

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



Extinción de dominio

*(escenarios internacionales,
contexto en México y pro-
puestas legislativas)*

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 128

Mayo de 2012

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
Luis Armando Amaya León
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Nora León Rebollo
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Luz García San Vicente
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

EXTINCIÓN DE DOMINIO

Escenarios internacionales, contexto en México y propuestas legislativas

José de Jesús González Rodríguez

Las enormes ganancias del crimen organizado internacional y su cada vez más notoria presencia en la vida pública de las naciones, han obligado a diseñar mecanismos que debiliten su poderío económico. La figura de la extinción de dominio es una de las herramientas concebidas para tales efectos. Sin embargo, diversas limitaciones han impedido que se satisfagan las altas expectativas puestas en dicha modalidad legal.

La interrogante ahora consiste en reflexionar acerca de si las propuestas legislativas en materia de extinción de dominio se traducirán en un instrumento idóneo para debilitar las finanzas de las organizaciones delincuenciales.

Contexto

En la actualidad existen al menos una veintena de delitos que generan las ganancias más reductibles en el ámbito del crimen organizado internacional. Tales ilícitos para el caso de México, serían trata de personas, delitos contra la salud en materia de narcóticos, pornografía, secuestro, extorsión, fraude electrónico, contrabando, piratería y tráfico de armas, entre otros. Se estima que solamente las actividades ligadas al narcotráfico aportan entre el 45 y el 48% de los ingresos de la delincuencia organizada nacional.¹

En la visión de los especialistas que han examinado a la delincuencia organizada en México, se tiene la perspectiva de que al mismo se le debe describir como un fenómeno que incluye a elementos del propio Estado, del sector privado y de la sociedad que conforma una vasta red multinacional que se ha gestado regionalmente desde hace décadas en nuestro país a partir de mercados ilícitos de menor escala y poco sofisticados, pero que, ahora, conforma una de las cinco estructuras criminales más importantes a nivel internacional. En ese tenor, la oferta y la demanda mundial de bienes y servicios ilícitos

¹ Los delitos más reductibles a nivel internacional serían: actos de terrorismo, contrabando, ejecución de funcionarios, extorsión, falsificación, fraudes con tarjeta de crédito, homicidios, infiltración patrimonial, lavado de dinero, lenocinio, piratería, pornografía, robo de vehículos, secuestro, trata de personas, tráfico de indocumentados, de armas, de narcóticos y de cigarrillos. Ver: Edgardo Buscaglia, "México pierde la guerra", Revista *Esquire Latinoamérica*, marzo 23 de 2010.

explican parte del crecimiento patrimonial de la delincuencia organizada de nuestro país, misma que tiene una muy importante presencia en la economía nacional.

A nivel internacional y con el objetivo de afrontar la situación anotada, se han diseñado diversos instrumentos multilaterales para combatir la expansión de las organizaciones criminales transnacionales, uno de esos instrumentos es la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” –conocida comúnmente como Convención de Palermo-, y otro es la denominada “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” aprobada en la ciudad de Mérida, Yucatán, en diciembre de 2003.

Con los antecedentes señalados, en nuestro país se impulsa una reforma constitucional enfocada al combate de las ganancias del crimen organizado y una ley reglamentaria con los mismos objetivos. Posteriormente, diversas entidades federativas han expedido normas legales con las mismas finalidades y se han creado –a nivel federal y local- diversas instancias administrativas responsables del cumplimiento de tales propósitos.

Pese a la promulgación de las normas legales respectivas, se ha señalado que nuestro país sólo ha instrumentado 46% de las medidas derivadas de la Convención de Palermo y 23% de las contenidas en la Convención de Mérida, argumentando que existen al menos cuatro tipos de políticas públicas que no han sido implementadas por México en materia de combate a la delincuencia organizada y a la corrupción: a) una eficaz coordinación entre los órganos de inteligencia, Secretaría de Hacienda, policía, fiscalías y jueces, dirigida al desmantelamiento patrimonial de empresas criminales; b) combate y prevención real de la corrupción política al más alto nivel; c) una coordinación más amplia entre México y otros Estados para incautar activos patrimoniales ligados a grupos criminales; y d) una red nacional de prevención social del delito en manos de organizaciones no gubernamentales.²

Efectuar la descripción y el análisis de algunos aspectos de lo señalado anteriormente, es la finalidad de este documento, mismo que se inicia revisando los antecedentes de la normatividad en materia de extinción de dominio y señalando los lineamientos de política pública inherentes al tema. En la misma dirección, se revisan los alcances de la aludida figura legal con el objeto de identificar sus semejanzas y

² *Idem.*

diferencias con otras instituciones análogas –como la incautación, la requisa, el secuestro judicial, el embargo, el decomiso, etc.

Más adelante, se examina el concepto de extinción de dominio considerando las posturas esgrimidas por el Poder Judicial de la Federación en diversas jurisprudencias emitidas sobre el tema. Asimismo, se comentan los datos que sobre el particular ha emitido la judicatura nacional. Otro apartado que conforma el presente documento, es la revisión de una propuesta de ley modelo sobre extinción de dominio promovida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), así como los puntos de vista que sobre el particular ha emitido la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los alcances de la extinción de dominio en las legislaciones de otros países, constituye el siguiente apartado del presente texto. Al efecto, se anotan los datos esenciales del tema en la normatividad de Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Colombia, Guatemala y Perú.

También se incluyen algunos comentarios generales acerca de la regulación prevaleciente en la materia en las entidades federativas, incorporando las particularidades propias de cada estado y el estatus legislativo de diversas iniciativas sobre extinción de dominio que se encuentran pendientes de aprobación en los congresos locales, concluyendo el presente trabajo con la inserción de algunos comentarios alrededor de dicha institución legal, su viabilidad y prospectiva, así como el contexto de las propuestas de reformas legislativas que se examinan actualmente en el Congreso de la Unión.

Principales hallazgos

De la revisión del tema se desprenden diversos elementos de interés que de manera esquemática se subrayan.

- ✓ La aplicación práctica de la figura de extinción de dominio en nuestro país muestra innegables virtudes y serias debilidades.
- ✓ Las experiencias observadas en otros países y la práctica incipiente de esta modalidad en México, han propiciado fuertes contrastes en sus indicadores de evaluación, mismos que muestran avances en la aplicación de esta modalidad legal en naciones como Colombia y Guatemala –con más de 2,700 juicios extintivos en un solo año- mientras que en nuestro país entre 2010 y 2011 sólo se han instaurado tres procesos.

- ✓ En la misma dirección, se aprecia que mientras en otras latitudes los bienes sujetos a extinción rebasan los 28 mil en un año, en nuestro país solamente se han afectado ocho bienes por la misma razón.
- ✓ Cuantitativamente se tiene que los casos más connotados de extinción de dominio en Colombia en 2011 han afectado bienes por un valor superior a los 3,400 millones de pesos mexicanos, observándose también que entre 2003 y 2009, en esa nación, se han decomisado cerca de 11 mil millones de dólares de activos criminales, mientras que en nuestro país el valor de los bienes sujetos a extinción es meramente simbólico.
- ✓ El examen de la legislación sobre el tema en diferentes países, permite identificar que en otras latitudes es amplísimo el catalogo de delitos que son causales para iniciar un proceso de extinción de dominio -cerca de 40 en Guatemala y casi 25 en Colombia- mientras que en México se reducen a 5.
- ✓ La magnitud de los recursos de origen ilícito en el sistema financiero de nuestro país, permite estimar que éstos tienen presencia en el 78% de los sectores económicos.
- ✓ La experiencia de otras naciones ha llevado a identificar como requisitos judiciales para lograr una efectiva lucha contra las finanzas del crimen organizado al menos tres elementos: a) un ministerio público autónomo del poder político; b) una ley funcional de extinción de dominio; y c) una legislación para delincuentes arrepentidos. Ninguno de esos rubros existe en México.
- ✓ La opinión de diversos especialistas coincide en afirmar que junto con la regulación de la figura de extinción de dominio en México, deben crearse instrumentos para investigar las redes patrimoniales de las organizaciones criminales en el país y en el extranjero, así como implementar una efectiva colaboración entre las unidades de investigación financiera a nivel estatal, federal e internacional.

Concepto y alcances

La legislación en materia de extinción de dominio en México tiene su origen en una reforma constitucional de junio de 2008 que modifica el artículo 22 y otros numerales del pacto federal. Dicha reforma -vigente desde entonces- es el sustento de la “Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicada el 29 de mayo de 2009 que regula la pérdida del

dominio de los bienes de la delincuencia organizada en favor del Estado y los aspectos procesales correspondientes.³

Según la ley de la materia, la extinción de dominio es la pérdida de los derechos en favor del Estado sobre aquellos bienes que sean instrumento, objeto o producto de delito. Esa pérdida de derechos no produce contraprestación económica ni compensación de ningún tipo para su dueño, ni para quien se ostente como tal.

La norma constitucional señala tres principios generales que deben regir los procesos en materia de extinción de dominio: I.- Que el proceso de extinción sea jurisdiccional y autónomo de los juicios penales; II.- Que procederá en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; y III.- Que quien se considere afectado podrá demostrar la licitud de sus bienes y su buena fe, así como el desconocimiento en la utilización ilícita de sus bienes.

Según el texto constitucional, la extinción de dominio es aplicable a cuatro categorías de bienes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, -aún cuando no se haya dictado una sentencia que determine la responsabilidad penal- pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

La extinción de dominio procede sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o quien lo haya adquirido. El ejercicio de esta acción –en el ámbito federal- corresponde a la Procuraduría General de la República (PGR) instancia

³ En la misma fecha se publicaron diversas reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que establecen -entre otras cosas- la intervención del Ministerio Público de la Federación para ejercitar la extinción de dominio. A la fecha se encuentra pendiente la elaboración del Reglamento de la ley por parte del Ejecutivo Federal.

que inicia el respectivo procedimiento, mismo que será distinto y autónomo de cualquier otro proceso de materia penal que se haya iniciado simultáneamente.

Los procesos de extinción de dominio se tramitan de acuerdo con los principios generales establecidos en el artículo 22 constitucional y según las reglas establecidas en la ley respectiva, misma que -en setenta artículos ordinarios y tres transitorios- señala los aspectos competenciales, medidas cautelares, reglas procesales, lineamientos en materia de pruebas, recursos, audiencias y sentencias, cooperación internacional, medios de impugnación y fideicomisos públicos para el manejo de bienes declarados extintos, entre otras cosas.

Antecedentes normativos y políticas públicas relacionadas

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), ha sido señalado como una referencia para sustentar el diseño de las actuales políticas vinculadas a la extinción de dominio en México. Ese instrumento de planeación señala, entre otras cosas, que el reto derivado del crecimiento y de la expansión del crimen organizado en nuestro país exige que las leyes e instrumentos con que cuenta el Estado para combatirlo se adecúen a la realidad. Según el PND, para que el gobierno mexicano logre tal objetivo, es menester la implementación de nuevas medidas de investigación para el Ministerio Público, con el fin de que se pueda perseguir y sancionar con mayor eficacia a la delincuencia.⁴

El propio PND ha sido invocado para fundamentar la iniciativa que dio origen a la Ley Federal de Extinción de Dominio vigente. El plan señala que junto al diseño de instrumentos legales que afecten el patrimonio de la delincuencia, es preciso dar cumplimiento a los instrumentos internacionales alusivos al tema, tales como la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas” y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, instrumentos que determinan la obligación de los Estados de implementar procedimientos encaminados a la privación definitiva de los bienes de origen ilícito por decisión de un tribunal o de una autoridad, así como considerar la posibilidad de

⁴ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.

revertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de dichos bienes, en la medida en que ello sea compatible con los principios del derecho interno.⁵

Asumiendo dichos antecedentes, diversas naciones comenzaron a legislar sobre el tema. En nuestro país, una de las primeras referencias sobre el particular son las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, por medio de las cuales se adicionó un párrafo tercero al artículo 22, modificación que incorporó la figura jurídica de “la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono”. Derivado de esa reforma, el Congreso de la Unión aprobó la “Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados”, misma que contenía un capítulo dedicado al abandono de los bienes asegurados. Posteriormente, en 2002, se promulgó la “Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público”, disposición que abrogó la normatividad expedida en 1999 y que tenía como objetivo central fortalecer el control sobre los bienes asegurados. Unos años más tarde, en 2004, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un paquete de reformas constitucionales y legales en materia de justicia penal y seguridad pública, reformas tendientes a actualizar el marco jurídico en esos rubros y que dieron lugar a los últimos cambios constitucionales y a la expedición de diversos ordenamientos legales en materia de delincuencia organizada en vigor, pero que no incluían aún la extinción de dominio.

Las reformas efectuadas en junio de 2008 al artículo 22 constitucional, conservaron las figuras de decomiso y la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, complementándolas con una nueva herramienta consistente en la extinción del dominio de bienes, cuyas características y alcances se plasman en el propio texto constitucional y en la ley reglamentaria.

Según el dictamen de la reforma que dio origen a la figura de la extinción de dominio, se pretende que las autoridades cuenten con mejores instrumentos jurídicos en el aseguramiento y asignación a favor del Estado de los bienes de la delincuencia organizada, con el fin de erradicar las estructuras financieras de ésta y así realizar con mayor profundidad el combate al crimen organizado. El dictamen señala también que esa nueva herramienta le permitirá a las instituciones de procuración de justicia y ampliar sus facultades para enfrentar a la delincuencia en sus diversas modalidades. Igualmente, se argumenta la búsqueda de una figura menos complicada en su aplicación, que permita al

⁵ La “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” es vigente en México desde septiembre de 1990 y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” está vigente en nuestro país desde abril de 2003.

Estado aplicar en su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que estén destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.⁶

Modalidades y figuras afines a la extinción de dominio

La figura legal de la extinción de dominio tiene particularidades que la hacen distinta de conceptos que impropriamente han llegado a ser empleados como sinónimos sin que lo sean, tales como: incautación, requisa, apropiación, secuestro judicial, decomiso, retención, embargo o aseguramiento.

La normatividad mexicana prevé al menos tres instituciones legales que pueden tener similitudes con la figura de la extinción de dominio, aunque los alcances y los propósitos de cada una de ellas sean de naturaleza diversa: a) el aseguramiento de bienes; b) el decomiso; y c) bienes asegurados en espera de ser decomisados.

En lo que respecta al *aseguramiento de bienes*, el Código Federal de Procedimientos Penales señala en su artículo 69 que “al practicarse un cateo se recogerán los instrumentos y objetos del delito, así como los libros, papeles o cualesquiera otras cosas que se encuentren, si fueren conducentes al éxito de la investigación o estuvieren relacionados con un nuevo delito”. De la norma legal anotada se desprende que el aseguramiento procede sobre aquellos bienes que permitan llevar adelante una investigación ministerial o judicial, pero no prevé la eventualidad de asegurar todos aquellos bienes que sean fruto, objeto, ganancia, producto o instrumento de la actividad delictiva.

En lo que al *decomiso* se refiere, este es concebido como una sanción penal o administrativa que se impone con carácter accesorio, en virtud de la cual se priva al delincuente de la propiedad de los bienes relacionados con actividades delictivas. Al ser en México el decomiso una pena accesoria, la misma se habrá de aplicar una vez comprobada la responsabilidad del inculpado. Ello quiere decir que dicha sanción sólo es procedente hasta concluir el proceso penal y que en vista del carácter accesorio del decomiso se aplicará solamente sobre los bienes que tengan relación con el delito

⁶ Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia. 28 de mayo de 2008.

sentenciado, lo cual implica que determinados bienes no pueden considerarse vinculados al delito penalizado y, por ende, escaparían de la acción del Estado. Otro rasgo del decomiso es que durante toda la investigación y/o proceso -que puede durar meses o años- los bienes que fueron asegurados serán administrados por el Estado y los que no, seguirán en posesión del investigado, pudiendo el mismo vender, ocultar o traspasar dichos bienes, involucrando incluso a terceros de buena fe; o lo que es peor, podrá el inculcado utilizar el fruto de los bienes para continuar financiando sus actividades ilícitas.⁷

Por lo que compete a los *bienes asegurados en espera de ser decomisados*, estos comprenden a los que forman parte de indagatorias o de procesos penales federales y que se encuentran bajo el resguardo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) -institución descentralizada prevista en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De acuerdo al propio SAE, su estructura administrativa se encuentra rebasada por la cantidad e importe nominal de los bienes que tiene a su cargo, aunado al hecho de que no siempre se aseguran -como parte de indagatorias o de procesos penales federales- automóviles y casas, sino también empresas, negociaciones, establecimientos mercantiles o fabriles que están operando, ello -a decir del SAE- genera innumerables inconvenientes, ya que para ser conservados sin que tales bienes se deprecien, sufran menoscabo o mermen sus ganancias, se haría indispensable una administración particular para cada caso, actividad que superaría el objeto del propio SAE.⁸

En los casos de bienes asegurados en espera de ser decomisados, las autoridades podrán autorizar la suspensión o cierre definitivo de las empresas, negociaciones o establecimientos, cuando las actividades de éstos resulten incosteables y por consecuencia se procederá a la disolución, liquidación, concurso mercantil, quiebra, fusión, escisión o venta según sea el caso. De acuerdo con María Eloísa Quintero, todo eso hace que muchos de los bienes asegurados y puestos a disposición del SAE pierdan su valor de mercado, se estropeen o se encuentren en estado de destrucción parcial o total y que sólo cuando el juicio penal culmine con sentencia condenatoria se procederá el decomiso pertinente. Es sólo hasta entonces cuando el Estado puede disponer de ellos y, una vez así, destinarlos a fines de interés público. A decir de la autora citada, a esa altura

⁷ María Eloísa Quintero, “Acciones contra bienes que son objeto, instrumento o producto de actividades delictivas”, Instituto Nacional de Ciencias Penales, INACIPE; México, 2011.

⁸ “Incautan y luego olvidan”, en *Reforma*, Sección Nacional, 10 de abril de 2007.

del procedimiento el valor de dichos bienes estará muy lejos de ser el que antaño tenían o lo que es más grave, que en algunos casos los bienes resulten prácticamente invendibles, todo ello sin mencionar el desgaste institucional y los pagos necesarios para ejercer la administración de dichos bienes.⁹

Extinción de dominio y Poder Judicial

Según el criterio de los tribunales del Poder Judicial Federal, la acción de extinción de dominio prevista en el artículo 22 constitucional es un procedimiento jurisdiccional y autónomo de la materia penal que es procedente en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de bienes que son instrumento, objeto o producto del delito. En ese sentido, los tribunales judiciales de nuestro país han considerado a la extinción de dominio como una acción que pertenece a la materia civil, cuyas normas de aplicación se rigen por el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional mencionando que dicha acción permite al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existen datos para acreditar que son producto de actividades de delincuencia organizada que afectan gravemente la paz social. De acuerdo con los criterios de diversas sentencias emitidas por el Poder Judicial Federal, el procedimiento de extinción de dominio –a diferencia del aplicable en los casos de expropiaciones- es autónomo y distinto del proceso penal, ya que en los casos de extinción es el órgano jurisdiccional quien dicta una sentencia que suprime el derecho de propiedad y aplica los bienes producto de actividades ilícitas en favor del Estado, sin que exista derecho a retribución, pago o compensación para el afectado.¹⁰

Para el Poder Judicial los elementos de la acción de extinción de dominio son: a) la existencia de un hecho ilícito que configure el tipo de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas; b) la existencia de bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito o que no lo sean pero que hayan sido utilizados o destinados para ocultar o mezclar bienes producto del delito; y, c) la existencia de elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, aunque no haya sentencia que determine la responsabilidad penal.

⁹ María Eloisa Quintero, “Acciones contra...”

¹⁰ Tribunales Colegiados de Circuito, “Extinción de Dominio y expropiación, sus diferencias”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Febrero de 2011, p. 2326, tesis aislada I.3o.C.884 C, materia civil, novena época, registro 162831.

Para las instancias impartidoras de justicia, es preciso efectuar una interpretación sistemática de la legislación que lleve a concluir que la acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, que procede sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien lo tenga en su poder o los haya adquirido. Así entonces, la resolución judicial que determine la extinción de dominio surte efectos para los acreedores o sobre cualquier tipo de garantía prevista en la ley y en la sentencia que se dicte al respecto se deberá resolver lo relativo a los derechos preferentes, como son los alimenticios o laborales de los terceros, así como la reparación del daño para las víctimas u ofendidos, que hayan comparecido en el procedimiento, cuando hubiere condena de frutos, intereses, daños y perjuicios., igualmente el Poder Judicial ha establecido que la adquisición ilícita de los bienes no constituye un justo título oponible a terceros.¹¹

Al tiempo que el Poder Judicial de la Federación ha expresado los anteriores criterios que permiten identificar diversos aspectos no expresamente regulados en la legislación sobre el tema, ha señalado también diversas valoraciones sobre el estado que guardan los procesos judiciales en la materia en el ámbito federal. Cabe mencionar que el aspecto cuantitativo del tema –que es recurrentemente mencionado por representantes del Poder Judicial- ha sido uno de los indicadores más señalados como sustento de las propuestas de reforma a la normatividad aplicable.

De acuerdo con el “Informe Anual de Labores 2011 del Poder Judicial de la Federación”, durante el periodo del doce de noviembre de 2010 al trece de noviembre de 2011, el *Juzgado Tercero del Centro Auxiliar de la Primera Región especializado en Extinción de Dominio con Competencia y Jurisdicción en toda la República y Residencia en el Distrito Federal* –que es la instancia del Poder Judicial competente para conocer de los procedimientos de extinción de dominio en el país- recibió un total de dos asuntos y dictó sentencia en uno. Al cierre de ese año estadístico, dicho órgano jurisdiccional reportó una existencia final de tres asuntos.¹²

Cifras como las contenidas en el informe señalado, han sido recurrentemente mencionadas como un indicativo de la necesidad de agilizar los procesos

¹¹Tribunales Colegiados de Circuito, “Extinción de dominio, es una acción real, civil y de orden público cuyo titular es el estado, para privar del derecho de propiedad que guarda relación con la comisión de delitos graves”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII*, Febrero de 2011, página: 2318, tesis aislada I.3o.C.888 materia civil, novena época, registro 162841.

¹² Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores 2011*, Anexo estadístico, México, Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 19.

correspondientes. En esa misma dirección, la Presidencia de la República señaló en el Quinto Informe de Gobierno que en el marco del “Programa de Revisión de Expedientes Radicados y Redistribución de Cargas de Trabajo del Personal Ministerial”, se creó una Mesa de Trabajo Especial de la PGR denominada “Mesa de Extinción de Dominio” misma que -de acuerdo con el informe del Ejecutivo Federal- tiene radicados siete juicios en ese rubro. Según la explicación del Ejecutivo al respecto, lo reducido de esa cifra obedece a que los juicios por extinción de dominio se insertan en un proceso diseñado para implementarse en un periodo de ocho años, y que debido a que dicha figura legal representa un proceso novedoso, el número de juicios de esta naturaleza es reducido.¹³

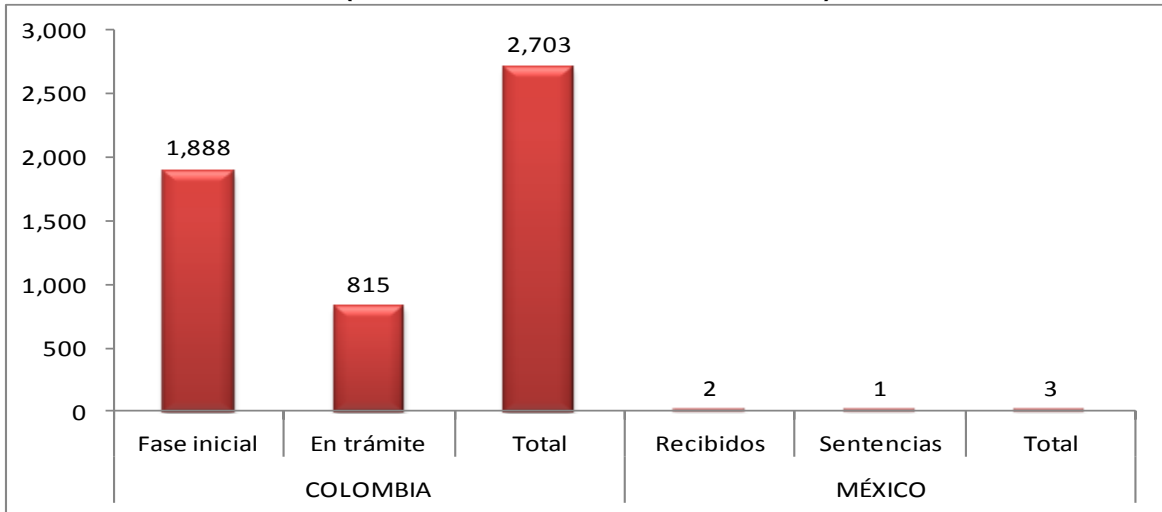
Cabe señalar que la primera sentencia de extinción de dominio favorable a la Federación fue dictada en junio de 2010 y estaba relacionada con un inmueble situado en el Distrito Federal en donde se realizaban actividades de narcomenudeo.¹⁴

Al respecto, la Gráfica 1 permite identificar la cantidad de juicios de extinción de dominio desahogados en México y confrontarla con el número de procesos de la misma naturaleza interpuestos ante el Poder Judicial de Colombia en 2008. Como se aprecia, la judicatura colombiana examinó 2,700 procesos, de los cuales poco más de 1,800 se encuentran en su etapa inicial y cerca de 800 en fase de trámite judicial. En México, -entre noviembre de 2010 y el mismo mes de 2011- el Poder Judicial Federal dictó una sentencia y recibió dos procesos por extinción de dominio.

¹³ Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, Procuración e impartición de Justicia, p. 20.

¹⁴ Procuraduría General de la República, *AMPF obtiene la primera sentencia de extinción*, Boletín de prensa 769/10, PGR, 29 de junio de 2010.

Gráfica 1
Procesos judiciales por extinción de dominio
(Colombia 2008, México 2010-2011)



Fuente: Elaboración con datos de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, “Perspectivas de política criminal, construyendo un Estado garantista”, Lucha contra el crimen organizado en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2008, p. 19 y Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores 2011*, Anexo estadístico, México, Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 19.

Por otra parte, es oportuno tener presentes los datos contenidos en el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009”, documento que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) rindió a la Cámara de Diputados y que fue divulgado en febrero de 2011.

Sobre el particular, y pese a que la Ley Federal de Extinción de Dominio entró en vigor en agosto de 2009, la revisión que la ASF llevó a cabo para todo ese ejercicio fiscal concluyó que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) no recibió en el lapso agosto-diciembre de 2009 ninguna transferencia de bienes muebles o inmuebles asegurados con motivo de la aplicación de la ley de la materia. Al respecto, el SAE manifestó que durante el mismo año no recibió ninguna notificación ni de la PGR, ni del Poder Judicial Federal en donde se informara que algún bien en administración del SAE fuera sujeto a algún proceso de extinción de dominio. Según la Auditoría Superior de la Federación, el SAE manifestó no haber recibido ninguna transferencia de bienes por la aplicación del referido ordenamiento legal. Al respecto, dicho organismo sólo informó que el Sistema Integral de Administración de Bienes (SIAB) creó un proceso de administración interna que se aplicará para los bienes que se le lleguen a transferir por extinción de

dominio, con objeto de que no se disponga de éstos hasta en tanto el Juez de Extinción de Dominio resuelva lo conducente.¹⁵

El escenario descrito ha dado lugar a que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el representante de la Cámara de Senadores ante el Consejo para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y el titular de la PGR, calificaran la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio como un fracaso, aseverando -entre otras cosas- que en el tiempo de su vigencia los jueces del ramo sólo han recibido 10 solicitudes de extinción y que dicha modalidad no logra aplicarse por diversos problemas de naturaleza procesal.¹⁶

Los datos del Cuadro 1 muestran los bienes que actualmente se encuentran sujetos a proceso por extinción de dominio en el fuero federal. Como se aprecia, se trata de ocho inmuebles en diversas ciudades de la república, dos vehículos automotores y cantidades menores de dinero en efectivo. Los datos contenidos en este cuadro resultan particularmente ilustrativos si se confrontan con la información de otras naciones que han implementado dicha figura legal.

Cuadro 1
Bienes sujetos a procesos por extinción de dominio en el fuero federal

Descripción	Proceso
Inmueble en Centlápatl 131, Col. San Martín Xochináhuac, Del. Azcapotzalco, México, D.F. (Abarrotes Esmeralda)	1/2010
Depto. 202, Edificio Elbruz, Fracc. Altitud, Punto Vista Hermosa, Av. Poder Legislativo 215, Col. Vicente Guerrero, Cuernavaca, Morelos.	3/2010
Inmueble Callejón Agua Prieta 404 y Av. Tecnológico, Col. Granja, Nogales, Sonora.	2/2011
Paseo de los Mandarinos 124, Fracc. Limoneros, Ahutepec, Morelos.	4/2011
Peso de los Parques 1464 Fracc. Lomas del Valle, Guadalajara, Jalisco.	5/2011
\$133,880 dólares y un vehículo Nissan Sentra gris.	6/2011
\$522,970 pesos y un vehículo VW Eurovan modelo 2004,	8/2011
Inmueble en Democracia Poniente #302, Col. Centro Monterrey, Nuevo León.	11/2011
Inmueble en la calle Castaño Lote 5b Manzana 68, Col. Insurgentes, Mpio. Juárez Chihuahua	21/2011
Inmueble en la calle Pedro Alvarado 216, col. Municipio Libre, Ciudad Juárez, Chihuahua.	24/2011

Fuente: elaboración con datos de la Procuraduría General de la República, “Bienes sujetos a extinción de dominio”, en pgr.com.mx. (Fecha de consulta 4 de marzo de 2012).

Así las cosas, es de tener presente el diagnóstico que miembros de la judicatura nacional han hecho sobre la funcionalidad de la ley de la materia. Al respecto, una evaluación de jueces y magistrados federales sobre la misma señala sin ambages que la Ley Federal de

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, ASF, Cámara de Diputados, 2011.

¹⁶ “La extinción de dominio, un fracaso”, en *MVS Noticias*, 11 de agosto de 2010 y “Extinción de dominio fracasó, aseguran”, en *El Universal*, 11 de agosto de 2010,

Extinción de Dominio “ha fracasado porque los delincuentes afectados con esa medida tienen la posibilidad de recuperar sus bienes una vez que litigan sus casos contra la Procuraduría General de la República y logran reducir las acusaciones”. En la misma dirección se menciona que “el Poder Legislativo no previó que la extinción de dominio -si bien es una medida para que el Estado pueda hacer uso inmediato de los bienes decomisados al crimen organizado- una vez que el delincuente se defiende y después de varios años logra ganar su juicio penal, el Estado también está obligado a indemnizarlo, es decir, a pagarle lo relativo al valor de los bienes incautados”. Por último, se cuestiona la funcionalidad de esta figura en nuestro país señalando que la misma se ocupa muy poco porque existe la incertidumbre de que después de incautar algún bien inmueble a delincuentes, éstos lo puedan recuperar.¹⁷

Ley Modelo sobre Extinción de Dominio y postura de la Organización de los Estados Americanos

Como resultado del Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC) la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), tomó la iniciativa de diseñar una ley modelo regional para América Latina en materia de extinción de dominio. De acuerdo con la oficina de la Naciones Unidas en referencia, dicho proyecto legislativo busca facilitar la lucha contra las drogas, el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo en la región. La Ley Modelo en cuestión, fue redactada por un grupo de expertos de varios países y organismos. El grupo -reunido en Colombia entre agosto de 2010 y enero de 2011- contó con el apoyo técnico de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) y con el respaldo financiero de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de América y Reino Unido.

A decir de la UNODC, la Ley Modelo aludida recoge diversas prácticas en materia de extinción de dominio prevalecientes a nivel internacional, con un particular enfoque en lo que a técnica legislativa se refiere y retoma algunas experiencias domesticas con el

¹⁷ “Fracasa ley de extinción de dominio porque delincuentes pueden recuperar bienes: jueces”, en *La Jornada*, sección Política, 7 de septiembre de 2010.

objeto de diseñar una herramienta legislativa que facilite la lucha contra las drogas, el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo.¹⁸

El proyecto normativo en cuestión fue concebido como de naturaleza regional en la medida que fue diseñado siguiendo la tradición civil de los países hispanohablantes de Latinoamérica que pudieran acoger la iniciativa, de ahí que adopte el nombre de *Ley Modelo de Extinción de Dominio* por tratarse de la denominación más común en los países de la zona y no por ejemplo, Ley de Decomiso sin condena, término utilizado en otros ámbitos internacionales.

La propuesta concibe a la extinción de dominio como una figura dirigida contra los bienes de origen o destinación ilícita y como un instrumento de política criminal que complementa las medidas institucionales y legales adoptadas al respecto en diferentes países. El sustento argumentativo del proyecto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito parte de reflexionar acerca del derecho a la propiedad que no puede ser vulnerado arbitrariamente y en donde la extinción de dominio reafirma la aplicación y reconocimiento de ese derecho, en el entendido de que sólo los bienes adquiridos con capital lícito adquieren legitimidad y pueden gozar de protección legal.¹⁹

El proyecto de la UNODC se integra de nueve apartados: I. Aspectos generales; II. Garantías procesales; III. Aspectos procesales; IV. Procedimiento; V. Pruebas; VI. Nulidades; VII. Administración y destinación de bienes; VIII. Cooperación internacional; y IX. Disposiciones finales.

De acuerdo con Andrés Hormanza, quien funge como coordinador de ese proyecto de la UNODC, la propuesta de una ley modelo latinoamericana en materia de extinción de dominio, presenta diferentes ventajas como el hecho de que operaría como complemento al decomiso, particularmente cuando el proceso penal no procede o no termina de forma exitosa o en los casos en los que el delincuente: a) está muerto; b) se ha fugado; o c) goza de inmunidad. Otra posibilidad de aplicar la eventual normatividad sería en situaciones en las que no hay pruebas suficientes para condenar al delincuente o el proceso penal terminó con una absolución, o cuando habiendo sido condenado, la

¹⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Ley Modelo Sobre Extinción de Dominio*, Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe, UNODC; 2011, 16 p.

¹⁹ *Ibid*, p. 2

posesión de los bienes ha sido transmitida a terceros no partícipes del delito a fin de evitar que se ejecute la medida de decomiso.²⁰

En cuanto a la naturaleza de la figura legal de la extinción de dominio, Hormanza ha señalado que esta tiene un carácter *sui generis* que reviste una diferencia importante respecto al decomiso penal. Mientras que el decomiso tradicional se considera una “sanción”, la extinción de dominio se entiende como una “consecuencia patrimonial” derivada del origen ilícito de los bienes y consistente en la transmisión a favor del Estado con carácter definitivo de bienes originados en actividades ilícitas o con destinación ilícita, por sentencia o decisión final de una autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna.²¹

Del examen de la propuesta de legislación tipo anotada, se desprende que los bienes a los que aplicaría esa eventual normatividad serían de cinco tipos: a) bienes de origen ilícito; b) bienes de origen lícito; c) bienes con incremento no justificado; d) bienes ingresos; y e) valor equivalente.

Para el caso de los *bienes de origen ilícito*, éstos serían aquellos producto objeto o instrumento de actividades ilícitas, así como bienes que provengan de la transformación total o parcial del producto, instrumentos u objetivo material de actividades ilícitas.

En cuanto a los *bienes de origen lícito* que serían objeto de la norma propuesta se encuentran los utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia y los de origen lícito mezclados con bienes de ilícita procedencia.

Los denominados *bienes de incremento no justificado* incluyen aquellos que son resultado de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.

Por lo que toca a los llamados *bienes Ingresos* estos serían aquellos que generen ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.

Por último, los *bienes de valor equivalente* son definidos como aquellas posesiones de origen lícito cuyo valor equivalga a aquellos que sean producto o instrumento de actividades ilícitas, cuando no sea posible su localización, identificación o incautación material, o cuando no resulte procedente su decomiso.

²⁰ Kristian Hólge, *et. al.* “Ley Modelo contra Extinción de Dominio”, Revista *REFComunidad* # 2, Red de Fiscales contra el Crimen Organizado, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Panamá, junio de 2011.

²¹ *Idem.*

Kristian Hólge asesor legal del programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, ha señalado que la propuesta de legislación modelo que el procedimiento establecido en la misma, se divide en una parte inicial o pre-procesal y una parte procesal. Durante la primera etapa, se buscan al menos cuatro objetivos centrales.²²

1. Identificar, localizar y ubicar los bienes que se encuentren en un presupuesto de extinción de dominio.

2. Acreditar que concurren los elementos exigidos en los presupuestos de extinción de dominio.

3. Establecer la existencia del titular de derechos sobre los bienes que se encuentren en un presupuesto de extinción de dominio.

4. Acreditar el vínculo entre el titular de los bienes y el presupuesto de extinción de dominio.

El desarrollo de esta primera fase implica que se podrá ordenar o solicitar la adopción de medidas cautelares y, una vez se cuente con los argumentos suficientes, se elevará la respectiva pretensión de extinción de dominio ante un juez, quien decidirá sobre la misma, dando así inicio a la etapa procesal. Esta última se adelanta de forma oral.

La OEA ha considerado a la figura del decomiso –denominación empleada en otras latitudes para referirse a la extinción de dominio- como el instrumento jurídico más eficiente para contrarrestar los efectos nocivos de la circulación de ganancias ilícitas que son producto de actividades criminales. Según la OEA, el combate a las finanzas de la delincuencia organizada transnacional se ha convertido en el eje de sus programas de cooperación y asistencia. Para dicha institución, las convenciones internacionales sobre la materia enfatizan la necesidad de fortalecer los sistemas de decomiso en los Estados miembros a fin de privar a los delincuentes de las ganancias procedentes de sus actividades, ya que las respuestas tradicionales al delito, -como las penas privativas de libertad o las multas- han perdido eficacia contra la delincuencia organizada.²³

²² *Idem.*

²³ Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos, “La OEA y la cooperación internacional frente a las finanzas de la delincuencia organizada transnacional”, Seminario sobre activos criminales Europa-América, 26-28 de marzo de 2012, París, Francia.

En la perspectiva de la OEA hasta hace poco tiempo se daba escasa importancia a la privación de los bienes de origen delictivo. Para dicha organización, una de las razones que explica tal fenómeno era que el proceso penal privilegiaba la sanción de los delitos y no tanto la recuperación de los activos, pero también debido a la escasez de medios a disposición de las autoridades judiciales para localizar e identificar tales activos ilícitos. Para la OEA, esa percepción ha venido cambiando y durante los últimos años los decomisos de bienes de origen ilícito han ido adquiriendo una gran importancia, hasta el punto de considerarse el “arma central” de un arsenal dirigido a hacer frente a los productos del delito. Por tanto, todos los programas relacionados con la delincuencia organizada transnacional, en particular para combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, de drogas, la trata y el tráfico de personas, incluirán un componente relativo a sus finanzas para avanzar en esta estrategia.²⁴

La extinción de dominio en la legislación de otras naciones

Bajo mecanismos propios de cada nación, en diversas latitudes se cuenta con disposiciones legales que permiten a sus respectivos gobiernos asumir la propiedad de bienes de personas vinculadas a actividades ilícitas. La figura conocida en México como extinción de dominio existe en varias naciones con sus particularidades propias. En el derecho anglosajón –por ejemplo- existen antecedentes del decomiso que se remontan a la época feudal, mientras que en otras regiones la regulación del tema es propia más bien de la era contemporánea.

Dicha modalidad legal está contemplada en el marco legal de otras naciones de América Latina como Colombia, Guatemala y Perú, mientras que en Ecuador y en Bolivia se está discutiendo el tema. En Europa, Italia, Irlanda y otros países han institucionalizado el llamado decomiso civil; en el Reino Unido, Australia, Irlanda, Estados Unidos, Sudáfrica y algunas provincias de Canadá se han instituido la figura denominada *Forfeitur* con los mismos propósitos.

Otras naciones prevén también la figura legal en cuestión, como son los casos de Albania: “Ley sobre prevención y combate al crimen organizado”, (2004); Australia: “Ley de Procedimientos sobre el Crimen”, (2002); Canadá –provincia de Columbia Británica- “Ley de Decomiso Civil” (2005); Filipinas: “Reglas de procedimiento en casos de decomiso

²⁴*Idem.*

civil, preservación de activos y congelación de instrumentos monetarios”, (2005); Israel: “Ley de Prohibición de Lavado de Dinero”, (2000); Sudáfrica: “Ley sobre Prevención del Crimen Organizado”, (1998).²⁵

Estados Unidos

En los Estados Unidos, el equivalente a la figura de extinción de dominio se encuentra en las acciones de decomiso civil que pueden dirigirse contra bienes que se sospechen provenientes de cualquier delito precedente del lavado de activos. Estas acciones pueden ser judiciales o administrativas, dependiendo del monto involucrado o del tipo de propiedad. En ese país, el desarrollo de esa institución tiene su origen en la denominada *Ley R.I.C.O. (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations)* de 1970 y en algunas sanciones sobre decomiso del producto del delito expedidas desde 1963.

Mediante la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, firmada en Viena en 1998, se introdujo el decomiso del producto del delito como herramienta para afectar las finanzas del narcotráfico y es con ese motivo que se instauró en los Estados Unidos un procedimiento de incautación de bienes que, en un principio fue duramente criticado por establecer poderes excesivos y otorgar pocas posibilidades de defensa, situación que fue revisada mediante la *Civil Asset Forfeiture Reform Act* vigente desde 2000. En la Unión Americana, el fiscal debe demostrar que la probabilidad de que los bienes provengan de un delito es mayor que la probabilidad de que tengan origen legal, o quienes defiendan el bien en cuestión, deben probar que son adquirientes a título oneroso y no supieron, “ni era razonable que supieran”, que la propiedad podía ser objeto de decomiso civil.²⁶

En los Estados Unidos la figura del decomiso civil está regulada en el título 18 sección 981 del *United State Code* que, entre otras cosas, establece que en caso de sospecha los bienes de valor inferior a 500 mil dólares éstos pueden ser decomisados por una autoridad administrativa, sin intervención judicial. Sin embargo, tratándose de bienes inmuebles éstos pueden ser decomisados judicialmente aunque su valor sea inferior a tal

²⁵ Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, “Dictamen de la Ley de Extinción de Dominio”, Congreso de la República de Guatemala, 12 de mayo de 2010.

²⁶ Antes del año 2000, el decomiso civil sólo procedía contra bienes sospechosos de estar vinculados con el lavado de activos. Sin embargo, la *Civil Asset Forfeiture Reform Act* de 2000 expandió esta posibilidad a todas las conductas precedentes del lavado de activos.

cantidad y los instrumentos monetarios pueden ser decomisados administrativamente aún cuando su valor exceda de dicho monto.²⁷

Reino Unido

En la era contemporánea, la institución que hace las veces de la extinción de dominio en el Reino Unido se contempla en la denominada *Proceeds of Crime Act* de 2002, norma que prevé la creación de una “Agencia de Recuperación de Activos” –*the Asset Recovery Agency*- que tiene la finalidad de identificar bienes cuyos propietarios no aparezcan con ingresos legítimos suficientes para haberlos adquirido. Esta ley otorgó al Director de la agencia la atribución de iniciar procedimientos ante el Poder Judicial Inglés –*High Court*- contra aquellos bienes sospechosos de provenir de actividades ilícitas.²⁸

Las disposiciones legales británicas prevén que el Director de la *Asset Recovery Agency*- tenga competencia para establecer que la probabilidad de que los bienes en cuestión tengan origen ilegal es más alta que la posibilidad contraria. Para ello, no es esencial que demuestre con precisión la conducta ilegal que originó los bienes en cuestión. Es suficiente con que reúna evidencias sobre el tipo de delitos de los que se sospecha que es producto el bien en cuestión –corrupción, narcotráfico, fraudes, etc-, lo que requiere reunir y armar un cuadro probatorio bastante más complejo que la simple afirmación de que el propietario no tiene ingresos legales que justifiquen su estilo de vida. En la misma dirección, la *High Court* está legalmente autorizada a tener en cuenta las inferencias que se desprendan de las eventuales conductas delictivas del propietario del bien que vaya a ser decomisado, evaluando la falta de pruebas suficientes para acreditar el origen de los bien que sean materia del decomiso.²⁹

En el Reino Unido el decomiso civil se considera como una deuda del individuo con la Corte o con la *Asset Recovery Agency*, pero dicha deuda no determina la noción de “culpabilidad” del autor, tampoco la deuda es sustituible por una pena de prisión en caso de incumplimiento. Si bien es cierto que los jueces están obligados a aplicar el sistema de presunciones cuando hay suficiente evidencia de que el titular de los bienes es un

²⁷ Lucienda Low, *Anti-money laundering in the United States*, en M. Pieth and G. Aiolfi, *A comparative guide to anti-money laundering*, Edward Elgar, 2004, p. 368.

²⁸ Guillermo Jorge, “Recuperación de Activos de la Corrupción”, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2008.

²⁹ Horacio F. Caruso, “Extinción del dominio, nueva acción real de carácter autónomo con efectos reipersecutorios sobre la cosa”, trabajo presentado en el II Seminario de Derecho Privado del Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Museo Social Argentino, UMSA, Argentina, 2010.

delincuente habitual, también lo es que el tribunal puede o no decidir cuándo un decomiso lleva implícito el riesgo de cometer una injusticia.

Italia

Uno de los rasgos principales del modelo de extinción de dominio prevaleciente en Italia, es que para llevar a juicio a alguien es suficiente con identificar la existencia de una desproporción entre los ingresos que reporta esa persona a las autoridades hacendarias italianas y el número de propiedades que dicha persona tiene. De acuerdo con el Procurador adjunto antimafia del Tribunal de Palermo, Italia, Antonio Ingroia, en la legislación de aquél país basta con tener un indicio de que un sujeto pertenece a una organización criminal para que el gobierno asegure sus propiedades y le inicie un proceso que le obligue a demostrar la procedencia lícita de las mismas. Según el funcionario anotado, la legislación de la península itálica ha permitido confiscar a la delincuencia organizada empresas completas, situación que ha llevado al Estado a intervenir para garantizar las fuentes de empleo de las personas que laboraban en esos lugares.³⁰

En la visión de Ingroia, la experiencia italiana demuestra que para lograr una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, es necesario implementar en el plano judicial al menos tres instrumentos: un ministerio público autónomo del poder político, una ley funcional de extinción de dominio y una legislación para delincuentes arrepentidos; en esa dirección el Procurador Adjunto Antimafia de Palermo considera indispensable que los países con problemas de delincuencia organizada, instrumenten normas análogas, en donde se señale que personas que han cometido algún ilícito puedan aportar a las autoridades información sobre sus cómplices y organizaciones criminales, a cambio de la reducción de la pena, protección del Estado para él y sus familiares, pago de asistencia legal y manutención económica de sus familiares. En la perspectiva de dicho funcionario, las organizaciones criminales son las únicas que no sufren las consecuencias de una crisis económica, sino que incluso los grupos mafiosos pueden sobreponerse a estas circunstancias; de ahí de que la revisión de las finanzas del crimen organizado sea prioritaria en el combate a la delincuencia.³¹

³⁰ “Fiscal italiano propone ajustes a la Ley de Extinción de Dominio”, en *La Jornada*, Sección Capital, 6 de septiembre de 2009.

³¹ *Idem*.

Colombia

En Colombia los antecedentes de la regulación de la figura de la extinción de dominio tienen lugar en 1996 con la aprobación de la denominada *Ley 333*, que establece la pérdida de la propiedad de las tierras ociosas. Entre los instrumentos internacionales que han servido como referencia para diseñar la legislación colombiana se encuentran el “Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un Delito”, firmado en Estrasburgo en 1990 y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, signada en Palermo en 2000.

Sin embargo, por las debilidades que se llegaron a identificar en Colombia una vez implementada la *Ley 333* en diciembre de 2002, ésta se reformó y se expidió la *Ley 793* en vigor, la cual -entre otras cosas- establece la celeridad de las causas penales, permitiendo que en un término aproximado de cuatro meses pueda finalizar un proceso de extinción de dominio. Esta reforma prevé la independencia del ejercicio de la acción penal del proceso; es decir, permite que la acción no esté ligada al desarrollo de un proceso penal.

En la perspectiva de la Fiscalía General de aquella nación, la extinción es una de las medidas que mayor eficacia ha tenido en Colombia en la lucha contra el crimen organizado, puesto que permite hacer efectiva la persecución criminal y la desarticulación de la estructura económica de las organizaciones criminales. Uno de los avances de la actual normatividad colombiana sobre el particular, es que regula la posibilidad de la suscripción de acuerdos o pactos de colaboración que permitan imprimir rapidez al proceso; un elemento a superar es la reforma a la legislación para diseñar un trámite abreviado que evite los obstáculos jurídicos en los procesos actuales.³²

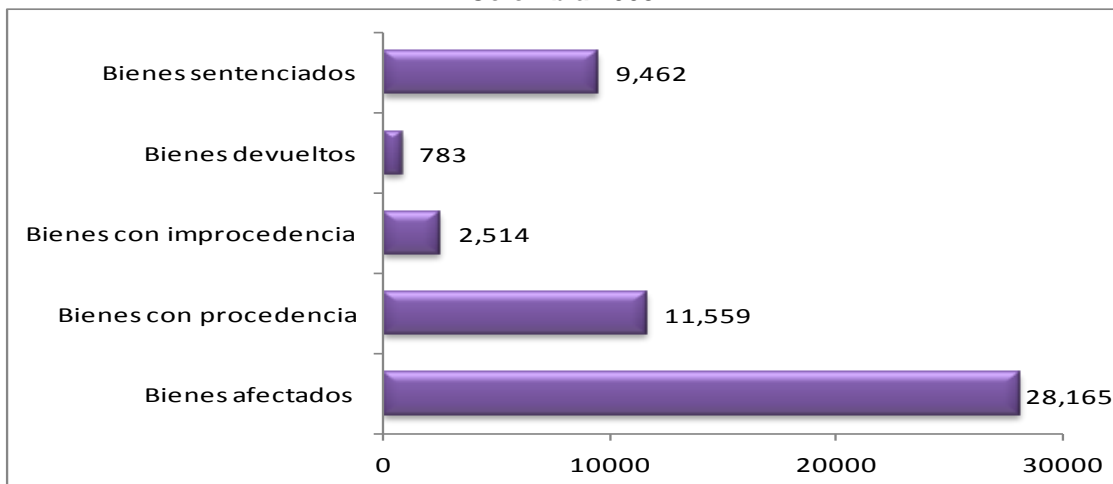
En Colombia, la Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y Contra el Lavado de Activos -que es la instancia de la Fiscalía General de la Nación responsable de atacar la estructura económica de las organizaciones criminales-, ha privilegiado dos estrategias para alcanzar dicho objetivo. La primera, acusando ante el Poder Judicial local a los integrantes de la delincuencia organizada por los delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito y *testaferrato*; la segunda, iniciar los trámites de extinción del derecho de dominio sobre sus bienes de procedencia ilícita. Junto a lo anterior, la fiscalía

³² Fiscalía General de la Nación, “Perspectivas de política criminal, construyendo un Estado garantista”, Lucha contra el crimen organizado en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2008, p. 27.

colombiana señala que ha iniciado una lucha frontal de extinción de dominio sobre los bienes de personas condenadas por corrupción administrativa.³³

La Gráfica 2 permite apreciar los bienes que han sido afectados por procesos de extinción de dominio en Colombia durante 2008. En la ilustración se desglosa la cantidad de bienes afectados por dicha figura legal en sus diferentes modalidades, es decir, los bienes respecto de los cuales ya se emitió una sentencia, los bienes devueltos, los bienes afectados, así como aquellos en donde el sistema de justicia colombiano emitió alguna resolución de procedencia o de improcedencia.

Gráfica 2
Bienes afectados por procesos de extinción de dominio
Colombia 2008



Fuente: Fiscalía General de la Nación, “Perspectivas de política criminal, construyendo un Estado garantista”, Lucha contra el crimen organizado en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2008, p. 19.

El Cuadro 2 muestra seis de los casos más relevantes de extinción de dominio de propiedades de la delincuencia organizada de aquel país, señalando un avalúo de los bienes adjudicados en favor del Estado colombiano en cada caso y su equivalente en moneda nacional mexicana. Como puede advertirse, los montos de los bienes extintos a favor del Estado colombiano durante 2011 son particularmente cuantiosos y equivalen a más de 3 mil 400 millones de pesos mexicanos, mientras que los bienes sujetos a proceso de extinción en México actualmente, son sólo ocho inmuebles, dos vehículos y poco más de 2.3 millones de pesos, como quedó asentado en el Cuadro 1 de este trabajo.

³³ Fiscalía General de la Nación, “Perspectivas de política criminal, construyendo un Estado garantista”, Lucha contra el crimen organizado en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2008, p. 19.

Cuadro 2
Casos connotados de extinción de dominio en Colombia en 2011

Resoluciones destacadas en materia de extinción de dominio	Importe en pesos colombianos	Equivalente en pesos mexicanos
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	15 mil millones	114,587,852
Grupo Nule	8 mil millones	61,113,521
Guillermo León Sáenz Vargas alias <i>Alfonso Cano</i>	242 millones de pesos, 135 mil dólares y 17.5 mil euros	4,017,885
Wilber Alirio Varela alias <i>Jabón</i>	5 mil millones	38,195,950
Néstor Eugenio Aristizabal alias <i>123</i> y Maximiliano Bonilla alias <i>Valenciano</i>	20 mil millones	152,783,803
Jaime Alberto Mejía González alias <i>El perro</i>	400 mil millones	3,055,676,071
TOTAL	448,525,956,495	3,426,375,082

Fuente Elaboración con datos de: Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2011*, Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, Colombia, 2011, p.p. 70-71, conversión monetaria realizada con base en la cotización vigente el 17 de mayo de 2012, en donde 1 peso mexicano equivale a 130.9 pesos colombianos.

De acuerdo con Sara Magnolia Salazar Landínez, quien fuera Fiscal Jefe de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos de Colombia, los efectos de las ganancias criminales en la economía y en el sistema político de aquella nación han traído como resultado, entre otros rubros, corrupción de las instituciones, reducción de las actividades productivas lícitas, desigualdades sociales, desconfianza en los sectores financieros, formación de burbujas inflacionarias, riesgo de desestabilización de la economía, violencia generalizada, debilitamiento de la competitividad, altas tasas de desempleo y marginalidad de la población indígena. Según Salazar Landínez, entre la década de 1980 y mediados de la siguiente el narcotráfico en Colombia generaba alrededor del 4% del PIB, empleando 3% de la población remunerada de aquel país y proveyendo de liquidez a su economía por un monto cercano a los 2,500 millones de dólares anuales.³⁴

Así, se ha calculado que entre 2003 y 2009 el Estado colombiano ha decomisado el equivalente a 11 mil millones de dólares de activos criminales escondidos en la economía legal de aquella nación.³⁵

Se ha señalado que la Ley de Extinción de Dominio colombiana ha tenido diversos efectos en el sistema financiero de aquel país, entre los que destacan: el establecimiento de una política de resarcimiento social por los efectos de actividades ilícitas, incremento de la productividad financiera y la utilidad de los bienes que han sido objeto de extinción,

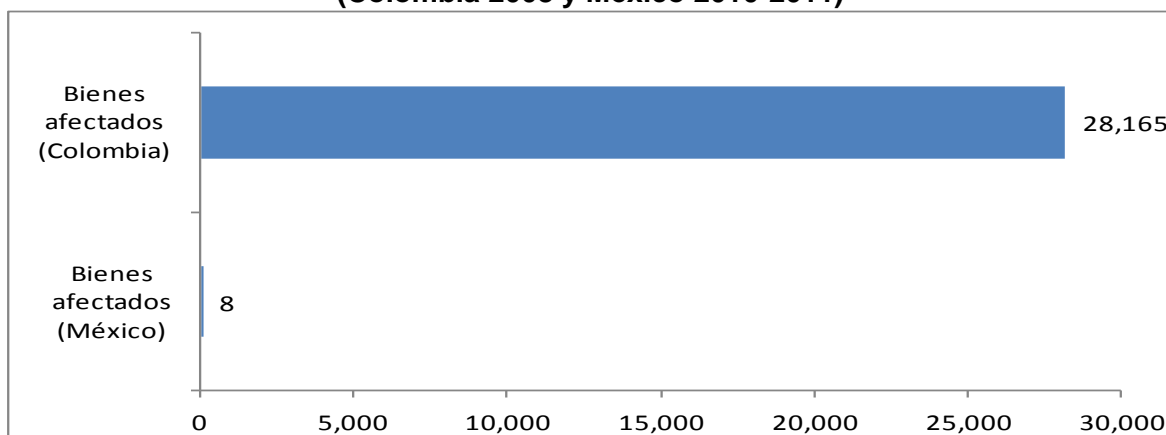
³⁴ Sara Magnolia Salazar Landínez, “Impacto financiero de la Ley de Extinción de Dominio en Colombia”, presentación disponible en slideshare.net (fecha de consulta: abril 12 de 2012).

³⁵ “México pierde la guerra”, Revista *Esquire Latinoamérica*, marzo 23 de 2010.

canalización de los bienes objeto de extinción a entidades que prestan servicios a los desplazados por la violencia, generación de empleo e inversión social, reactivación de los sectores económicos más relevantes, generación de vivienda, desarrollo de infraestructura, regreso de inversionistas lícitos, programas para erradicar la corrupción administrativa y cultivos ilícitos, financiamiento de pólizas para indemnizar a víctimas y para programas de nutrición infantil, menores, indigentes y de personas de la tercera edad, financiamiento de acciones del Estado en la lucha contra el crimen organizado, asignación de recursos para programas de rehabilitación carcelaria y de protección a funcionarios judiciales, ministerios públicos y autoridades administrativas entre otros.³⁶

La Gráfica 3 muestra los bienes afectados por procesos judiciales en materia de extinción de dominio en Colombia en 2008 y en nuestro país en 2010 y 2011. Como se aprecia, la cantidad de bienes afectados en ambos países por la aplicación de dicha figura es significativamente desproporcionada.

Gráfica 4
Bienes afectados por extinción de dominio
(Colombia 2008 y México 2010-2011)



Fuente: elaboración con datos de la Procuraduría General de la República, “Bienes sujetos a extinción de dominio”, en pgr.com.mx. (Fecha de consulta 4 de marzo de 2012) y de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, “Perspectivas de política criminal, construyendo un Estado garantista”, Lucha contra el crimen organizado en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2008, p. 19.

Guatemala

En Guatemala la Ley de Extinción de Dominio entró en vigor el 29 de junio de 2011 y su reglamento el 15 de agosto del mismo año. Entre otras cosas, tales disposiciones prevén el funcionamiento de dos instancias con la responsabilidad de retirar activos en poder de la delincuencia organizada: el Consejo Nacional de Bienes en Administración de Dominio

³⁶ Sara Magnolia Salazar Landínez, “Impacto financiero de la...”, *op. cit.* p.p. 4-8.

(CONABED) y su órgano ejecutivo, la Secretaría Nacional de Bienes en Administración de Dominio (SENABED).³⁷

Cabe tener presentes las observaciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala sobre los rasgos que –según dicha institución- debe tener una legislación en materia de extinción de dominio: a) no debe plantear distinciones sobre los tipos de delito o de actividades delictivas para perseguir los bienes objeto de extinción. Es decir, no puede hacer diferencias si la ley se aplicará contra grupos de narcotraficantes o contra bandas de secuestradores, y dejar al margen otras actividades delictivas igualmente lucrativas y perjudiciales como la corrupción oficial o paraoficial; b) no puede ligarse la acción de extinción de dominio al proceso penal porque tal cosa propicia retrasos procesales y una legislación idónea en la materia debe ser expedita, con términos cortos, respetando el debido proceso, las garantías procesales y el derecho a la defensa; c) debe priorizarse el trámite de procesos relacionados con la extinción de dominio, para que las decisiones de fondo no se vean afectadas por la acumulación de expedientes de otra naturaleza; y d) es fundamental una adecuada administración de los bienes incautados, porque de lo contrario se corre el riesgo de su deterioro y de que el Estado se vea en la obligación de indemnizar a los propietarios de unos bienes sujetos a una extinción de dominio, en aquellos casos en que la acción no prospere.³⁸

En cuanto a la aplicación práctica de las disposiciones sobre extinción de dominio en Guatemala, son de tener presentes diversos datos que muestran el panorama sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable. Al respecto, se tiene que al mes de febrero de 2012, -a diez meses de haber entrado en vigor la ley de la materia- han sido dictadas por los tribunales 12 sentencias a favor del Estado Guatemalteco sobre bienes incautados por las autoridades a grupos del crimen organizado y el narcotráfico.

De los doce fallos judiciales, la Secretaría de Bienes de Extinción de Dominio ha recibido en total cerca de 760 mil dólares además de 226 mil pesos colombianos, debido a que aún no concluyen algunos procesos judiciales. Los juicios concluidos asignaron una distribución de 20% de los bienes objeto de extinción -152 mil dólares y 45 mil pesos colombianos- a una instancia denominada Métodos Especiales de Investigación y Fuerzas

³⁷ Al CONABED le corresponde aprobar las inversiones que se realizarán con los fondos de dinero incautado, así como la administración de bienes extinguidos. El SENABED se encarga de distribuir en las diferentes dependencias del Estado lo que se incaute al crimen organizado, principalmente el dinero en efectivo.

³⁸ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, “Características generales de una Ley de Extinción de Dominio”, *Boletín*, 4 de noviembre de 2010.

de Tarea de Intercepción Marítima y Área de Droga, y el 80% restante -608 mil dólares y 180 mil pesos colombianos-, se repartirá entre otras cinco instancias relacionadas a la seguridad y justicia de aquella nación.³⁹

De acuerdo con el Director del Consejo Nacional de Bienes de Extinción de Dominio de Guatemala se han entregado ya 190 mil dólares incautados los cuales serán destinados a los fondos privativos del Organismo Judicial estando pendiente la entrega de recursos por el mismo concepto al Ministerio de Gobernación, al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la Nación. Según el funcionario aludido, los procesos judiciales de extinción de dominio a resolverse en lo inmediato en aquella nación ascenderían a un monto de 1.5 millones de dólares más.

La normatividad vigente en Guatemala prevé que 20% de los bienes objeto de extinción de dominio serán distribuidos para gastos de unidades de investigación del Ministerio de Gobernación y para el Ministerio de la Defensa; 20% para los fondos del Ministerio Público; 18% al Ministerio del Interior; 15% a los fondos privativos de la Secretaría Nacional de Bienes en Administración de Dominio; 25% al Organismo Judicial y 2% a la Procuraduría General de la Nación. En Guatemala el Consejo Nacional de Bienes de Extinción de Dominio, es el órgano adscrito y presidido por la Vicepresidencia de la República, que es conformado por un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de la Defensa y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Perú

En julio de 2007 el Decreto Legislativo número 992 introdujo en el ordenamiento jurídico peruano la institución de la *pérdida de dominio*; como una figura novedosa en la lucha contra la criminalidad de aquel país, dicho decreto –expedido por Presidente de aquella nación- se inserta en las disposiciones legales previstas en la *Ley que otorga al Poder Ejecutivo facultades para poder legislar en materia de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, crimen organizado, trata de personas y pandillaje pernicioso*. Junto al decreto en cita, se expidió el “Reglamento del Decreto Legislativo N° 992, que regula el Proceso de Pérdida de Dominio”; al cual se le efectuaron posteriormente diversas reformas. Unos meses más tarde –en abril de 2008- el congreso

³⁹ “Dictan 12 sentencias a favor del Estado por bienes incautados”, *Agencia Guatemalteca de Noticias*, Sección Nacional, 20 de febrero de 2012.

peruano modificó el proceso de pérdida de dominio a través de la Ley número 29212, que es la normatividad en vigor en la materia.

Los rasgos principales de la legislación peruana permiten identificar al menos dos particularidades: a) el principio de presunción de licitud, el cual lleva a presumir la procedencia lícita de los bienes que aparecen inscritos en los Registros Públicos. Esta presunción podrá ser desvirtuada mediante la actuación de prueba idónea; y b) beneficio del interés público que implica que la pérdida de dominio de bienes ilícitamente adquiridos no se encuentre únicamente referida a la afectación del patrimonio del afectado, sino que está destinada a la legítima protección de un interés público en beneficio de la sociedad, el bien común y la buena fe. Así, los bienes adquiridos por el Estado mediante pérdida de dominio constituyen bienes de dominio privado que deben ser subastados públicamente dentro de los noventa días subsecuentes.⁴⁰

El Cuadro 3 permite advertir algunas de las particularidades de la legislación del ramo en Guatemala, Colombia y nuestro país en lo referente a la naturaleza jurídica de la extinción de dominio, las actividades que la originan, sus causales de procedencia, las modalidades de acceso a la información oficial para allegarse datos que permitan la extinción, los tipos de protección a testigos involucrados en el proceso, la retribución monetaria a los denunciantes, los plazos procesales, la administración de los rendimientos de los bienes sujetos a extinción durante el proceso judicial, su régimen tributario, etc.

⁴⁰ Germán L. Dávila, “Pérdida de dominio en el Derecho Peruano”, Centro de Estudios de Derecho *Iuris Albus*, Cajamarca, Perú, 2009.

Cuadro 3
Rasgos de la figura de extinción de dominio en Guatemala, Colombia y México

GUATEMALA	COLOMBIA	MÉXICO
Naturaleza de la acción		
La acción de extinción de dominio es imprescriptible, distinta e independiente de la persecución y responsabilidad penal. La muerte del titular del derecho o de la persona que se haya beneficiado o lucrado con bienes, frutos, ganancias o productos mencionados en la presente Ley, no extinguirá el ejercicio de la acción, ni la hace cesar, suspender o interrumpir.	La acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.	La acción de extinción de dominio es de carácter real, de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder, o lo haya adquirido.
Actividades que originan la extinción de dominio		
Siembra, cultivo, fabricación, transformación, comercio, tráfico, almacenamiento y promoción de drogas, transacciones e inversiones ilícitas; asociaciones delictivas, procuración de impunidad o evasión, estímulo a la drogadicción; encubrimiento, lavado de dinero, trata de personas y de migrantes, financiamiento al terrorismo, peculado, malversación, concusión, fraude, colusión; cohecho, evasión, asesinato con ánimo de lucro, plagio, secuestro, estafa, extorsión, terrorismo, intermediación financiera, quiebra fraudulenta, fabricación de moneda, contrabando, conspiración, asociación ilícita, entrenamiento para actividades ilícitas, comercialización de vehículos robados, exacciones intimidatorias, obstrucción extorsiva de tránsito y obstrucción de justicia.	Enriquecimiento ilícito, las conductas cometidas en perjuicio del Tesoro Público como peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio de bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, la seguridad pública, la administración pública, el régimen constitucional y legal, secuestro, extorsión, proxenetismo, trata de personas y tráfico de inmigrantes	Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.
Causales de procedencia		
Cuando los bienes provengan de una actividad ilícita realizada en el país o en el extranjero, cuando exista incremento patrimonial de las personas relacionadas con alguien investigado por extinción	Cuando exista incremento patrimonial injustificado, cuando los bienes provengan de una actividad ilícita, cuando hayan sido utilizados como medio para la comisión de actividades ilícitas, cuando provengan de la enajenación o permuta de	Procede respecto de los bienes que a) sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia; b) que no sean instrumento,

GUATEMALA	COLOMBIA	MÉXICO
de dominio, cuando los bienes hayan sido utilizados como instrumento para la comisión de actividades ilícitas o provengan de su enajenación, cuando tales bienes están abandonados o provengan de una sucesión ligada a hechos delictivos.	otros que tengan origen ilícito, cuando los bienes tengan origen lícito pero hayan sido integrados con recursos de origen ilícito.	objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados para ocultar bienes producto del delito; c) que se utilicen para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento y no lo notificó a la autoridad; d) que estén a nombre de terceros, pero existan elementos para determinar que son producto de delincuencia organizada.
Acceso a la información oficial		
Cualquier entidad pública deberá prestar su colaboración inmediata y gratuita al Ministerio Público, cuando les sean requeridos informes para la investigación de extinción de dominio sin necesidad de orden judicial.	Las autoridades administrativas prestarán todo el apoyo que requiera la Dirección Nacional de Estupefacientes para la aplicación de la ley.	El Ministerio Público podrá emplear la información que se genere en las averiguaciones previas que inicie en términos del Código Federal de Procedimientos Penales y en su caso, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
Extinción de dominio y seguridad nacional		
Cuando se invoque el secreto militar, diplomático, de seguridad nacional o la confidencialidad de la información, ésta no podrá ser denegada y se entregará al Fiscal para su custodia y será presentada inmediatamente al juez competente para que proceda a su examen y valoración.	La legislación colombiana no prevé una disposición aplicable sobre este particular.	La Ley Federal de Extinción de Dominio no prevé una disposición aplicable sobre este particular.
Protección de identidad de testigos, denunciantes y agentes de policía		
Durante todo el procedimiento, los testigos así como los agentes investigadores protegerán su identidad con la utilización de códigos conservados bajo la estricta responsabilidad del Fiscal General. Durante el proceso se les garantizará su protección personal.	La denuncia por la cual se pretenda una retribución, se tramitará en cuaderno separado de la actuación principal y estará sometida a reserva. De igual manera será reservado el acto administrativo a través del cual la Dirección Nacional de Estupefacientes pague la retribución ordenada por el juez.	El juez tomará las medidas necesarias para que el demandado o afectado puedan ejercer sus derechos de defensa a plenitud garantizando la seguridad del testigo colaborante.
Retribución para particulares.		
Las personas que contribuyan a la obtención de evidencias para la declaratoria de extinción de	El particular que denuncie de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencia para la	La Ley Federal de Extinción de Dominio no prevé una disposición aplicable sobre este

GUATEMALA	COLOMBIA	MÉXICO
dominio recibirán una retribución de hasta el 5% de los bienes declarados en extinción de dominio.	declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, recibirá una retribución de hasta el 5% del producto que el Estado obtenga por la liquidación y venta de tales bienes.	particular.
Plazos procesales		
Los procesos ministerial y judicial en materia de extinción de dominio, comprenden plazos muy breves que incluyen términos que van desde 24 horas hasta 3 días en la etapa de averiguación previa. Una vez concluido el periodo de instrucción la sentencia se deberá dictar en 10 días.	Los procesos comprenden plazos breves que en la etapa de averiguación previa incluyen diversos términos no mayores a 10 días. En la etapa de instrucción, existen varios términos para desahogar probanzas los cuales no rebasan los 20 días. Agotada la instrucción la sentencia se deberá dictar en 30 días.	El título segundo de la Ley desarrolla en 40 artículos –numerales 20 al 60- los plazos procesales sobre extinción de dominio: a) la substanciación del procedimiento; b) desahogo de pruebas, recursos y audiencias; c) la sentencia; y d) medios de impugnación.
Administración de los bienes		
Se procederá a constituir fideicomisos de administración en las entidades bancarias o financieras, para arrendar o celebrar otros contratos con la finalidad de mantener la productividad y valor de los bienes objeto de extinción. Para garantizar que tales bienes continúen siendo productivos, generadores de empleo y para evitar que se generen erogaciones para el presupuesto del Estado.	Los bienes muebles e inmuebles sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, quien podrá enajenarlos, directamente o a través de terceras personas.	La ley remite a las disposiciones de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público que establece que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) podrá administrar, enajenar o destruir los bienes que le sean transferidos o nombrar administradores de los mismos.
Rendimientos de bienes sujetos a extinción		
Un 40% de los rendimientos serán destinados a cubrir gastos operativos de las entidades que participaron en la investigación y el procedimiento de extinción de dominio, otro 40% para el mantenimiento de los bienes incautados y un 20%, para cubrir indemnizaciones por pérdida o destrucción de bienes.	Los recursos objeto de extinción de dominio, ingresarán a un fondo y serán destinados a fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, rehabilitación de militares y policías heridos en combate, cofinanciación del sistema de responsabilidad penal adolescente, infraestructura carcelaria, fortalecimiento de la administración de justicia y funcionamiento de la Dirección Nacional de Estupefacientes	Los bienes sujetos a extinción y sus frutos se destinarán por orden de prelación a la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos que dieron origen a la extinción o a cubrir las reclamaciones procedentes por créditos garantizados. Los remanentes se depositarán en un fondo operado por la PGR.
Régimen tributario		
Los bienes asegurados no causarán intereses remuneratorios ni moratorios durante el proceso de extinción de dominio, y en ese lapso se suspenderá	Los impuestos sobre los bienes sujetos a extinción de dominio no causan intereses Durante el proceso se suspenderá el término para iniciar o proseguir los procesos	La Ley Federal de Extinción de Dominio no prevé una disposición aplicable sobre este particular.

GUATEMALA	COLOMBIA	MÉXICO
el término para iniciar o proseguir los procesos de cobro tributario.	de jurisdicción coactiva. Declarada la extinción de dominio, y una vez enajenados los bienes, se cancelará el valor tributario pendiente por pagar con cargo al producto de la venta. En ningún caso el Estado asumirá el pago de obligaciones tributarias causadas con anterioridad a la incautación.	
Vigencia		
Seis meses posteriores a su publicación.	A partir de la fecha de su promulgación.	Noventa días naturales posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: Elaboración efectuada con base en la Ley de extinción de dominio de Guatemala expedida el 23 de diciembre de 2010; en las Leyes 793 de 2002 y 785 de 2002 publicadas en el Diario Oficial de la República de Colombia número 45,046 del 27 de diciembre de 2002; y en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

Argumentos legislativos y posturas sobre la extinción de dominio en México

Luego de poco más de un año de vigencia de la “Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el Ejecutivo Federal propuso -en septiembre de 2010- una iniciativa de reformas a la ley en cuestión. En dicha iniciativa, la Presidencia de la República señala los argumentos que a su criterio justifican tales modificaciones, entre ellos se menciona la necesidad de.⁴¹

- I. Ampliar el concepto de bienes objeto de la extinción de dominio al desligarlo de la comisión de un delito previo, a fin de incluir aquellos que provengan directa o indirectamente de un hecho ilícito;
- II. La posibilidad de que en una averiguación previa el Ministerio Público pueda desvincular los aspectos relacionados a esta figura, de otros hechos de naturaleza estrictamente penal;
- III. Desvincular los efectos de la resolución de la extinción de dominio de la sentencia que recaiga en un proceso penal;
- IV. Ampliar los supuestos de las medidas precautorias; para que el Ministerio Público, pueda solicitar la implantación de medidas cautelares sobre los bienes sujetos a extinción;
- V. Establecer una presunción de bienes relacionados con hechos ilícitos cuando no se acredite su procedencia lícita o exista incremento patrimonial injustificado.

La propuesta del Ejecutivo establece que la extinción de dominio puede prepararse con los datos obtenidos de la investigación para la prevención de los delitos, así como la posibilidad de presentar ante el juez, el contenido de entrevistas con particulares que expresen la vinculación de bienes con hechos ilícitos.

La iniciativa plantea la posibilidad de utilizar la información con que se cuente en el Sistema Único de Información Criminal previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al tiempo que se prevé que para alcanzar los objetivos de la propuesta el Ministerio Público pueda realizar intervención de comunicaciones entre particulares.⁴²

⁴¹ La propuesta del Ejecutivo fue aprobada en la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2012, con 258 votos en pro, 10 en contra y una abstención y se envió al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

⁴² Ver: “Iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los

Una vez dictaminada por la Comisión de Justicia la propuesta de reforma anotada, el debate parlamentario propició la fijación de posturas en torno a la misma. En cuanto a los legisladores que avalaron los cambios contenidos en el dictamen, éstos señalaban la necesidad de adecuar dicho marco legal, subrayando como uno de los principales motivos para afirmar lo anterior que, desde la promulgación de la Ley Federal de Extinción de Dominio en 2009, la PGR sólo ha iniciado diez procedimientos en la materia, de los cuales ha logrado ganar uno, con el agravante de que en 2012 no se ha iniciado uno solo de estos procedimientos. Según los mismos legisladores, tales resultados son mínimos si se compara la legislación federal con la aplicación de la misma en entidades como el Distrito Federal.⁴³

De entre las diversas razones que los diputados han vertido para justificar su apoyo a la reforma aludida se pueden señalar cuatro argumentos principales: a) ampliar el concepto de bienes objeto de la extinción de dominio incluyendo aquellos que provengan directa o indirectamente de un hecho ilícito; b) excluir la vinculación de la acción extintiva a la existencia de una averiguación previa, de forma en que el Ministerio Público pueda emplear cualquier fuente de investigación; c) sustituir el concepto de *cuerpo del delito* por el de *hecho ilícito*; y d) desvincular los efectos de la resolución de la extinción de dominio de la sentencia que recaiga en un proceso penal.⁴⁴

A diferencia de lo anterior, las argumentaciones esgrimidas en contra de las modificaciones a la ley en cuestión, se fundan en la apreciación de que tales reformas vulneran los principios constitucionales del debido proceso y de presunción de inocencia. Se ha señalado también que la extinción de dominio procedería aunque no se haya dictado sentencia condenatoria que determine la responsabilidad penal, sino simplemente cuando existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

Según los legisladores que han manifestado su desacuerdo con los términos del dictamen, las reformas en materia de extinción de dominio podrían vulnerar el principio de presunción de inocencia, porque aunque no haya una sentencia condenatoria en donde

Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, 3092-1, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 7 de septiembre de 2010.

⁴³ Los posicionamientos de los legisladores en torno a las reformas a la Ley Federal de Extinción de Dominio se vertieron en la sesión en la que estas fueran aprobadas y enviadas al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

⁴⁴ Discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 27 de marzo de 2012.

se determinen las responsabilidades de carácter penal a una persona –es decir antes de que concluya el proceso penal en donde se dicte la sentencia que avale dicha extinción– a las personas se les puede privar de sus bienes. El otro elemento destacado por los legisladores que se oponen al dictamen es que con las reformas se afectaría la garantía constitucional del debido proceso. La propuesta implica que antes de que concluyan los procesos -es decir antes de que un ciudadano sea oído y vencido en un juicio- el ciudadano puede ser privado de bienes o de su patrimonio bajo el supuesto de que esos recursos o esos bienes pudieran estar relacionados con ilícitos.⁴⁵

También se ha aseverado que se reemplaza el concepto *delito* por el término *hecho ilícito*. Tal situación -a decir de los legisladores opuestos al dictamen- implica serias consecuencias ya que al prever que sean objeto de extinción los bienes ligados a simples ilícitos y no a delitos debidamente tipificados por la norma penal, se propicia la promoción de lo que en teoría jurídica se denomina *el derecho penal del enemigo*, que es un derecho de excepción contrario a las garantías y a los derechos fundamentales de las personas.⁴⁶

En el ámbito académico, existen también posturas que cuestionan algunos aspectos relacionados con la figura de extinción de dominio y su marco legal vigente. En la visión del especialista Edgardo Buscaglia, es inaudito que las instituciones responsables del combate al crimen organizado en México carezcan de instrumentos para dismantelar las redes patrimoniales y financieras de las organizaciones de la delincuencia organizada. En su perspectiva, el gobierno no cuenta con información suficiente que permita la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio, señalando que dicha ley es básica para despojar al narcotráfico de sus bienes y mermar su fuerza, pero carece de un instrumento clave que es el insumo de la información sobre los personajes que administran, desde la política o desde el sector empresarial, el patrimonio de la delincuencia organizada. Para el señalado autor, los instrumentos para investigar las redes patrimoniales y financieras de las organizaciones criminales –como los registros públicos de la propiedad mercantil- no se utilizan en forma adecuada y además en México, -a su decir- no hay mapas financieros que permitan seguir adecuadamente líneas de investigación sobre el patrimonio de los grupos delictivos, dichas líneas deben definirse –según el autor anotado- por medio de una colaboración operativa entre la Secretaría de

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

Hacienda, la Unidad de Inteligencia Financiera, así como entre las unidades de investigación patrimonial del Distrito Federal y la PGR.⁴⁷

En la misma dirección, Buscaglia enfatiza que la banca mexicana está infiltrada por el dinero de la delincuencia y que es cómplice por omisión de los grupos delincuenciales. En la óptica de dicho autor –quien es coordinador del Programa Internacional de Justicia y Desarrollo del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)- el gobierno de nuestro país no cumple con las recomendaciones del Grupo Financiero Internacional (GAFI) para prevenir el lavado de dinero, ni utiliza el instrumental técnico y legal del que dispone para impedir que el dinero sucio circule por las arterias del sistema financiero mexicano, dinero que de acuerdo con el autor actualmente tiene presencia en el 78% de los sectores económicos del país.⁴⁸

Buscaglia, quien es catedrático de la Universidad de Columbia y asesor del Instituto de Entrenamiento para el Mantenimiento de la Paz de la ONU, considera que para posibilitar la funcionalidad de figuras como la extinción de dominio, el sector financiero debe apoyar al gobierno federal en su lucha contra el crimen organizado y que instituciones como los registros públicos de la propiedad en todo el país, deben poder vincular patrimonios ilícitos con prestanombres, testaferros y con personajes políticos o accionistas que están ligados a la delincuencia organizada. Concluye señalando el estudio del fenómeno de la delincuencia en 150 países, que junto a la extinción de dominio, es preciso tipificar como delito la manipulación de mercados por parte de accionistas o empresarios en posesión de información confidencial y que instituciones como la Unidad de Inteligencia Financiera, la Unidad de Investigación Patrimonial de la PGR deben compartir sus bases de datos con la Secretaría de la Función Pública y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para cruzar información con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y con el Banco de México.⁴⁹

Regresando al ámbito parlamentario, cabe destacar como mera referencia numérica, que las iniciativas sobre extinción de dominio que implican reformas

⁴⁷ “La estructura financiera del narco, intocada”, en *Proceso*, Reportaje especial, 14 de julio de 2010.

⁴⁸ Según Buscaglia, más de la mitad de los cerca de 2 mil municipios del país están feudalizados por el crimen organizado y en donde las organizaciones delictivas ejercen no sólo el poder criminal, sino que han construido andamiajes muy sólidos para que sus miembros se posicionen en las estructuras del poder político y empresarial.

⁴⁹ La estructura financiera...” *op. cit.*

constitucionales al artículo 22 promovidas a partir de la LIX Legislatura son casi una docena. De esas propuestas, ocho fueron presentadas por diputados y el resto por senadores, cuatro del total de las propuestas son promovidas por legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tres por representantes del Partido Acción Nacional (PAN), dos por legisladores de Convergencia -ahora Movimiento Ciudadano- y el resto por representantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Nueva Alianza. De las propuestas anotadas, seis son promovidas en la LXI Legislatura y cinco en la LX.

En lo tocante a propuestas que sólo plantearon reformas a la Ley Federal de Extinción de Dominio y que fueron presentadas ante una de las dos Cámaras del Congreso a partir de la LX Legislatura, éstas fueron nueve –ya bien la expedición de una ley integral o reformas a la normatividad existente. De ellas, una fue presentada en la LIX Legislatura, tres en la siguiente y cinco en la LXI. Dos propuestas tuvieron su origen en iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, cinco por diputados y dos por senadores. En cuanto a la filiación de los promoventes de reformas a la normatividad en la materia destaca que los legisladores del PAN y del PRD presentaron respectivamente dos iniciativas por fracción, mientras que legisladores del PRI, del Partido del Trabajo y del Verde Ecologista de México, promovieron una iniciativa por cada grupo.

Un desglose de lo anterior se aprecia en los datos incluidos en el comparativo que se incluye como Cuadro 4 en donde se aprecia la denominación de la reforma constitucional o legal propuesta, autor, fecha de presentación, status legislativo y una sinopsis de su contenido.

Cuadro 4
Propuestas de reformas constitucionales y legales sobre extinción de dominio
(Congreso de la Unión, Legislaturas LIX-LXI)

Nombre	Promotor de la iniciativa, Grupo Parlamentario, fecha, Legislatura, status	Objetivo de la propuesta
Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Confiscación de Bienes de Procedencia Ilícita.	Iniciativa presentada por la Senadora Verónica Velasco Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PVEM, presentada el 27 de octubre de 2005, proyecto desechado el 21 de diciembre de 2006, promovida en la LIX Legislatura.	Pretende combatir el enriquecimiento ilícito de los grupos del crimen organizado y privar de la propiedad de bienes a los delincuentes, sus parientes, dependientes, socios, accionistas, herederos y legatarios o donantes. La propuesta toma como ejemplo la Ley de Extinción de Dominio de Colombia.
Iniciativa que expide la Ley de Expropiación y Restricciones al Dominio de los Bienes	Iniciativa presentada por el diputado sin partido Félix Castellanos Hernández, el 18 de septiembre de 2007, dictaminada en sentido negativo el 16 de marzo de 2010, promovida en la LX Legislatura.	Se busca establecer las restricciones al dominio de la propiedad, describiendo el procedimiento que habrá de regularlas y los derechos de los afectados frente a dichas limitaciones.
Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los párrafos cuarto y quinto al artículo 22 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 27 de la Constitución y se crea la Ley Reglamentaria del cuarto párrafo del artículo 22 y tercero del artículo 27 de la Constitución.	Iniciativa presentada por el Dip. Andrés Lozano Lozano, del Grupo Parlamentario del PRD, 31 de julio de 2007, promovida en la LX Legislatura, propuesta desechada el 23 de noviembre de 2011.	Propone plasmar en la ley la extinción de dominio o régimen de propiedad de bienes, cuando sus dueños sean señalados como presuntos responsables o sean procesados por delitos atribuibles a la delincuencia organizada.
Iniciativa de Ley Federal de Extinción de Dominio.	Iniciativa presentada por el diputado Andrés Lozano Lozano, del Grupo Parlamentario del PRD, el 18 de septiembre de 2008, pendiente de dictaminar, promovida en la LX Legislatura.	Se busca declarar extinta la propiedad de bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal pero existan elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió.
Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Extinción de Dominio y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.	Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República el 23 de septiembre de 2009, iniciativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, promovida en la LX Legislatura.	La iniciativa tiene por objeto constituir un fondo destinado a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos, el cual se integraría con los recursos que se obtengan de los bienes o el producto de los delitos de secuestro, robo de vehículos y trata de personas.
Iniciativa con proyecto de decreto que expiden la	Iniciativa presentada por el Sen. Tomás Torres	La iniciativa propone concentrar en una ley

Nombre	Promotor de la iniciativa, Grupo Parlamentario, fecha, Legislatura, status	Objetivo de la propuesta
Ley para Prevenir y Sancionar el Secuestro y la Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional en materia de extinción de dominio y por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica de la PGR y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en materia de secuestro.	Mercado, del Grupo Parlamentario del PRD, el 9 de octubre de 2008, fue dictaminada junto con la iniciativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, promovida en la LX Legislatura.	especializada los tipos relativos a la privación ilegal de la libertad, incluyendo nuevos subtipos penales. También pretende establecer un fondo contra el delito de secuestro a fin de dotar a las autoridades de recursos financieros y tecnológicos para la investigación en la materia. Destaca también la propuesta de la figura de extinción de dominio que respeta las garantías de audiencia y de debido proceso, teniendo como base la notificación del interesado y de los terceros afectados.
Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por el Dip. César Octavio Camacho Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRI, el 29 de marzo de 2007, publicado en el Diario Oficial el 18 de junio de 2008, promovida en la LX Legislatura.	Se propone regular las incautaciones y decomisos de los bienes de tal manera que la autoridad judicial pueda resolver la aplicación de la extinción de dominio a favor del Estado. No se podrán afectar derechos de propietarios o poseedores de buena fe. Los bienes extinguidos a favor del Estado serán depositados en un fideicomiso.
Iniciativa de Ley Federal de Extinción de Dominio	Iniciativa presentada por el Dip. Andrés Lozano Lozano del Grupo Parlamentario del PRD el 18 de septiembre de 2008, propuesta desechada el 23 de noviembre de 2011, promovida en la LX Legislatura.	La iniciativa propone permitir que se declare extinta la propiedad de bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia penal pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Extinción de Dominio	Iniciativa presentada por el Dip. Alberto Esteva Salinas del Grupo Parlamentario del Convergencia el 11 de abril de 2007, propuesta desechada el 23 de noviembre de 2011, promovida en la LX Legislatura.	Se pretende regular los medios, competencias y procedimientos para obtener la recuperación de bienes producto de actos ilícitos, para evitar que éstos sigan incrementen la capacidad de operación de las organizaciones criminales.
Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por el Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, el 11 de noviembre, de 2011, pendiente de dictamen, promovida en la LXI Legislatura.	Se busca ampliar la aplicación de la extinción de dominio a los siguientes delitos: operaciones con recursos de procedencia ilícita, corrupción de menores, pornografía y turismo sexual cuando se trate de personas menores de 18 años o de personas incapaces.

Nombre	Promotor de la iniciativa, Grupo Parlamentario, fecha, Legislatura, status	Objetivo de la propuesta
Iniciativa que reforma el artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por la Dip. Rosa Adriana Díaz Lizama del Grupo Parlamentario del PAN el 8 de marzo de 2012, promovida en la LXI Legislatura, pendiente de dictamen.	Pretende regular la extinción de dominio a favor del Estado para que se destine una parte de este a la asistencia de las personas adultas mayores y a favor del IMSS, al ISSSTE y al ISSFAM, quienes las destinarán para el pago de pensiones y jubilaciones, entregándolas a los derechohabientes.
Iniciativa que reforma el primer párrafo de la fracción II del segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por el Sen. Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez del Grupo Parlamentario del PAN, el 16 de febrero de 2012, pendiente de dictaminar, promovida en la LXI Legislatura.	Busca incluir el enriquecimiento ilícito entre las causales de la extinción y aplicar un procedimiento que permita afectar los bienes del servidor público que no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la CNDH, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y expide la Ley General de Protección a Víctimas del Delito.	Iniciativa presentada por el Dip. Víctor Humberto Benítez Treviño del Grupo Parlamentario del PRI, el 4 de febrero de 2010, publicado en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 2010, promovida en la LXI Legislatura.	La iniciativa tiene por objeto entre otras cosas que: 1) El valor de los bienes extintos se destinará a la reparación del daño; 2) El fideicomiso en el que se depositen los remanentes del valor de los bienes será administrado por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por el Dip. Manuel Humberto Cota Jiménez del Grupo Parlamentario del PRI, el 9 de febrero de 2012, promovida en la LXI Legislatura, pendiente de dictaminar.	La iniciativa busca consolidar un fondo de apoyo a víctimas de delincuencia organizada. Propone: becas de estudio, pago de gastos de hospitalización, tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico, asesoría jurídica, apoyo a víctimas y a dependientes de las víctimas.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 7 de septiembre de 2010, aprobado en la Cámara de Diputados, se turna al Senado el 27 de marzo de 2012, promovida en la LXI Legislatura.	La iniciativa busca fundar la acción de extinción de dominio en información ajena a la averiguación previa, independizar la acción de extinción de dominio del expediente ministerial para evitar que se revele información que ponga en riesgo a personas y la indagatoria, así como evitar condicionar su éxito al resultado del juicio penal.
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, así como de las Leyes Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución	Iniciativa presentada por el Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia del Grupo Parlamentario del PT, el 27 de marzo de 2012, promovida en la LXI Legislatura, pendiente de dictaminar	La iniciativa tiene por objeto crear un Fondo de apoyo a víctimas y ofendidos del delito, administrado por un fideicomiso cuyos recursos provenientes de bienes abandonados y de extinción de dominio, serán utilizados bajo estricto apego a

Nombre	Promotor de la iniciativa, Grupo Parlamentario, fecha, Legislatura, status	Objetivo de la propuesta
Política de los Estados Unidos Mexicanos; General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.		criterios de honestidad, eficiencia, publicidad y transparencia, fiscalizado por la ASF. La dependencia que sea responsable rendirá un informe semestral y se publicará en dos periódicos de circulación nacional sobre el origen e los recursos acumulados y el destino de los ejercidos en ese lapso.
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Amparo, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley Federal de Extinción de Dominio, del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal Federal.	Iniciativa presentada por el Dip. Bonifacio Herrera Rivera del Grupo Parlamentario del PAN, el 9 de marzo de 2011, pendiente de dictamen, promovida en la LXI Legislatura.	La iniciativa tiene por objeto brindar protección integral a la víctima u ofendido del delito, a efecto de consolidar sus derechos, garantizar su acceso a la justicia, y dotarla de medidas de protección, asistencia médica y pago de la reparación del daño.

Fuente: elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Legislaturas LIX-LXI.

Algunos datos sobre la extinción de dominio en las legislaciones estatales

Pese a que la promulgación de la ley federal tuvo lugar desde 2009 –y la reforma constitucional respectiva un año antes- las leyes locales en la materia no han sido expedidas en todos los estados de la república.

A la fecha, cerca de la mitad de los congresos locales han expedido ya una ley en materia de extinción de dominio y en las restantes legislaturas existen iniciativas sobre el tema con distintos grados de avance en su proceso legislativo. En los casos de las leyes estatales -salvo la del Distrito Federal y la de Morelos-, todas son posteriores a la ley federal aplicable y algunas de estas son muy recientes, como las del Estado de Tlaxcala y la de Sonora –esta última aprobada por el congreso local el 4 de mayo de 2012.

Así, un primer rasgo a destacar en tales legislaciones es su naturaleza incipiente, ya que la mayoría de la normatividad del ramo a nivel estatal ha sido promulgada en los últimos años. Tales son los casos de las legislaciones de Distrito Federal (diciembre de 2008), Morelos (marzo de 2009), San Luis Potosí (agosto de 2009), Nuevo León, Tabasco y Chiapas (septiembre de 2009), Chihuahua, (abril de 2010), Puebla Hidalgo y Zacatecas (marzo de 2011), Guanajuato (junio de 2011), Jalisco (agosto de 2011), Estado de México (noviembre de 2011), Tlaxcala (marzo de 2012) y Sonora (mayo de 2012).

En cuanto al contenido de las legislaciones estatales sobre el particular, se observa la distribución habitual de capítulos y temáticas comunes, como las disposiciones generales, su objeto y ámbito de aplicación; los bienes susceptibles de ser objeto de extinción; los aspectos procesales de la acción; la actuación de las autoridades competentes; las medidas cautelares para garantizar la conservación de los bienes, los aspectos relativos al ofrecimiento y desahogo de pruebas; los alcances de la sentencia; y los medios de impugnación procedentes, entre otros temas.⁵⁰

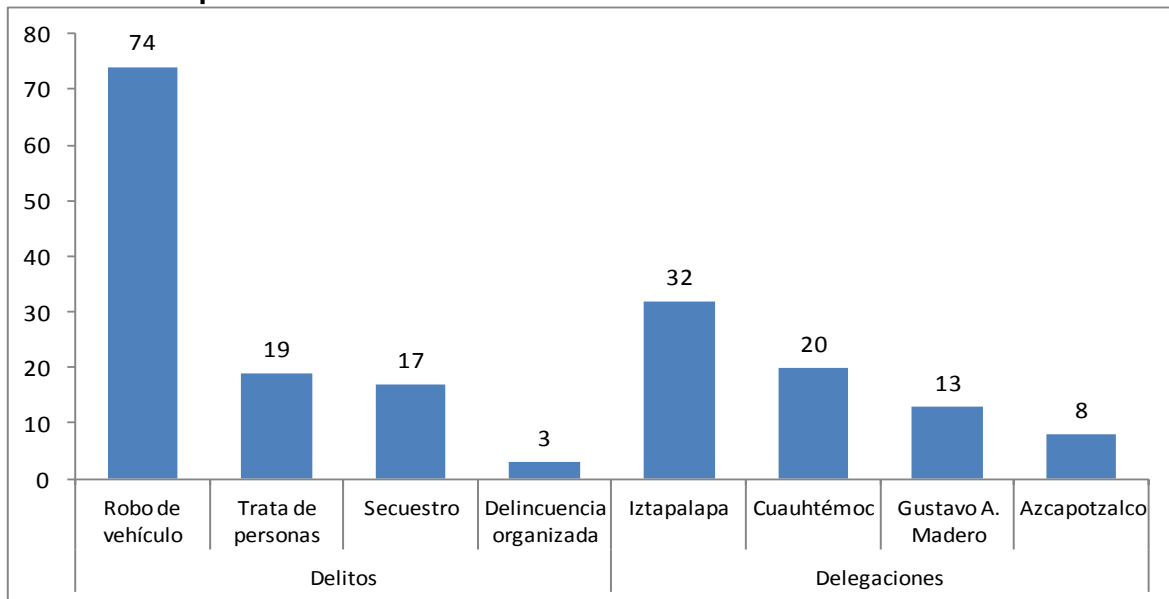
En algunas legislaciones estatales se advierten modalidades particulares, como mecanismos de cooperación internacional cuando los bienes se encuentren en el extranjero; el otorgamiento de recompensas a ciudadanos que denuncien bienes factibles de ser extintos; el establecimiento de jueces especializados; la instauración de plazos abreviados para el desahogo el procedimiento o la inclusión de delitos adicionales a los

⁵⁰ Diversas reformas efectuadas en julio de 2010 a la legislación de la materia para el Distrito Federal, fueron objeto de una Acción de Inconstitucionalidad promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad.

mencionados en la ley federal respectiva contra los que procede la acción extintiva de dominio.

La Gráfica 4 permite identificar algunos datos relativos a la aplicación de la ley respectiva en el Distrito Federal. De acuerdo con el titular de la Fiscalía Especializada en Extinción de Dominio de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre marzo de 2009 y febrero de 2012, dicha instancia sumó 113 casos presentados ante el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF). Como se aprecia, las delegaciones donde se han presentado mayor número de casos son Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco. Los delitos que han dado lugar a un proceso extintivo son robo de vehículos, trata de personas, secuestro y delincuencia organizada. Para febrero de 2012, existían 41 sentencias de primera instancia emitidas por el Poder Judicial local sobre el tema, de las cuales 38 son a favor del gobierno capitalino; 25 apelaciones –20 a favor y 3 pendientes de resolución— así como 26 amparos.⁵¹

Gráfica 4
Aplicación de la extinción de dominio en el Distrito Federal



Fuente: elaboración con datos de “Encabeza robo de vehículos casos de extinción de dominio en el D.F.”, en *Milenio*, 7 de marzo de 2012.

Entre los diagnósticos sobre la legislación estatal correspondiente, destaca la opinión del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), quien ha señalado que las leyes locales deben perfeccionarse a fin de no incluir de

⁵¹ “Encabeza robo de vehículos casos de extinción de dominio en el D.F.”, en *Milenio*, 7 de marzo de 2012.

manera aislada delitos como narcomenudeo, corrupción de menores, lenocinio, trata de personas, privación de la libertad y delitos sexuales y que es necesario el aseguramiento de los recursos financieros e inmobiliarios como medida cautelar susceptible de implementación en cualquier etapa de la averiguación previa o durante el proceso penal en las diferentes legislaciones en materia penal y procesal penal del país. En la misma dirección, el titular del TSJDF propone que las leyes locales deben modificarse para que los decomisos de bienes que constituyen objeto, producto o instrumento de delito, sean canalizados a la utilidad pública o ya bien destruidos. Asimismo, dicho funcionario judicial exhortó a los presidentes de los tribunales superiores de justicia del país a que presenten ante sus congresos locales propuestas legislativas sobre extinción de dominio que permitan cerrar el círculo económico que beneficia al crimen organizado, a fin de que los delincuentes se vean impedidos de irse a otro estado de la República en el que puedan quedar impunes de dichos delitos.⁵²

Es de señalar que en diversos congresos locales, la normatividad extintiva de dominio se encuentra en proceso de revisión y dictamen. En estos casos se encuentran las iniciativas presentadas ante los congresos de los estados de: Veracruz (iniciativa de octubre de 2008), Durango (iniciativa presentada en abril de 2011), Baja California (iniciativa aprobada por la Comisión de Justicia el 29 de abril de 2012), Colima (propuesta presentada en febrero de 2011), Coahuila (iniciativa presentada en marzo de 2010 pendiente de dictaminar), Michoacán (iniciativa presentada en septiembre de 2011), Quintana Roo (iniciativa presentada en marzo de 2012), Tamaulipas y Nayarit (iniciativas promovidas en abril de 2012).

El Cuadro 5 permite identificar algunos rasgos de diversas leyes locales de la materia. De manera recurrente, las leyes locales limitan a los delitos de secuestro, robo de vehículos y trata de personas, los casos en los que puede aplicarse la extinción de dominio, extendiéndolo en algunos casos al narcomenudeo o la asociación delictuosa. Caso especial es la legislación chiapaneca, la cual prevé la posibilidad de extinción en más de veinte delitos. Junto con lo anterior, se aprecian otras particularidades propias de cada legislación en cuanto al destino de los bienes extintos y otras líneas características de la normatividad estatal en la materia.

⁵² “Perfeccionar la Ley de Extinción de Dominio para debilitar el poder económico de la delincuencia organizada”, Poder Judicial del Distrito Federal, *Comunicado de prensa*, 26 de agosto de 2010.

Cuadro 5
Comparativo de disposiciones sobre extinción de dominio en algunas leyes locales

Ley de Extinción de Dominio del Estado de Jalisco (Publicada en agosto de 2011)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Procederá en los casos de los delitos señalados en el artículo 22 de la Constitución constitucional con excepción de los delitos que sean de competencia exclusiva de la Federación.	Se destinarán para la reparación del daño a la víctima de los delitos por los que se siguió la acción, para la constitución de un fideicomiso para las familias de los elementos de seguridad pública fallecidos en cumplimiento de su deber; para las reclamaciones procedentes por créditos garantizados y cumplimiento de otras obligaciones y para fines de seguridad pública, lucha contra las adicciones y apoyo a víctimas del delito.	La acción de extinción de dominio prescribe en diez años a partir de la fecha en que el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de bienes relacionados o vinculados de alguno de los delitos. El Procurador General de Justicia del Estado podrá desistirse de la acción de extinción de dominio en cualquier momento.
Ley de Extinción de Dominio del Estado de Chihuahua (Publicada en abril de 2010)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Secuestro, robo de vehículos y trata de personas.	Se destinarán, hasta donde alcance, al pago de la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos por los que se siguió la acción de extinción de dominio. Los remanentes se depositarán por la Secretaría de Finanzas y Administración en un fideicomiso público.	El Ministerio Público podrá desistirse de la acción en cualquier momento, antes de que se dicte sentencia definitiva, previo acuerdo del Fiscal General del Estado. También podrá desistirse de la pretensión respecto de ciertos bienes objeto de la acción de extinción de dominio.
Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Nuevo León (Publicada en septiembre de 2009)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Robo de vehículos, secuestro o trata de personas.	Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio se aplicarán a favor del Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y los Ofendidos de Delitos establecido de conformidad con la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas y a los Ofendidos de Delitos en el estado.	El Juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá imponer las medidas cautelares necesarias para garantizar la conservación de los bienes materia de la acción de extinción de dominio, como el aseguramiento de bienes y el embargo precautorio.
Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Hidalgo (Publicada en marzo de 2011)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Secuestro, robo de vehículos, trata de personas, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.	Para la reparación del daño causado a las víctimas u ofendidos por los delitos de secuestro, robo de vehículos, y trata de personas; para el tratamiento médico-psicológico a las víctimas u ofendidos y familiares y para las acciones de bienestar social.	Los recursos obtenidos se sujetarán a reglas de transparencia, serán fiscalizados por la Auditoría Superior del Estado y en ningún caso podrán ser utilizados en gasto corriente o pago de salarios.

Ley de Extinción de Dominio a favor del Estado de Morelos (Publicada en marzo de 2009)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Delincuencia Organizada, previsto en la Ley contra la Delincuencia Organizada del Estado, secuestro, robo de vehículos y trata de personas o equiparables.	Las reclamaciones procedentes por créditos garantizados, al pago de la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los hechos ilícitos por los que se siguió la acción. Los remanentes del valor se depositarán en el fondo de la Procuraduría General de Justicia del Estado.	Podrá requerirse documentación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, del Registro Público de la Propiedad, de los Catastros y del Sistema de Administración Tributaria.
Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal (Publicada en diciembre de 2008)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Delincuencia organizada, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.	Los bienes sobre los que se declare la Extinción de Dominio se aplicarán a favor del Gobierno del D.F. y serán destinados al bienestar social, mediante acuerdo del Jefe de Gobierno. Cuando se trate de bienes fungibles se destinarán en porcentajes iguales a la Procuración de Justicia y la Seguridad Pública.	Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley se considerará como restringida en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Ley de Extinción de Dominio del Estado de Guanajuato (Publicada en junio de 2011)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas	Una vez que cause ejecutoria la sentencia que resuelva la extinción de dominio del bien, el Juez especializado ordenará su ejecución y la aplicación de los bienes a favor del Estado.	La acción de extinción de dominio prescribirá en veinte años. Al particular que aporte medios de prueba para la extinción de dominio, se le entregará una retribución del cinco al veinte por ciento del valor de realización de dichos bienes.
Ley de Extinción de Dominio del Estado de Tabasco (Publicada en septiembre de 2009)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Asociación delictuosa, secuestro, robo de vehículos, lenocinio y trata de personas.	Al pago de la reparación de los daños y perjuicios causados a la víctima u ofendido. En caso de existir excedente, se pagarán: los gastos de administración en que hubiera incurrido; los gastos del Agente del Ministerio Público con motivo del ejercicio de la acción de Extinción de Dominio; las reclamaciones procedentes por créditos garantizados, el pago de la reparación del daño causado a los afectados	Cuando los bienes motivo de la acción se encuentren en otra entidad federativa o el extranjero, se utilizarán la vía de asistencia jurídica internacional, la legislación vigente, los tratados e instrumentos internacionales o en su defecto la reciprocidad internacional, para la ejecución de las medidas cautelares y la sentencia

Ley de Extinción de Dominio del Estado de México (Publicada en noviembre de 2011)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Delincuencia organizada, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, trata de personas,	Un 40% formará parte de un fondo; 10% se destinará a la Secretaría de Salud para programas de rehabilitación de adicciones; 10% para la construcción de centros educativos y 40% para un fondo de protección a víctimas.	Se creará una Unidad Especializada de Inteligencia Financiera, para detectar las estructuras financieras de la delincuencia y para lograr la extinción de dominio de los bienes destinados a ésta.
Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Chiapas (Publicada en septiembre de 2009)		
Delitos contra los que procede	Destino de los bienes extintos	Rasgos particulares
Tráfico de menores, privación ilegal de la libertad, sustracción de menores, allanamiento, asalto, robo, abigeato, abuso de confianza, extorsión, fraude, despojo, corrupción de menores, lenocinio, falsificación, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, revelación de secretos, acceso ilícito a sistemas de informática.	Los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio o el producto de la enajenación de los mismos serán adjudicados al Gobierno del Estado y puestos a disposición para su destino final a través del Servicio Estatal de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.	El Juez requerirá a cualquier persona física o moral, la entrega de información protegida por cualquier secreto legal, cuando ésta haya sido admitida como prueba en el procedimiento de extinción de dominio

Fuente: Elaboración con datos de los respectivos periódicos oficiales de cada una de las entidades federativas incluidas en el cuadro.

Comentarios finales

El combate a la delincuencia organizada y a su poderío económico en las sociedades contemporáneas, presenta diferentes facetas. Una de las modalidades más recientemente experimentadas en nuestro país al respecto y en la que estaban concebidas muchas expectativas, es la extinción de dominio.

Los obstáculos y retos que la misma ha enfrentado en su corta existencia, han motivado el desencanto de quienes visualizaban a la extinción de dominio como una de las armas legales que fracturarían la columna vertebral de la delincuencia organizada y de su imperio financiero.

Las experiencias de otras latitudes permiten encontrar elementos muy valiosos a incorporar en el análisis legislativo de la extinción de dominio en México.

Un ministerio público autónomo del poder político, la simplificación de los procesos para extinguir los bienes del crimen organizado, un catálogo de nuevos delitos contra los que procede esta figura, plazos de naturaleza ejecutiva que abrevien la duración de los procesos, eficiente administración de los bienes sujetos a extinción y pleno respeto a las garantías constitucionales de los eventuales afectados, han sido pronunciamientos expresados recurrentemente por los especialistas del ramo como factores a tener en cuenta en la revisión legislativa de la figura objeto de este trabajo.

En la misma dirección, en el ámbito académico se ha señalado que si efectivamente su busca garantizar la funcionalidad de la extinción de dominio y así dismantelar la estructura del crimen organizado, resulta indispensable delinear una genuina coordinación entre las instituciones del Estado mexicano responsables de la inteligencia financiera, de los registros de la propiedad, de las instituciones bancarias y de las unidades de investigación patrimonial en todos los niveles en nuestro país.

Es innecesario destacar que el monto de los intereses patrimoniales en poder de la delincuencia organizada que se verían afectados por una aplicación auténtica de la extinción de dominio en México sería incalculable.

Tal situación, junto con otros aspectos ligados a la política internacional de combate al crimen organizado, serían innegablemente elementos a prever en una reforma legislativa que genuinamente busque dismantelar el poderío financiero de los grupos delincuenciales en nuestro país.

2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano

2007

- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo

- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo

2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo

- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno

- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez

2009

- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo

- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntuaciones.**

Juan Carlos Amador Hernández

- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**

Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**

José de Jesús González Rodríguez

- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**

Salvador Moreno Pérez

- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**

Jesús Mendoza Mendoza

2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**

Octavio Ruiz Chávez

- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**

Efrén Arellano Trejo

- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**

Iván H. Pliego Moreno

- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**

Jesús Mendoza Mendoza

- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**

Liliam Flores Rodríguez

- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**

Salvador Moreno Pérez

- **Sector privado y generación de energía eléctrica**

José de Jesús González Rodríguez

- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**

Roberto Ocampo Hurtado

- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**

Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno

- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**

Francisco J. Sales Heredia

- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**

Alejandro Navarro Arredondo

- **Panorama de la condición indígena en México**

Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**

Alejandro Navarro Arredondo

- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**

Gabriel Fernández Espejel

- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**

Salvador Moreno Pérez

- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**

Jesús Mena Vázquez

- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**

José de Jesús González Rodríguez

- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**

Cornelio Martínez López

2011

- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**

Efrén Arellano Trejo

- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Deuda sub nacional en México.**

Gabriel Fernández Espejel

- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**

Jesús Mena Vázquez

- **El Programa de Empleo Temporal**

Cornelio Martínez López

- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**

Salvador Moreno Pérez

- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**

Alejandro Navarro Arredondo

- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**

José de Jesús González Rodríguez

- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**

Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familiar en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena, régimen fiscal,**
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**
Cornelio Martínez López
- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**
Salvador Moreno Pérez
- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**
Alejandro Navarro Arredondo

