

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Alicia ROSAS RUBÍ*

SUMARIO: Introducción; I. Antecedentes; II. ¿Qué es la extinción de dominio?; III. Aspectos importantes de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*; IV. Bienes de la propiedad social; V. Etapa de preparación de la acción de extinción de dominio; VI. Proceso Judicial; VII. Audiencia inicial; VIII. Audiencia principal; IX. Sentencia; X. Recursos; XI. Consideraciones a la Ley Nacional; XII. Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la CNDH; XIII. Recomendaciones a la ciudadanía; Conclusiones; Fuentes consultadas.

Resumen

El presente texto analiza la entrada en vigor de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, sus avances y problemáticas en la Ciudad de México, en comparación con la Ley anterior, se retoma cómo nació la figura de extinción de dominio en América, cómo se le denomina en algunos otros países; los Estados pioneros en extinción de dominio; los tratados que le dieron vida a nivel internacional; las estadísticas de los avances en el tema; la reforma constitucional que incrementó las hipótesis para la extinción de dominio. Asimismo, se hace énfasis de las nuevas herramientas en la Ley que han tenido gran interés en el público, como la venta y disposición anticipada de los bienes; la procedencia de extinción de dominio en bienes comunales y ejidales, las medidas cautelares; el desarrollo del proceso civil; las recomendaciones al ciudadano ante alguna investigación de extinción de dominio.

Palabras clave

Extinción de dominio, venta anticipada, disposición anticipada, extinción de bienes sociales, medidas cautelares en extinción de dominio, estadística de extinción de dominio.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho Procesal Penal* con especialidad en *Juicios Orales* por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas. Es Integrante de la Comisión de Equidad de Género de la Facultad de Derecho de la UNAM. A lo largo de más de 30 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos públicos en México en el ámbito de procuración de justicia. Actualmente, ocupa el cargo de Subprocuradora de Procesos en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

Abstract

This text analyzes the entry into force of the National Domain Extinction Law, its progress and problems in Mexico City, compared to the previous Law, it takes up how the figure of domain extinction in America was born, how it was it is called in some other countries; the pioneer states in extinction of domain; the treaties that gave it life at the international level; statistics of progress on the subject; the constitutional reform that increased the hypotheses for the extinction of domain. Similarly, the new tools in the Law that have had great interest in the public are emphasized, such as the sale and early disposal of goods; the source of extinction of domain in communal property, precautionary measures; the development of the civil process; the recommendations to the citizen before any investigation of extinction of domain.

Key Words

Extinction of domain, advance sale, advance provision, extinction of social assets, precautionary measures in extinction of domain, domain extinction statistics.

Introducción

El 9 de agosto de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* (LNED), reglamentaria del artículo 22 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Entró en vigor al día siguiente; el artículo Segundo Transitorio, abrogó tanto la *Ley Federal de Extinción de Dominio* como

las leyes de extinción de las todas las entidades federativas y derogó todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongán a ella; entre ellas, la ley en la materia para la Ciudad de México.

Debemos precisar que la figura se creó desde la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, incorporada en el artículo 22 de la Constitución, como resultado de exigencias de carácter internacional para combatir el crimen organizado.

Antecedentes

La extinción de dominio tiene su antecedente en tres convenciones internacionales a saber:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988);
- La Convención de Viena (1969), y;
- La Convención de Palermo Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

La primera legislación de extinción de dominio y que ha sido modelo fue la de Colombia; se trata de la denominada Ley de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos de Colombia que data de 1996 y que ha sido reformada.

Igualmente, hay varios países tienen una ley similar, como son El Salvador, Perú, Argentina, Honduras y Guatemala.

Italia, Irlanda y otros países han institucionalizado el decomiso civil; y en el Reino Unido, Australia, Irlanda, Sudáfrica, Estados Unidos y algunas provincias de Canadá tienen la figura del *Forfeiture* (decomiso de activos civiles).

La Ciudad de México, ha tenido diversas leyes en la materia, la primera fue la *Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal* publicada el 08 de diciembre de 2008 con entrada en vigor el 8 de marzo de 2009, abrogada al publicarse la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México el 17 de noviembre de 2017, que entró en vigor el 5 de diciembre del 2018, y cuya aplicación estuvo vigente hasta el 9 de agosto del 2019, fecha en que se publicó la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, en lo sucesivo (LNED), que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Debemos precisar que, previo a la entrada en vigor de la LNED se reformaron los artículos 22 y 73, fracción XXX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹, en materia de extinción de dominio y entre los aspectos más relevantes destaca, la inclusión de los siguientes delitos:

1. Hechos de corrupción;
2. Encubrimiento;
3. Delitos cometidos por servidores públicos;

¹ Diario Oficial de la Federación, México, 14 de marzo del 2019.

4. Recursos de procedencia ilícita;
5. Extorsión;
6. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos (competencia federal).

Sin embargo, la figura jurídica de extinción de dominio, ya se venía aplicando en aquellos bienes que eran utilizados como instrumento, objeto o producto de los delitos de:

1. Robo de vehículos;
2. Delitos contra la salud;
3. Secuestro;
4. Trata de personas, y;
5. Delincuencia organizada, que es de competencia de la federación.

No obstante, se advierte que, el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional ha venido incrementando cada vez con técnicas o estrategias más sofisticadas, generando sumas lucrativas al crimen organizado; de ahí que diversos Estados del mundo hayan tenido que implementar estrategias de política criminal para contrarrestar este fenómeno.

Hay opiniones que afirman que el derecho penal fracasó² en su misión de mantener el orden social, que no ha sido suficiente imponer una pena corporal o pecuniaria al infractor de la norma para evitar su reincidencia o

² Cfr. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Retos del Sistema Procesal Penal en México*, INACIPE, México 2004, p. 55.

reinsertarlo a la sociedad; que no se ha hecho énfasis para debilitar a las estructuras financieras y mermar el poder económico del delincuente.

«Con la reforma al artículo 22 constitucional, entre los delitos susceptibles de la extinción de dominio, están como ya lo mencionamos, el secuestro, la delincuencia organizada, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, delitos contra la salud, trata de personas, hechos de corrupción y encubrimiento; además de delitos cometidos por servidores públicos, de robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita y la extorsión».

En México, previo a la extinción de dominio, existía la figura del “decomiso”, pero atendiendo el clamor, que ello no era suficiente para disminuir la estructura económica de los delincuentes, que no solo se debía trabajar en acreditar el delito e imponer la sanción; sino que, debía atacarse el problema con mayor profundidad, que debía golpearse el

corazón financiero de las estructuras de la delincuencia y que los términos penales en la investigación eran muy acotados y no siempre permitían obtener con éxito el decomiso de los bienes de la delincuencia.

De ahí el implemento de nuevas estrategias, como la extinción de dominio regulada en la LNEP como un procedimiento especial, con reglas especiales, de carácter civil y autónomo del Derecho Penal, teniendo como principal objetivo disminuir el poder económico de la delincuencia; donde la Autoridad Administradora de los bienes les dará un destino legal atendiendo en todo momento el interés público, que más adelante retomaremos.

II. ¿Qué es la extinción de dominio?

Es un instrumento jurídico implementado por el Estado, para disminuir el poder económico del crimen organizado.

Es la pérdida de los derechos que tenga una persona en relación con los bienes, 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 bienes. Es decir, cuando el Órgano Jurisdiccional declare procedente la acción de extinción de dominio a favor del Gobierno, éste no tiene que dar alguna contraprestación, ni compensación, solo pasa a ser

propiedad del Estado y éste deberá darle el destino correspondiente.

Con la reforma al artículo 22 constitucional, entre los delitos susceptibles de la extinción de dominio, están como ya lo mencionamos, el secuestro, la delincuencia organizada, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, delitos contra la salud, trata de personas, hechos de corrupción y encubrimiento; además de delitos cometidos por servidores públicos, de robo de vehículos; recursos de procedencia ilícita y la extorsión.

La extinción de dominio, según la LNED establece dos etapas: la de integración de la acción (agente del Ministerio Público), en lo sucesivo (AMP) —con facultades de autoridad investigadora— y la del proceso ante los Jueces Civiles competentes —AMP como parte en el proceso—, los mecanismos para que las autoridades administren y moneticen los bienes sujetos al proceso, incluidos sus

productos, rendimientos, frutos y accesorios.

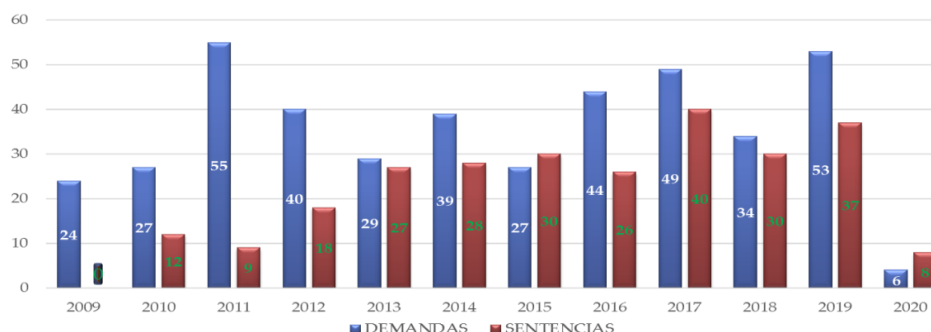
El ejercicio de la acción de extinción de dominio ante el Órgano Jurisdiccional, corresponde al agente del Ministerio Público, es un juicio de naturaleza civil, de carácter patrimonial con prevalencia en la oralidad.

La Ciudad de México, ha tenido varios éxitos desde la implementación de la extinción de dominio y ha recuperado diversos bienes relacionados en la comisión de los delitos previstos en el artículo 22 constitucional, obteniendo diversas sentencias favorables.

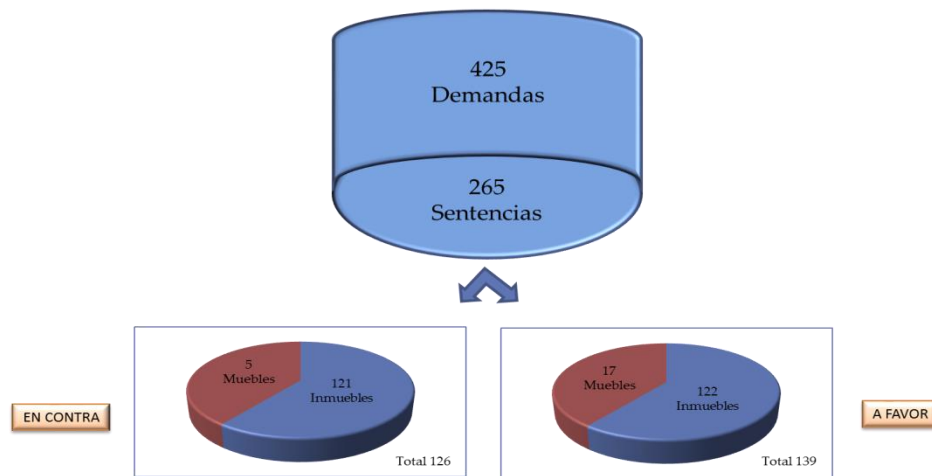
A continuación, se expone un cuadro comparativo del año 2009 a la fecha, de los logros y fracasos en la materia, donde el AMP tuvo como herramienta primordial las dos leyes que antecedieron a la Ley Nacional, hoy abrogadas en las que prevaleció un proceso escrito (por 10 años 4 meses).

ESTADÍSTICA GENERAL

DEL AÑO 2009 AL 13 DE MARZO DE 2020



DEL AÑO 2009 AL 10 DE MARZO DE 2020



NOTA: Información estadística de la Fiscalía Especializada en Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

III. Aspectos importantes de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*

Con la publicación de la LNED del 9 de agosto de 2019, es evidente que nuestro legislador, consideró oportuno ampliar el catálogo de delitos para hacer más efectiva la extinción de dominio. Asimismo, se buscó mejorar, agilizar, unificar los criterios y conceptos a nivel nacional, no solo a nivel local, sino en todo el país y con ello combatir el flagelo de la delincuencia que, en últimos años ha tomado su fuerza frente al poder del Estado.

La LNED, señala de forma más precisa qué bienes son objeto de extinción de dominio (*de origen o destinación ilícita*). De origen ilícito son aquellos bienes cuya procedencia lícita no puede probarse, por ejemplo, cuando son adquiridos mediante el lavado de dinero o comprado mediante el producto obtenido de un delito; en cuando a la destinación ilícita, son aquellos bienes obtenidos

de forma lícita pero que su propietario o poseedor le da un destino ilícito, como se señala el artículo 7 de la LNED.

Seguramente un aspecto que ha causado gran impacto en nuestra sociedad, es cuando el bien es utilizado para la comisión de un hecho ilícito por un tercero, pues en este supuesto, el titular del bien no es quien comete el hecho ilícito, ni es procesado, mucho menos está relacionado con el delito, lo que se sanciona es el conocimiento que tiene, que su bien era utilizado para la comisión de un hecho ilícito, siendo permisivo con ese actuar delictuoso y a pesar de ello no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; este supuesto en la norma, impacta a la población, creando en la ciudadanía la percepción de una Ley injusta, por ello el agente del Ministerio Público que realiza la investigación, tiene la encomienda de realizar un análisis metódico del

expediente con objetividad e imparcialidad para no afectar la economía de las personas que por negligencia, incapacidad o ignorancia llegan a verse involucrados en este tipo de situaciones, verbigracia los bienes que son arrendados, dados en comodato, préstamos o por cualquier título que transmita la posesión, ya que con ello no se está cumpliendo el fin principal, que es afectar el poder y la estructura económica de la delincuencia.

«La LNED, señala de forma más precisa qué bienes son objeto de extinción de dominio (de origen o destinación ilícita). De origen ilícito son aquellos bienes cuya procedencia lícita no puede probarse, por ejemplo, cuando son adquiridos mediante el lavado de dinero o comprado mediante el producto obtenido de un delito; en cuando a la destinación ilícita, son aquellos bienes obtenidos de forma lícita pero que su propietario o poseedor le da un destino ilícito...».

La LNED, trajo diversas novedades para ejercer la Acción de Extinción de Dominio, tanto para los agentes del Ministerio Público, como para los jueces, en virtud de que el proceso civil anterior era escrito; el actual es oral, con reglas específicas para el proceso de extinción de dominio, mucho más ágil, sin que ello implique violaciones al debido proceso o detrimento en la defensa de los demandados, dado que implicó un cambio de paradigmas, en el ritmo que se venía llevando, tanto en la preparación de la acción, como el proceso ante los jueces de oralidad civil y hasta la fecha se ha llevado adelante con la presentación de demandas.

Otro aspecto importante considerado en la LNED, fue la implementación de las medidas cautelares, mismas que podrá solicitar el Ministerio Público conforme al artículo 175 de la Ley de la materia, durante el juicio y antes del juicio, con el fin de que los bienes no se oculten, alteren o dilapiden, sufran menoscabo o deterioro económico, sean mezclados o se realicen cual acto traslativo de dominio, medidas que estarán supeditadas al control judicial de proceso oral civil, con lo que se da seguridad y certeza jurídica al ciudadano.

La medida cautelar por caso urgente, da la posibilidad al agente de MP de realizarla y después someterla a control judicial, tan pronto sea posible; esta regla se considera

benéfica en el desarrollo de la investigación con independencia del proceso civil, de conformidad al numeral 173 de la citada Ley.

Así mismo, con el fin de dar cumplimiento al artículo 22 párrafo tercero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se añade en el texto de la Ley Nacional, la creación de una Autoridad Administradora local, que se encargará de la transferencia, administración y destino de bienes materia de extinción de dominio, cabe señalar que, al momento de la publicación del presente artículo, aún no se cuenta con dicha autoridad, sin embargo quien actualmente realiza esa función, es la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario (cuando se trate de bienes inmuebles) y la Unidad de Inteligencia Financiera (cuando sean bienes muebles).

En relación al destino legal de los bienes obtenidos vía extinción de dominio en la Ciudad de México; antes, la LED de la CDMX, vigente al 9 de agosto del 2019, establecía en su artículo 4 que los bienes serían aplicables a favor del Gobierno y cuando fueran bienes fungibles se destinarían en porcentajes iguales a la Procuración de Justicia y la Seguridad Pública.

Ahora, la LNED en su artículo 233, señala que, en el ámbito federal se podrán destinar al servicio público,

en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. En cuanto al ámbito local podrán ser destinados conforme a las disposiciones locales aplicables.

De ahí que las entidades federativas deben llevar a cabo la armonización de su normatividad interna a la LNED (acuerdos, manuales, reglamentos, etc.), para dar el destino de un bien obtenido por la vía de extinción de dominio; se advierte que el Legislador le dio libertad a los Estados para destinar el bien, según sus necesidades. Por ende, es indispensable la participación de las instituciones involucradas.

«... la LNED en su artículo 233, señala que, en el ámbito federal se podrán destinar al servicio público, en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. En cuanto al ámbito local podrán ser destinados conforme a las disposiciones locales aplicables.

De ahí que las entidades federativas deben llevar a cabo la armonización de su normatividad interna a la LNED (acuerdos, manuales, reglamentos, etc.), para dar el destino de un bien obtenido por la vía de extinción de dominio; se advierte que el Legislador le dio libertad a los Estados para destinar el bien, según sus necesidades. Por ende, es indispensable la participación de las instituciones involucradas».

La Ley Nacional también incorporó la figura de la venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, que consiste en la enajenación de los mismos previo a la emisión de una sentencia definitiva. Figura jurídica que denota beneficios para los posibles afectados, toda vez que, con la venta se asegura el valor del bien al momento del aseguramiento, evitando el devalúo, daño, deterioro o menoscabo del mismo con el paso del tiempo, ello le significa un ahorro de administración para el Estado.

Por lo que vale la pena mencionar los supuestos de procedencia que contempla el artículo 228 de la Ley de la materia, para la venta anticipada:

- Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos Bienes;
- Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;
- Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;
- Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;
- Que se trate de Bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o
- Que se trate de Bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien

sustancialmente por el transcurso del tiempo.

De tales supuestos es importante mencionar que la ciudadanía no tiene nada de qué preocuparse, pues la Ley Nacional, establece los casos en que la autoridad administradora puede realizar la venta anticipada evitando con ello arbitrariedad en su ejecución.

Lo mismo sucede con lo señalado en el numeral 231 de la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, donde nuestro legislador estableció que los Bienes sujetos a proceso de extinción de dominio, podrán disponer de forma anticipada, por parte de la autoridad administradora, para ser dado en uso, depósito o comodato en los siguientes supuestos:

- Permitan a la administración pública obtener un beneficio mayor que el resultante de su venta anticipada, o no se considere procedente dicha enajenación en forma previa a la sentencia definitiva, y
- Resulten idóneos para la prestación de un servicio público.

Lo anterior, previa solicitud de la parte afectada cuando se acredite la propiedad y licitud de la posesión del inmueble asegurado, con lo que la Ley Nacional es puntual en prever situaciones que antes no tocaba la Ley local abrogada y actualmente quedaron contempladas las situaciones de hecho, con el único fin de causar el menor daño y molestia al propietario o poseedor

respectivamente, por ello, la Ley autoriza que los bienes asegurados puedan quedar en posesión de su propietario, poseedor o alguno de sus ocupantes, como depositarios, siempre y cuando no se afecte el interés social, orden público o sean objeto de prueba según lo determine el Juez.

Por lo tanto, el depositario judicial deberá cumplir puntualmente con su encargo debiendo presentar cada mes tanto al juez como a la autoridad administradora un informe detallado de los frutos obtenidos, como de los gastos erogados con la documentación que acredite su informe y, en caso de no ser así, serán separados de su función.

«Otra de las novedades relevantes de la Ley Nacional, es la incorporación en el artículo 7, de los Bienes regulados por el régimen de la propiedad social, son inmuebles construidos en predios comunales o ejidales que utiliza la delincuencia para cometer hechos ilícitos, el uso creciente y frecuente de bienes sociales, por parte de la delincuencia y muchas de las veces, en complacencia de los órganos de control de la comunidad...».

IV. Bienes de la propiedad social

Otra de las novedades relevantes de la Ley Nacional, es la incorporación en el artículo 7, de los *Bienes regulados por el régimen de la propiedad social*, son inmuebles construidos en predios comunales o ejidales que utiliza la delincuencia para cometer hechos ilícitos, el uso creciente y frecuente de bienes sociales, por parte de la delincuencia y muchas de las veces, en complacencia de los órganos de control de la comunidad; se requiere mayor precisión en la procedencia de la extinción de dominio en estos inmuebles, tomando en consideración que el artículo 27 Constitucional, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, sin embargo, dicho precepto legal, no autoriza a usar o permitir el uso de predios para actividades ilícitas.

Así conforme al precepto 27 Constitucional, 9 y 68 de la Ley Agraria los predios comprendidos bajo el régimen social, son propiedad de la comunidad y por ende, sus integrantes gozan de un derecho posesorio, en consecuencia, la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, debe contar con un capítulo especial que prevea no solo la acción respecto de estos Bienes, sino establecer de forma clara y precisa ¿quién será la

autoridad administradora de los bienes que estén sujetos a una investigación o un proceso civil de extinción de dominio?; asimismo, establecer ¿cómo debe ser el procedimiento para dar el destino final de los bienes que pertenecen al régimen de propiedad social?, y, establecer ¿qué autoridades deben participar dentro del proceso?

No se debe perder de vista que éstos bienes, no se rigen por los principios de la propiedad privada, dado que están inmersos en una comunidad, que, conforme al numeral 233 último párrafo de la LNED, una vez que los bienes por sentencia firme, sean extintos, serán puestos a disposición de la asamblea ejidal o comunal para que se reasigne en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria.

Ante tal circunstancia es importante que nuestro legislador precise ¿a quién se dejará como depositario del inmueble, mientras dura la tramitación del proceso civil?, coincidimos que se debe privilegiar con la posesión a la comunidad agraria, a fin de no vulnerar derechos adquiridos en materia social, siempre y cuando se le dé un uso lícito. Se podría dejar al órgano supremo de la comunidad, en este caso la asamblea comunal o ejidal, según sea el caso, como depositario de dichos Bienes, previa inscripción en el libro de juntas de la asamblea, así como del Registro Agrario Nacional y se dé la

intervención a la Procuraduría Agraria como defensora de los derechos comunales y ejidales a comuneros, avecindados y jornaleros agrícolas a fin de que supervise el depósito.

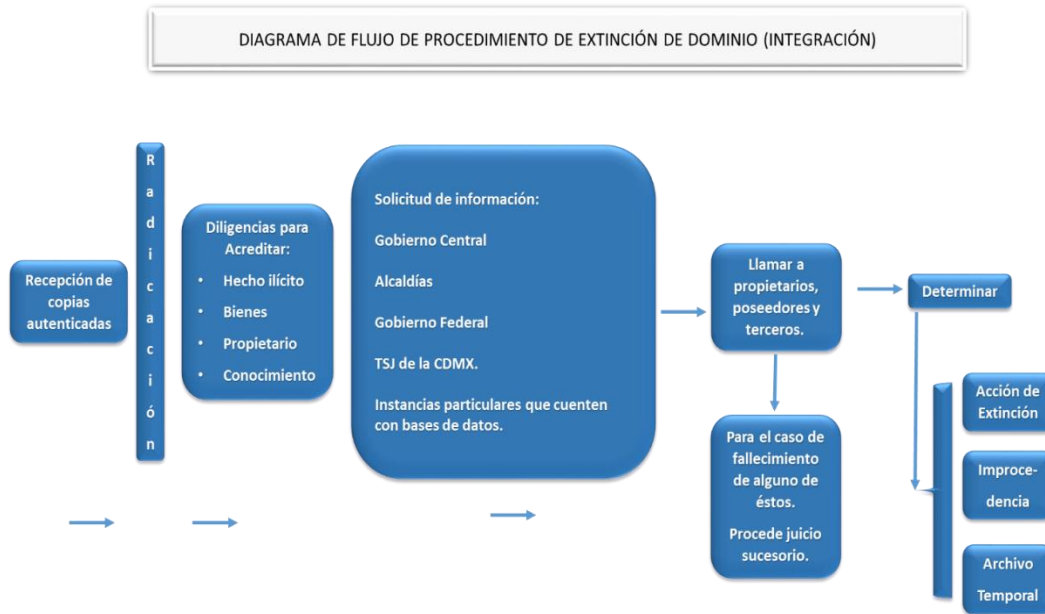
Lo anterior, permitirá que las Fiscalías Generales de Justicia o Procuradurías de todo el país puedan llevar a cabo sin dilación alguna, el proceso civil que nos ocupa, evitando en todo momento impunidad por falta de armonización en la legislación.

De acuerdo con la LNED, el procedimiento constará de dos etapas: *Preparatoria y Judicial*.

V. Etapa de preparación de la acción de extinción de dominio

La etapa *preparatoria* estará representada por el Ministerio Público (*con calidad de autoridad*), encargado de la investigación y acreditación de los elementos de la acción ante la autoridad judicial. En esta etapa, de acuerdo al numeral 190 de la Ley, se realizarán las investigaciones necesarias para establecer la procedencia y sustento de la acción mediante las diligencias necesarias para constatar los requisitos enmarcados en el artículo 9 de la Ley de la materia como se verá más adelante, durante la investigación, el servidor público está obligado a reservar estrictamente toda la información que se genere hasta que se presente la demanda ante la autoridad judicial. Se presenta

a continuación el siguiente diagrama de flujo obtenido de la LNED.



VI. Proceso Judicial

En la etapa *judicial* se ventila propiamente el Proceso Civil, el cual inicia de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la materia, con la acción de extinción de dominio presentada ante el Juez de Proceso Oral Civil, una vez reunidos los cuatro elementos básicos: la existencia de un hecho ilícito, la existencia de un bien de origen o destinación ilícita, el nexo causal entre estos dos y por último el conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular del bien, del destino del bien al hecho ilícito o de que sea producto del hecho ilícito.

Presentada la demanda ante el juez competente, éste dictará un auto admisorio en el que ordenará la publicación de los edictos, en el caso de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial y en la página de Internet de la

Fiscalía General de Justicia la Ciudad de México, para hacer saber a cualquier persona que considere tener algún derecho del juicio y, en el mismo auto el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, afectados o víctima y la inscripción de la o las medidas que fueran admitidas, una vez contestada la demanda se tendrá por fijada la *litis* y se señalará día y hora para la audiencia inicial.

Cabe señalar que antes de la entrada en vigor de la LNED, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX) tenía habilitados 10 juzgados que conocían del sistema tradicional en materia de extinción de dominio; no obstante, con el proceso de armonización interna, se extinguieron dos juzgados civiles (dejando ocho para el sistema

tradicional) creando dos juzgados orales civiles, para substanciar el proceso oral civil conforme a las nuevas reglas que exige la LNED.

VII. Audiencia inicial

El día y hora fijado para la audiencia inicial, se lleva a cabo observando los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en la Ley Nacional.

En dicha audiencia, se declarará abierta por el juez, quien inicialmente resolverá sobre las excepciones dilatorias y revisará de oficio la personería de la parte demandada y de las personas afectadas; posteriormente, se pasará a las siguientes etapas:

- Depuración procesal;
- Fijación de la *litis*;
- Acuerdos probatorios;
- Admisión o inadmisión y, en su caso, mandato de preparación de pruebas;
- En su caso, revisión de medidas cautelares y provisionales, y
- Señalamiento de día y hora para la celebración de la audiencia principal.

Una vez cerrada la audiencia inicial se tendrán por precluidos los derechos que no se ejercieron por alguna de las partes.

VIII. Audiencia principal

La audiencia principal se llevará el día y hora fijado por el juez competente, observando en todo momento, los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, con las limitaciones y modalidades previstas en la Ley Nacional y constará de las siguientes etapas:

- Desahogo de pruebas;
- Alegatos, y
- Sentencia.

Cabe mencionar que, la audiencia principal se llevará a cabo estén o no presentes las partes y, una vez abierta, se dará cuenta de la presentación e identificación de las partes, interesados, testigos peritos y demás personas que deben intervenir, luego se procederá al desahogo de pruebas, iniciando por las admitidas al Ministerio Público, posteriormente a la parte demandada y, finalmente a los afectados.

Una vez desahogadas las probanzas, se dará el uso de la voz a las partes con el fin de que presenten sus alegatos, concluidas sus alegaciones, el juez dictará la sentencia en la misma audiencia o dentro de los ocho días siguientes.

IX. Sentencia

La sentencia, de conformidad con el artículo 211 de la Ley, deberá contener los siguientes elementos:

- La decisión sobre cada una de las pretensiones del Ministerio Público;
- La explicación de la desestimación de las pruebas de las partes, y
- La relación sucinta de los fundamentos y motivos que lo sustenta.

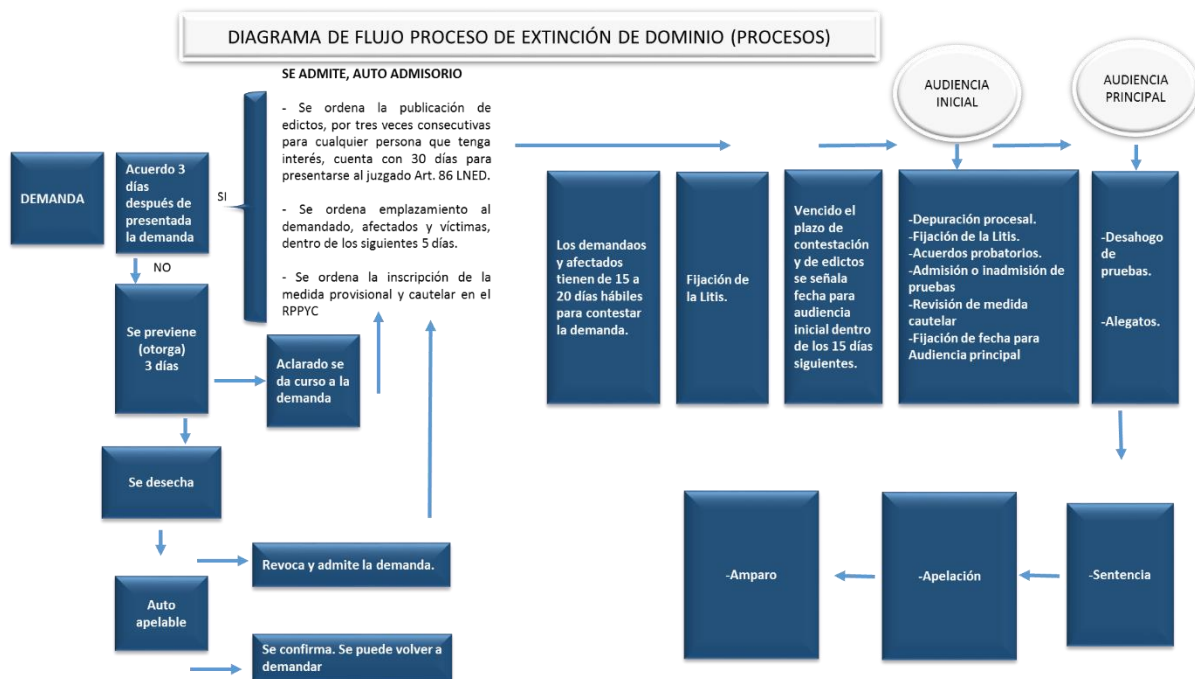
Una vez que la sentencia cause ejecutoria el juzgador ordenará su ejecución y la aplicación de los bienes a favor del Estado.

X. Recursos

La Ley Nacional establece como medio de impugnación:

- Revocación contra decretos, y
- Apelación contra autos, resoluciones dictadas en audiencia y sentencia definitiva.

Para ilustrar la lectura que nos ocupa, se anexa un diagrama de flujo del Proceso Oral de Extinción de Dominio, que se obtuvo de la LNED:



XI. Consideraciones a la Ley Nacional

Resulta importante en este punto resaltar algunas consideraciones de operatividad, con las cuales se ha encontrado el agente del Ministerio Público de extinción de dominio; cabe destacar que, la Ley Nacional, no estableció de forma clara los

mecanismos para dar salida firme a los asuntos en los que no fuera factible el ejercicio de la acción de extinción de dominio, pues si bien el numeral 9 de la Ley, señala los requisitos para poder ejercer la acción, no establece los supuestos para el caso contrario; es decir, en caso de que no se reúna alguno o

algunos de los requisitos del artículo de referencia, será ilógico presentar una demanda ante el órgano jurisdiccional, amén de que la función del Ministerio Público es un órgano de buena fe, como garante de la legalidad y de los derechos humanos de los gobernados bajo los principios de objetividad y legalidad, por tanto cuando advierta que es evidente, que no se acredita alguna de las exigencias a que alude el multicitado numeral, lo procedente es plantear *la improcedencia* o el *no ejercicio de la acción de extinción de dominio*; sin embargo, tomando en cuenta que la ley es omisa, en establecer alguna de estas formas para determinar los expedientes y tomando en cuenta que los gobernados de la Ciudad de México, no pueden estar de manera indefinida afectados o privados de su derecho a la propiedad o posesión de sus bienes; la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, emitió el Acuerdo FGJCDMX/12/2020 en cumplimiento al proceso de armonización que exige la *Ley Nacional de Extinción de Dominio*, en el artículo *Tercero Transitorio*, donde otorga el plazo de 180 días, a todas las legislaturas de las Entidades Federativas para armonizar su normatividad interna acorde a las exigencias de la Ley Nacional.

XII. Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la CNDH

Es importante mencionar que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entabló demanda de acción de inconstitucionalidad 100/2019, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 9 de septiembre de 2019, en contra de los artículos 1º, fracción V, incisos f), g), h), i) y j) en sus párrafos segundos, 2, fracción XIV, *en la porción normativa* «o bien, el uso o destino lícito de los Bienes», 5, párrafo segundo, en la porción normativa «La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial», 7, fracciones II, IV y V, 9, numerales 2, en la porción normativa «o destinación», y 4, 11, párrafo primero, 15, 16, fracción II, 173, párrafo segundo, en la porción normativa «En caso de urgencia u otra necesidad debidamente fundamentada, el Ministerio Público podrá adoptar tales medidas, debiendo someterlas a control judicial posterior tan pronto sea posible», 177, último párrafo, 190, párrafo quinto, en la porción normativa «En los casos en los cuales no se pueda recabar la autorización respectiva, por razón de la hora, del día, de la distancia o del peligro en la demora, se deberá informar y justificar dentro de los cinco días siguientes, ante el órgano

jurisdiccional» y 228, inciso a), de la LNED, así como el artículo Sexto transitorio del Decreto por el cual se expidió dicha ley.

Sin embargo es de suma importancia mencionar que, a título personal, muchos de los puntos que aquí se señalan no resultan procedentes, sin embargo, seremos respetuosos de la Acción de Inconstitucional presentada y estaremos a la espera de la resolución que emita la Corte, pues la LNED, es una herramienta eficaz para combatir a la delincuencia organizada, más en estos momentos, en que la delincuencia ha tomado fuerza debido a las actividades tan lucrativas que desarrolla, en el que no basta con la imposición de la sanción penal, sino de igual forma o más importante es, debilitar o erradicar la fuerza económica de los criminales, evitando así que continúen con su actuar delictivo, tomando como ejemplo a los Estados en donde han venido aplicando con éxito este tipo de figura jurídica.

XIII. Recomendaciones a la ciudadanía

Se recomienda a los ciudadanos tomen las medidas pertinentes para que, en caso de verse involucrados en alguna investigación de extinción de dominio, primeramente como obligación de todo ciudadano al enterarse de la comisión de algunos de los delitos que prevé el artículo 22 Constitucional, notificar a la

autoridad por cualquier medio, sabemos que no es fácil denunciar a este tipo de criminales, sin embargo, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, en todo momento garantizará la secrecía de la denuncia en este tipo de hecho ilícito e incluso se cuenta con el sistema de denuncia anónima, con el que, el ciudadano queda protegido, pues con esta acción acredita su buena fe ante la autoridad de extinción de dominio.

Además de lo anterior la LNED prevé varios supuestos que presumen su buena fe en el numeral 15 de la Citada Ley, debiendo acreditar:

- Que conste en documento, de fecha cierta y anterior a la realización del Hecho Ilícito, de conformidad con la normatividad aplicable;
- Que oportuna y debidamente se pagaron los impuestos y contribuciones causados por los hechos jurídicos en los cuales funde su buena fe o justo título;
- Que el bien susceptible de la acción de extinción de dominio fue adquirido de forma lícita y en el caso de la posesión, que esta se haya ejercido, además el derecho que aduce de forma continua, pública y pacífica. La publicidad se establecerá a través de la inscripción de su título en el registro público de la propiedad correspondiente, siempre que ello proceda conforme a derecho y en otros casos, conforme a las reglas de prueba;

- La autenticidad del contrato con el que pretenda demostrar su justo título, con los medios de prueba idóneos, pertinentes y suficientes para arribar a una convicción plena del acto jurídico y su licitud;

- El impedimento real que tuvo para conocer que el bien asociado a la acción de extinción de dominio fue utilizado como instrumento, objeto o producto del hecho ilícito o bien, para ocultar o mezclar Bienes producto del hecho ilícito;

- En caso de haberse enterado de la utilización ilícita del bien de su propiedad, haber impedido o haber dado aviso oportuno a la autoridad competente. Se entenderá por aviso oportuno, el momento en el cual la parte demandada o la persona afectada, hace del conocimiento a la autoridad competente por cualquier medio que deje constancia, de la comisión de conductas posiblemente constitutivas de los ilícitos materia de la extinción de dominio, en el bien del que sea titular, poseedor o tengan algún derecho sobre él, siempre y cuando, se realice antes de su conocimiento de la investigación, la detención, el aseguramiento u otras diligencias necesarias para el resguardo de los detenidos o Bienes, o

- Cualquier otra circunstancia análoga, de conformidad con la normatividad aplicable.

Con estos puntos evidentemente el gobernado cuenta con las herramientas necesarias para

demostrar su buena fe ante el ministerio público de la fiscalía especializada en extinción de dominio o ante el juez que conozca de la acción.

«La LNED trajo diversas novedades entre ellas: la venta anticipada de bienes; un proceso civil oral, más rápido y ágil; las medidas cautelares prejudiciales; se prevé la creación de un Instituto de Administración de Bienes (local y federal); la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio en bienes comunales o ejidales y una vez que sean extintos deberán ser reincorporados a la comunidad agraria; se establece la creación de un Registro Nacional de Extinción de Dominio».

Conclusiones

✓ La figura jurídica de extinción de dominio se reguló por primera vez en México, con la Reforma Constitucional del 18 de junio del año 2008.

✓ La extinción de dominio tiene su antecedente en tres convenciones internacionales: La *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia*

Organizada Transnacional (Convención de Palermo) Palermo, Italia; *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (Convención de Mérida) Mérida, Yucatán México; *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefaciente y Sustancias Sicotrópicas*, Viena Austria.

✓ La Ciudad de México, del 2008 a la fecha, ha tenido tres leyes en la materia, siendo la última, la LNED publicada el 9 de agosto del 2019.

✓ La figura de extinción de dominio se aplica por los siguientes delitos: Robo de vehículos; Delitos contra la salud; Secuestro; Trata de personas, Delincuencia Organizada; Hechos de corrupción; Encubrimiento; Delitos cometidos por servidores públicos; Recursos de procedencia ilícita; Extorsión; Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

✓ El antecedente directo de la figura jurídica de extinción de dominio, es el decomiso penal.

✓ Colombia fue el primer país en América Latina, que implementó la figura jurídica de extinción de dominio, para combatir al crimen organizado.

✓ La LNED, trajo consigo la unificación de criterios y conceptos a nivel nacional, al derogar las diversas disposiciones de las entidades federativas y la federal.

✓ La LNED trajo diversas novedades entre ellas: la venta anticipada de bienes; un proceso civil oral, más

rápido y ágil; las medidas cautelares prejudiciales; se prevé la creación de un Instituto de Administración de Bienes (local y federal); la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio en bienes comunales o ejidales y una vez que sean extintos deberán ser reincorporados a la comunidad agraria; se establece la creación de un Registro Nacional de Extinción de Dominio.

Fuentes consultadas

Bibliografía

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Retos del Sistema Procesal Penal en México*, INACIPE, México 2004.

_____, *Dogmática Penal y Política Criminal*, Editorial Ubijus, México 2018.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 14 marzo de 2019.

Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 05 de febrero de 2017.

Ley Nacional de Extinción de Dominio, Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2019.

Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México (abrogada), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 17 noviembre de 2017.

Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal (abrogada),

AÑO VIII • NÚMERO 31 • MAYO 2020

Gaceta Oficial del Distrito
Federal, 08 diciembre de 2008.

Legislación Internacional

Convención de las Naciones Unidas
Contra la Delincuencia
Organizada Transnacional,
(Convención de Palermo)
Palermo, Italia, diciembre de
2000, en vigor 29 de septiembre
de 2003.

Convención de las Naciones Unidas
Contra la Corrupción,
(Convención de Mérida) Mérida,
Yucatán México, diciembre de
2003, en vigor 14 de diciembre
de 2005.

Convención de las Naciones Unidas
Contra el Tráfico Ilícito de
Estupefaciente y Sustancias
Sicotrópicas, Viena Austria, 20
de diciembre de 1988.