominio es un instrumento estratégico para el combate a la impunidad, la delincuencia organizada, los flujos financieros ilícitos, la corrupción, el secuestro, la trata de personas, se encamina a favorecer a las personas afectadas por la delincuencia organizada, directa o indirectamente.

---

doce de abril de dos mil diecinueve. Consultado por última vez en fecha 26 de abril de 2019. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019).

<sup>20</sup> Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit., pág. 1.

<sup>21</sup> Cfr. Artículo Segundo Artículo Transitorio del Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, señala que: “SEGUNDO. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio”. Consultado por última vez en fecha 26 de abril de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf).

Asimismo, señala que la publicación de la Ley Nacional en materia de Extinción de Dominio se encamina a unificar la regulación federal y local vigente en esa materia, con el fin de generar incentivos para prevenir hechos de corrupción y promover sanciones comunes entre los sujetos de derecho<sup>22</sup>.

En general, la Reforma de 2019 tiene como finalidad combatir los grupos antagónicos que han flagelado la seguridad pública en México los últimos años, recuperar los activos de procedencia ilícita, así como, afectar los bienes producto de la comisión de delitos de manera adicional a aquellas sanciones impuestas en materia penal; la acción de extinción de dominio pretende disminuir gradualmente la solvencia económica de los grupos delictivos a fin disminuir su capacidad financiera y evitar la continuación de las actividades ilícitas en lo sucesivo.

## **VI. REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL 2019**

La Reforma del 2019 abrió nuevas perspectivas al fondo de la cuestión, mismas que posiblemente queden resueltas con la nueva Ley Nacional en materia de Extinción de Dominio, entre tanto, surgen las siguientes reflexiones:

- i) La acción de extinción de dominio se ejerce mediante un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del procedimiento penal.
- ii) El carácter del Ministerio Público como parte actora en un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil.
- iii) El principio de la carga probatoria en materia de acción de extinción de dominio.
- iv) La inoperancia del principio de presunción de inocencia en materia de extinción de dominio.
- v) La especialización de los órganos jurisdiccionales del orden civil en materia de extinción de dominio.

### **1. La acción de extinción de dominio y la parte actora en el procedimiento civil**

El art. 22, párrafo tercero de la CPEUM, establece que:

*“Artículo 22. ...*

---

<sup>22</sup> Emiten declaratoria de reforma constitucional en materia de Extinción de Dominio, nota de fecha ocho de febrero de dos mil diecinueve. En Canal del Congreso, consultado por última vez en fecha 26 de abril de 2019. Recuperado de: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11777/Emiten\\_declaratoria\\_de\\_reforma\\_constitucional\\_en\\_materia\\_de\\_Extincion\\_de\\_Dominio](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11777/Emiten_declaratoria_de_reforma_constitucional_en_materia_de_Extincion_de_Dominio).

*La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal ...”.*

La acción de extinción de dominio se ejerce mediante un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo de la materia penal; lo anterior equivale a decir, que tal acción adquiere una naturaleza de derecho privado, por tanto, se regula a través de las disposiciones del orden civil.

El Estado puede asumir dos posiciones: la primera, en que se advierte su índole de entidad soberana; y segundo, por la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares<sup>23</sup>.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha señalado que el Estado tiene la capacidad jurídica para obrar como persona de derecho público, y como persona de derecho privado.

En el primer caso, el Estado puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía o *imperium* tendientes a velar por el bien común, cuya observancia es obligatoria.

En el segundo caso, el mismo Estado puede obrar como persona de derecho privado, cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, dígame la celebración de contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus propios derechos patrimoniales<sup>24</sup>.

En los juicios de derecho privado, como el procedimiento en materia civil, se tramitan controversias relacionadas con un conflicto de intereses particulares opuestos, en ese tipo de procedimientos prevalece el principio dispositivo, por el cual las partes son quienes encauzan y determinan el desarrollo del procedimiento, en virtud de que son los intereses de las partes los que se promueven y tutelan en dichos procedimientos; por lo que, las partes aportan, ofrecen y desahogan los medios probatorios que estimen pertinentes en la controversia<sup>25</sup>.

En ese sentido, la acción de extinción de dominio queda sujeta a los principios procesales en materia civil, como el principio dispositivo, la carga probatoria, el dictado de una sentencia definitiva conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, entre otros.

---

<sup>23</sup> Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LVI, Tercera Parte, pág. 63. Registro número: 267079.

<sup>24</sup> Tesis: ---, Informes. Informe 1945, Quinta Época, pág. 65. Registro número 816673.

<sup>25</sup> Tesis: 1a. CLVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, pág. 438. Registro número: 166488.

Conforme a lo anterior, el Estado, a través del Ministerio Público, en materia de extinción de dominio, actuará con personalidad de derecho privado, puesto que se trata de una controversia de orden civil, mismas que se celebran entre particulares con una pretensión común, pero con intereses jurídicos distintos, no obstante, ambas partes determinan el impulso procesal de su pretensión y el desarrollo del procedimiento.

Hasta aquí, no existe ningún problema, la acción de extinción de dominio se ejerce mediante un procedimiento de naturaleza civil promovido por el Ministerio Público en el cual demanda al sujeto relacionado con la comisión de los delitos señalados en el art. 22 de la CPEUM la pérdida de los derechos de los bienes sujetos a extinción de dominio, conforme a las disposiciones en materia común y a la ley de la materia, sin embargo, el problema surge cuando hacemos referencia a las facultades constitucionales del Ministerio Público.

Conforme al art. 21 de la CPEUM, al Ministerio Público corresponde la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; sus funciones son formalmente de investigación y acusación en materia penal, lo cual hace reflexionar sobre su carácter de parte en el procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil en materia de extinción de dominio.

En dicho procedimiento el Ministerio Público tiene el carácter de parte actora, quien demanda a otra en la vía civil la extinción de los derechos sobre los bienes relacionados con la comisión de delitos, actuando como persona de derecho privado, sin embargo, demanda a otro el derecho sobre los bienes que no propiamente son suyos, sino del sujeto vinculado a la comisión de delitos y con el bien sujeto a litigio.

Esto último se opone a lo señalado por la Segunda Sala de la SCJN<sup>26</sup>, cuando señala que el Estado actúa bajo un carácter de derecho privado, ante la defensa de sus derechos patrimoniales, sin embargo, en este caso, tales derechos patrimoniales no corresponden al Ministerio Público, ni tampoco al Estado, porque los derechos del bien litigioso corresponden a la persona demandada en el procedimiento de extinción de dominio, es decir, la persona que posee el bien, lo haya adquirido, o se ostente como dueño, que tenga relación directa o indirecta con la comisión del ilícito.

Por esto último, se debe reflexionar sobre el carácter del Ministerio Público en una controversia de orden civil, considerando que el MP es una autoridad persecutora e investigadora de delitos, con personalidad de autoridad de derecho público, ambos caracteres parecen opuestos; con la nueva perspectiva de la acción de extinción de dominio el MP deberá adquirir una personalidad acorde con la naturaleza del procedimiento civil con el fin de colocarse en un plano de igualdad ante el particular a quien demanda la

---

<sup>26</sup> Véase la nota 22, cuando señalamos que: *el mismo Estado puede obrar como persona de derecho privado, cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, dígase la celebración de contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus propios derechos patrimoniales.*

extinción de dominio del bien litigioso, por tanto adquiere el carácter de parte en el procedimiento.

Para comprender el carácter de *parte actora* en el procedimiento civil, es necesario recurrir a la doctrina para establecer una definición conceptual. La SCJN señala que las *partes* en el procedimiento civil deben entenderse como aquellos sujetos que tienen facultad para intervenir en un procedimiento, dígase una contienda de derechos controvertidos en vía judicial. El carácter de parte depende de la posibilidad de hacerse oír por el juez de la causa, con motivo de los derechos controvertidos<sup>27</sup>.

En las controversias del orden civil, normalmente es la parte actora quien motiva activamente el inicio del procedimiento, mediante la exigencia al demandado de una prestación determinada en dinero o en especie a su favor, en tanto que la parte demandada, en una posición pasiva, responde la pretensión demandada en su contra por la parte actora.

El Poder Judicial de la Federación [en adelante PJF] ha señalado que el concepto jurídico de *parte* en el procedimiento civil, se determina por la naturaleza del interés defendido, puede ser económico, moral, individual, social, etc.; para ello, es necesario determinar quién es el sujeto activo o pasivo de la demanda judicial, lo cual se define mediante la demanda que se interpone ante un Tribunal, y no fuera de juicio<sup>28</sup>, existen otros que no cuentan con un interés jurídico o legítimo sobre las pretensiones exigidas en la controversia, como los terceros.

Estos últimos, pueden figurar como partes en la *Litis* bajo el carácter de tercero, las personas que no son titulares de los derechos controvertidos, como en los casos de: la sustitución procesal, los acreedores concurrentes en los juicios de quiebra, o bien, el Ministerio Público en su carácter de representante de la sociedad, etc.<sup>29</sup>.

Los terceros en el procedimiento no forman parte formal y material en el juicio<sup>30</sup>, puesto que no están identificados en la demanda con la calidad de actor o demandado, no obstante, pueden ser emplazados a juicio por el hecho de que los intereses en litigio, de cierta manera, le pueden beneficiar o perjudicar conforme a la sentencia dictada.

En el proceso civil pueden surgir los denominados *terceros* con un interés jurídico propio respecto de un derecho de propiedad que se perjudique con la materia de la controversia, o de un crédito para que se pague de modo preferente, en estos casos se trata de una acción propia e independiente a la del juicio en el que intervienen, dando lugar a la

---

<sup>27</sup> Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LVI, pág. 1786. Registro número: 356845.

<sup>28</sup> Tesis: IV.3o.66 C., Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, mayo de 1991, pág. 243. Registro número: 222975.

<sup>29</sup> Tesis: IV.3o.66 C., cit., pág. 243.

<sup>30</sup> Tesis: I.3o.C.235 C (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, pág. 3019. Registro número: 2012656.

acción de tercería excluyente de dominio o de preferencia<sup>31</sup>, lo cual no opera propiamente en el procedimiento en materia de extinción de dominio respecto del carácter con que actúa el Ministerio Público.

Conforme a esto último, y a la naturaleza del juicio, el Ministerio Público en un procedimiento de orden civil tendría que actuar con el carácter de tercero en el juicio, ante la defensa de un derecho de propiedad, ya sea con el carácter de tercería excluyente de dominio o de preferencia bajo la condición de tercero portador de un interés jurídico propio respecto de un derecho de propiedad que tiende a perjudicarse con la materia de la controversia; sin embargo, lo anterior no procederá, en virtud de que en el procedimiento de extinción de dominio actúa con el carácter de parte actora, lo cual no recae en los supuestos anteriores, y porque formalmente no ostenta un derecho de propiedad, derivado de que, el derecho sobre el bien corresponde al sujeto demandado y no al Ministerio Público.

No es de soslayarse que, cuando el Ministerio Público promueve el procedimiento de extinción de dominio, no se ha generado un derecho a su favor respecto del bien de otra persona para que sea posible la promoción del procedimiento, no es sino hasta que se haya generado el derecho legítimo sobre el bien para que sea posible la promoción del juicio; sin embargo, lo anterior tampoco sucederá, porque tal derecho sobre el bien no corresponde demandar al MP en un procedimiento en la vía ordinaria civil, porque no existe un derecho subjetivo de propiedad sobre los bienes.

Cabría pensar que la promoción del procedimiento de extinción se justifica con la acreditación de la responsabilidad penal del sujeto en la comisión del delito, sin embargo, tampoco sucederá, en virtud de que la acción de extinción de dominio es independiente del procedimiento para acreditar la responsabilidad penal del sujeto relacionado con los bienes producto del delito, pero en caso de que así fuera, el juicio tendría que ser promovido una vez acreditada la responsabilidad penal, hasta ese momento sería justificable la acción de extinción de dominio.

Para esto último, cabe resaltar el principio de derecho: “*Lo accesorio sigue la suerte de lo principal*”<sup>32</sup>, lo cual aplicado al caso que nos ocupa, se explica al señalar que cuando el sujeto sea declarado responsable penalmente, tal vicio de la ilicitud recubre lo accesorio, es decir, al bien producto de la comisión de delitos, mismo que en ese momento adquiere la naturaleza de un bien producto o instrumento del delito, de ser clasificado de esa manera, ya sería posible iniciar la acción de extinción de dominio, sin embargo, esto tampoco sucederá conforme al principio de independencia del procedimiento en materia penal y materia civil en relación a la extinción de dominio.

---

<sup>31</sup> Tesis: I.3o.C.234 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, pág. 3020. Registro número: 2012657.

<sup>32</sup> Tesis: VI.1o.C.29 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 2, pág. 1351. Registro número: 2003928.

Para explicar esto último, se considera que la acción de extinción de dominio sería posible, hasta que sea acreditada la responsabilidad del sujeto en la comisión del delito, con ello, se generaría el vicio de ilicitud en lo accesorio, es decir, en el bien inmueble, tal ilicitud se genera cuando existe pleno reconocimiento de que el bien es producto o instrumento de la comisión de un ilícito, el ejercicio de la acción de extinción de dominio se justificaría con tal acreditación, y no antes; en ese sentido, lo natural sería que una vez acreditada la responsabilidad penal, surge el carácter de ilegalidad sobre lo accesorio, por tanto, se genera el interés del Estado para extinguir del dominio del sujeto los derechos del bien litigioso; por lo que, es hasta ese momento que sería posible demandar la extinción de dominio sobre los bienes del sujeto.

El carácter de parte del Ministerio Público en una controversia del orden civil, lleva a la reflexión respecto del carácter en que actúa en el procedimiento en materia de extinción de dominio conforme a la Reforma de 2019 y respecto de los derechos que demanda; porque en virtud de lo anterior, los principios y reglas del orden civil parecen espesos o disociados con el carácter de parte con el cual actúa el Ministerio Público, así como, del principio de independencia de los procedimientos penal y civil, respecto del procedimiento de extinción de dominio derivado de los derechos que demanda el Ministerio Público en la vía civil ordinaria.

## **2. La carga probatoria y la presunción de inocencia**

Con la Reforma de 2019, el Ministerio Público adquiere el carácter de parte actora en el procedimiento, al fungir como parte demandante de la acción de extinción de dominio, por tanto, debería soportar la carga de la prueba, conforme a los principios en materia probatoria y de presunción de inocencia, no obstante, en este tipo de controversia del orden civil no operan tales principios.

El PJF, ha señalado que la carga de la prueba incumbe a quien de una afirmación pretende hacer derivar consecuencias favorables para él, ya que justo es que quien desea obtener una ventaja, soporte la carga probatoria. Por tanto, la parte actora debe justificar el hecho jurídico del que deriva su derecho, debiendo acreditar las circunstancias que ha originado la subsistencia del derecho del actor<sup>33</sup>.

La Primera Sala de la SCJN ha explicado que el sistema probatorio acoge los principios lógico y ontológico, el primero establece que lo ordinario se presume, puesto que se apoya sobre un elemento de prueba derivado de la experiencia común; en tanto que lo extraordinario se prueba, al ser destituido de todo principio de prueba, origina que la carga de la prueba se desplace hacia la parte que formula enunciados sobre hechos extraordinarios.

El segundo, es aplicable cuando se determina a quién corresponde la carga probatoria cuando existen dos asertos: uno positivo y otro negativo; por la facilidad que

---

<sup>33</sup> Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, septiembre de 1993, pág. 291. Registro número: 215051.

existe en demostrar el aserto positivo, éste queda a cargo de quien lo formula y libera de ese peso al que expone una negación, derivado de la dificultad para demostrarla.

En esos términos, la acreditación de hechos positivos o afirmaciones se realiza mediante pruebas directas e indirectas; en comparación del hecho negativo, que se justifica con pruebas de manera indirecta, por tanto, corresponde a quien sostiene la afirmación, demostrar su aserto, ante la indefinición de la negación formulada<sup>34</sup>.

Conforme a tales reglas, corresponde al Ministerio Público la carga probatoria, no obstante, en el procedimiento en materia de extinción de dominio la carga de la prueba se transfiere al demandado, quien queda obligado a probar la legítima procedencia del bien material de la acción, lo cual contraviene las reglas anteriores.

Con relación a esto último, el PJF ha señalado que:

*“... El concepto de la carga de la prueba, es el que se debe manejar en este procedimiento [extinción de dominio]... ello deviene como lógico y coherente, de acuerdo a la ideología en que se inscribe la acción de extinción de dominio; en efecto, en tratándose de una acción real con toda su carga semántico jurídica, los principios que orientan dicha acción son más del proceso civil, que no penal ...”<sup>35</sup>.*

Sobre lo anterior, la Primera Sala de la SCJN ha argumentado que:

*“... [la extinción de dominio] no tiene como efecto revertir la carga de la prueba de los extremos de la acción en contra del demandado, sino únicamente el de establecer en su favor el derecho para ofrecer pruebas tendentes a controvertir aquellas que hayan servido de fundamento a los extremos de la acción mencionados ...”<sup>36</sup>.*

En ese mismo sentido, en la motivación que originó la Reforma de 2019<sup>37</sup>, se argumentó que:

*“... la extinción de dominio es el procedimiento más eficaz para la recuperación de activos... siendo ahora un procedimiento, también*

<sup>34</sup> Tesis: 1a. CCCXCVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, pág. 706. Registro número: 2007973.

<sup>35</sup> Amparo Directo número 22/2013, Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto por la Primera Sala de la SCJN, en la sesión correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil catorce, pág. 83. Consultado por última vez en fecha 27 de abril de 2019. Recuperado de: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/1/2\\_150841\\_2274.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/1/2_150841_2274.doc).

<sup>36</sup> Tesis: 1a./J. 23/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, pág. 331. Registro número: 2008874.

<sup>37</sup> Gaceta Parlamentaria número 5181-V, de fecha 18 de diciembre de 2018, Anexo V, págs. 8 y ss. Consultado por última vez en fecha 27 de abril de 2019. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181218-V.pdf>

*jurisdiccional, pero de naturaleza civil, con un estándar probatorio diferente acorde a la nueva naturaleza legal que se le pretende dar ...”.*

De manera adicional, se manifestó que:

*“Ambas Cámaras [del Congreso de la Unión]... Reafirman que el procedimiento de Extinción de Dominio es de naturaleza civil, lo que establece una previsión procedimental relevante al modificar el estándar probatorio o el nivel de rigor probatorio para que, en un litigio civil, el Ministerio Público considere que el bien incorporado al patrimonio de una persona que es investigada por la comisión de ciertos delitos, tiene una procedencia ilegítima ...”.*

Conforme el nuevo estándar probatorio, se permite al Ministerio Público argumentar sobre la procedencia ilegítima del bien, y trasladar la carga probatoria al demandado, lo cual bajo los principios de la carga de la prueba en materia civil corresponde a la parte que demanda la pretensión ante la autoridad, lo cual parece disociado con las reglas señaladas en apartados anteriores.

Cuando el legislador argumenta que el nuevo estándar probatorio establece a favor del demandado el derecho para ofrecer pruebas tendentes a controvertir la acción demandada; no es otra cosa que la garantía de aportar y desahogar pruebas, lo cual no es novedoso para el demandado en tales circunstancias, puesto que, conforme a la garantía del debido proceso, el ofrecimiento y desahogo de pruebas es una garantía de las partes, así como, una formalidad esencial del debido proceso. Lo que parece disociado, es que se transfiere la carga de la prueba al demandado, misma que en materia civil corresponde a la parte actora, quien está obligada a aportar los elementos de prueba para acreditar la acción que demanda.

Conforme a esto último, sin que haya a lugar a sobre poner los principios del orden civil frente al nuevo estándar probatorio en materia de extinción de dominio, definitivamente la carga de la prueba corresponde a quien afirma y acusa, no así corresponde a la parte demandada probar la legítima procedencia de los bienes sujetos a la acción de extinción de dominio, lo cual parece opuesto a las reglas de la carga probatoria.

En un sistema garantista de los derechos humanos, el Ministerio Público debería soportar la carga probatoria de la acción que demanda, por la simple razón de que se trata de la parte interesada en disminuir la capacidad económica de los sujetos dedicados a actividades ilícitas, por tanto, debería asumir tal condición probatoria.

No obstante que, la *litis* consiste en la posibilidad de retirar cualquier derecho al demandado respecto de los bienes producto o instrumentos del delito, al Estado le corresponde probar su pretensión bajo las reglas del orden civil, sin embargo, en este procedimiento la carga probatoria se transfiere al demandado, lo cual parece contrario al estándar probatorio aceptado generalmente en materia común.

Conforme a las reglas de la carga probatoria en materia civil, al demandado no le corresponde acreditar la legítima procedencia de los bienes calificados como producto o instrumento del delito, sino al Ministerio Público quien demanda la acción de extinción de dominio sobre los bienes de aquel, por ser la parte interesada en acreditar que tales bienes son de procedencia ilegítima.

Respecto de la presunción de inocencia en materia de extinción de dominio, su aplicación en el procedimiento es totalmente nula y no figura como garantía del demandado, lo cual contraviene los extremos de tal derecho constitucional.

El procedimiento en materia de extinción de dominio se encamina a sancionar al sujeto mediante la privación de un derecho sobre los bienes adquiridos como producto de la comisión de delitos o instrumento de estos, en tal virtud, adquiere la naturaleza de un acto privativo de la autoridad.

Conforme a esto último, al demandado le corresponde la asistencia de aquellas garantías del procedimiento tendientes a la defensa adecuada de su libertad, propiedades, posesiones, derechos, o bienes, previo al acto privativo formalmente.

Entre dichas garantías destaca el derecho de audiencia, tutela efectiva, de defensa adecuada, el debido proceso, contradicción, los recursos y medios de impugnación, entre otros, la presunción de inocencia, sin embargo, este último, no es aplicable en materia de extinción de dominio.

El art. 20, apartado B, fracción I de la CPEUM, señala que:

*“Art. 20.- [...]*

*B. De los derechos de toda persona imputada:*

*I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa ...”.*

La Primera Sala de la SCJN explica que:

*“... el citado principio [presunción de inocencia] reposa en la necesidad de garantizarle al imputado que no será condenado sin que existan pruebas suficientes que destruyan su estatus de inocente; su finalidad es brindarle seguridad jurídica de que, si no se demuestra su culpabilidad, no debe dictársele una sentencia condenatoria ...”.*

Contrario a esto último, la misma Sala señaló que en el procedimiento en materia de extinción de dominio, el principio de presunción de inocencia no es aplicable a dicho procedimiento, basta el reconocimiento de la presunción de buena fe, que figura como un principio general del derecho implícito en la Constitución Federal, mismo que se reconoce en dicho procedimiento a fin de no dejar en estado de indefensión al posible afectado, ya

que sólo teniendo la oportunidad de desvirtuar los hechos concretos que se le imputen, podrá demostrar su buena fe<sup>38</sup>.

El derecho humano de presunción de inocencia constituye una garantía reconocida a todas las personas que se encuentren en una situación concreta encaminada a afectar su esfera jurídica mediante un acto privativo del Estado, como el caso de la extinción de dominio sobre un bien del demandado que posea, haya adquirido o del cual se ostente como dueño, por tanto, el derecho de presunción de inocencia habría de aplicarse en tal procedimiento en virtud de que se trata de un acto privativo y un derecho humano constitucionalizado.

Ahora bien, la CPEUM, respecto del derecho de presunción de inocencia, no hace referencia a qué tipo de procedimientos es aplicable y a cuáles no, puesto que tal derecho es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible e indivisible<sup>39</sup>, lo que implica que cualquier persona tiene acceso al ejercicio de tal derecho frente a una determinada situación jurídica y es oponible ante la autoridad.

En caso de ponderar<sup>40</sup> la presunción de inocencia y la presunción de buena fe, se considera que la presunción de inocencia expresamente reconocida en la CPEUM, tiene mayor protección sobre los derechos humanos de las personas que la simple presunción de buena fe que se encuentra de manera implícita en la Constitución Federal.

El nuevo sistema garantista de los derechos humanos adoptado en México a partir de la Reforma del 2008 implica el reconocimiento pleno de los derechos humanos, que, transversalizado en el ejercicio del poder público, equivale a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio *pro persona*.

Por tanto, en los procedimientos encaminados a privar de un derecho al gobernado, debería aplicarse el derecho constitucional de presunción de inocencia reconocido en la Ley Suprema y en tratados internacionales por tratarse de un acto privativo del Estado tendiente a afectar la libertad, las propiedades, posesiones, los derechos, los bienes, así como, la esfera jurídica de un particular mediante la acción extinción de dominio.

### **3. La especialización en materia de extinción de dominio**

<sup>38</sup> Tesis: 1a./J. 23/2015 (10a.), cit., pág. 331.

<sup>39</sup> Características de los derechos humanos, en Amnistía Internacional, pág. 1. Consultado por última vez: en fecha 27 de abril de 2019. Recuperado de: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-caracteristicas.html>.

<sup>40</sup> La ponderación es considerada una actividad mediante la cual se sopesan dos principios que entran en colisión en un caso concreto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas y, por tanto, cuál de ellos envuelve la solución para ese caso, es decir, mediante este método se determina la forma en que se habrán de aplicar los principios jurídicos *ius fundamentales*. En CASTELLANOS MADRAZO, J., “El ejercicio de ponderación entre los derechos fundamentales y las prerrogativas políticas en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Revista Justicia Electoral, vol. 1, número 4, 2009, pág. 217. Consultado por última vez en fecha 28 de abril de 2019. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/25/edo/edo9.pdf>.

La Reforma de 2019 señala que el ejercicio de la acción de extinción de dominio se ejercer mediante un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal, lo cual implica que los jueces del orden civil serán subespecializados en extinción de dominio, o bien, los jueces en materia de extinción de dominio serán subespecializados en materia civil, puesto que la naturaleza de la acción que se demanda implica dos especializaciones; la civil y la de extinción de dominio.

La Reforma del 2008 reconoció la figura de la extinción de dominio lo que dio lugar a la jurisdicción federal y local en esa materia, para ello, fue necesario llevar a cabo las acciones y medidas tendientes a la capacitación de jueces y magistrados en materia de extinción de dominio, al establecimiento de nuevos circuitos judiciales en la materia, así como, al acondicionamiento de juzgados y tribunales para ejercer tal jurisdicción.

Ante tales circunstancias, el capital humano de los órganos jurisdiccionales requirió capacitación y especialización apremiante en materia de extinción de dominio con el fin de encontrarse en posibilidad de ejercer competencia en esa materia.

La Primera Sala de la SCJN señaló en ese entonces que:

*“Para determinar la competencia para conocer de actos preparatorios de la acción de extinción de dominio, no basta con atender a la naturaleza de dicha acción, ya que su naturaleza no puede encuadrarse plenamente en las materias penal o civil.*

*... la demanda se presenta ante jueces de jurisdicción especializada [en extinción de dominio]”<sup>41</sup>.*

Con la Reforma de 2019, la acción de extinción de dominio se encuadra en la materia civil, y por tanto se deben realizar las acciones necesarias para instrumentar tal procedimiento en los términos del art. 22 constitucional reformado y la nueva Ley Nacional en materia de extinción de dominio.

Conforme a esto último, los órganos jurisdiccionales en materia de extinción de dominio deben subespecializarse en materia civil, puesto que la acción que ejerce el Ministerio Público es de carácter jurisdiccional de naturaleza civil, lo que implica que los órganos judiciales se especialicen en ambas materias conjuntamente, es decir, en materia civil y de extinción de dominio, lo cual implica capacitación, personal humano, la modificación de los circuitos judiciales, así como, la tropicalización de la jurisdicción en materia civil especializada en materia de extinción de dominio, o viceversa.

Lo anterior, origina una nueva subespecialización de los jueces y magistrados en materia civil, o de los jueces y magistrados en materia de extinción de dominio, mismas

---

<sup>41</sup> Tesis: 1a. CXXXII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, pág. 512. Registro número 2008802.

que al ser concentradas conforme al carácter actual de la acción de extinción de dominio, se crearían los juzgados y tribunales en materia civil especializados en extinción de dominio, lo cual evidentemente trae aparejado la modificación y nueva denominación de los circuitos judiciales en esa materia.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

La Reforma de 2019 en materia de extinción de dominio tiene el propósito de disminuir la capacidad económica y financiera de los grupos delictivos dedicados principalmente a los delitos señalados en el art. 22 constitucional a fin de evitar la continuación de la comisión de dichos delitos.

Asimismo, trata de ajustar el contenido del art. 22 constitucional a la realidad social que se vive en México respecto de la seguridad pública misma que se ha visto vulnerada por una moderna y agrupada delincuencia organizada, la comisión de delitos de alto impacto ha permeado en los diferentes niveles de competencia, sectores de producción, actividades económicas, e incluso en la administración del Estado.

Tal Reforma modificó el contenido y alcance de la figura de la extinción de dominio, dicha actualización cuenta con ciertos matices y limitaciones que dificultan el sentido de la reforma conforme al sistema jurídico, el derecho positivo, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, de tal manera que parece disociada con el marco jurídico actual.

En algunas cuestiones, la Reforma de 2019 parece opuesta a los postulados del nuevo sistema de justicia en México, sin embargo, abona a la batalla contra la delincuencia organizada, los flujos ilícitos de dinero, a mermar la capacidad económica de los grupos delictivos, a contrarrestar la inseguridad, así como, a desvincular del dominio del demandado los bienes producto o instrumento del delito.

No obstante, lo anterior, se espera que la Ley Nacional en materia de Extinción de Dominio ilumine los claroscuros que produce el análisis preliminar de la Reforma de 2019, mientras tanto, se resaltan aquellos puntos que a primera vista parecen trascendentes y opuestos en un sistema garantista de los derechos humanos.

Tal disociación, a la luz de la nueva ley, se espera que desaparezca formalmente, debido a que parece opuesta al principio *pro persona*; el legislador en la transversalización de los derechos humanos en la creación normativa, debe optar por el dictado de leyes que favorezcan a las personas, mismas que deben encaminarse a evitar cualquier vulneración a su esfera jurídica mediante normas que privilegien los derechos humanos y sus garantías.

Es importante resaltar la necesidad de que la nueva Ley Nacional en materia de Extinción de Dominio sea publicada, a efecto de analizar los puntos finos y alcance de dicha reforma conforme a las reflexiones hechas en apartados anteriores a fin de disipar aquellas cuestiones dudosas u oscuras que generan incertidumbre jurídica a los particulares y a los estudiosos del Derecho.

## VIII. FUENTES

Amparo Directo número 22/2013, Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto por la Primera Sala de la SCJN, en la sesión correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil catorce. Recuperado de: [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/1/2\\_150841\\_2274.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2013/1/2_150841_2274.doc).

Características de los derechos humanos, en Amnistía Internacional. Recuperado de: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/dh-caracteristicas.html>.

CASTELLANOS MADRAZO, J.F., *El ejercicio de ponderación entre los derechos fundamentales y las prerrogativas políticas en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/25/edo/edo9.pdf>.

Comunicado: Bienestar, combate a la corrupción y justicia: #100DíasTransformandoMéxico con las y los mexicanos. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/videos/bienestar-combate-a-la-corrupcion-y-justicia-100diastransformandomexico-con-las-y-los-mexicanos?idiom=es>.

Definición de extinción de dominio del Observatorio de Lavado de activos y Extinción de dominio de la Universidad del Rosario de Bogotá Colombia. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/observatorio-de-lavado-de-activos/extincion-de-dominio/>.

FONDEVILA, G., MEJÍA VARGAS, A., *Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada*. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8773/10824>.

Gaceta Parlamentaria número 5181-V, de fecha 18 de diciembre de 2018, Anexo V. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181218-V.pdf>.

### Legisgrafía consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de febrero de mil novecientos diecisiete. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación en fecha veintinueve de mayo de dos mil nueve. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED\\_120116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED_120116.pdf).

Decreto por el que se publica la Reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de fecha, que reformó los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones

XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la CPEUM. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf).

Decreto por el que se Reforman el Artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de marzo de 2019. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019).

Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha doce de abril de dos mil diecinueve. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019).

Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de marzo de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_234\\_14mar19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_234_14mar19.pdf).

Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe, que da continuidad a las actividades realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Recuperado de: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Ley%20Modelo%20de%20Extincion%20de%20Dominio.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Ley%20Modelo%20de%20Extincion%20de%20Dominio.pdf).

### **Tesis y jurisprudencias consultadas**

Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LVI, Tercera Parte, pág. 63. Registro número: 267079.

Tesis: ---, Informes. Informe 1945, Quinta Época, pág. 65. Registro número 816673.

Tesis: 1a. CLVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, pág. 438. Registro número: 166488.

Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LVI, pág. 1786. Registro número: 356845.

Tesis: IV.3o.66 C., Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, mayo de 1991, pág. 243. Registro número: 222975.

Tesis: I.3o.C.235 C (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, pág. 3019. Registro número: 2012656.

Tesis: I.3o.C.234 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, pág. 3020. Registro número: 2012657.

Tesis: VI.1o.C.29 C (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 2, pág. 1351. Registro número: 2003928.

Tesis: ---, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, septiembre de 1993, pág. 291. Registro número: 215051.

Tesis: 1a. CCCXCVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, pág. 706. Registro número: 2007973.

Tesis: 1a./J. 23/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, pág. 331. Registro número: 2008874.

Tesis: 1a. CXXXII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, pág. 512. Registro número 2008802.