



LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 17 FRACCIÓN XIX DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la Cámara de Diputados, mediante oficio No. D.G.P.L. 64-II-6-0262, remitió a esta Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro la *«Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio»*.
2. Que el combate inteligente al crimen organizado y a los delitos de corrupción deber ser una prioridad estratégica para la seguridad y la procuración de justicia en nuestro país. La experiencia internacional ha demostrado a lo largo de varias décadas que no es suficiente y mucho menos eficaz, el concentrar los esfuerzos de las instituciones de seguridad el limitarse a la persecución de aquellos que incurrir en dichas conductas delictivas. Lo que verdaderamente ha demostrado en diversas latitudes dar resultado para abatir la criminalidad organizada y la del género de corrupción ha sido el incluir figuras legales tendientes a la recuperación de activos o puestos al servicio de conductas ilícitas.
3. Que tales instituciones se han consolidado en instrumentos como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuya redacción y suscripción obliga a los estados parte a desarrollar estrategias integrales para enfrentar dichos fenómenos que incluso se han llegado a convertir en un riesgo para la seguridad nacional de los estados.
4. Que en ese contexto, es que se desarrollan nuevas técnicas de investigación, siempre bajo la rectoría judicial, así como los ya mencionados mecanismos para la recuperación de activos. La recuperación de activos se ha colocado como la actividad central de orden estratégico a efecto de que los estados puedan reivindicar el estado de derecho frente a quienes han pretendido quebrantarlo y han generado cuantiosos acervos patrimoniales para sí y sus círculos criminales.



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

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

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

También surge la obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regule el procedimiento antes descrito, por ello el 29 de mayo de 2009, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio, la cual define esta figura en su artículo 3.

8. Que la extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en el artículo 2 y 8 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.

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



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

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

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

13. Que sin lugar a dudas, la emisión de una regulación constitucional y secundaria de la extinción de dominio fue un avance destacado en nuestro país, que tuvo como finalidad cimentar la base normativa para que el Estado Mexicano, sin trasgredir las garantías constitucionales de seguridad jurídica, de legalidad, del debido proceso y de audiencia, combatieron a la delincuencia organizada a través de la disminución de los recursos que la vuelven poderosa e impune.

14. Que sin embargo, al pasar de los años y derivado de la comparación y los alcances de dicha figura en países como Colombia, Guatemala, Estados Unidos e Italia, podemos observar que en nuestro país esta figura es limitativa, ya que deja de lado actividades ilícitas que pudieran ser susceptibles de su aplicación.

15. Que aunado a lo anterior, la extinción de dominio desde su implementación en nuestro País no ha dado los resultados esperados y se debe en gran



medida a que, no obstante, se señala que es un proceso “autónomo” del proceso penal, en realidad esa afirmación es relativa, tal como lo menciona la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiente:

“Época: Décima Época

Registro: 2008879

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 17, abril de 2015, Tomo I

Materia (s): Constitucional

Tesis: 1a .J. 21/2015 (10ª.)

Página: 340

EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA. De la interpretación teleológica del artículo 22, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del de materia penal, se concluye que dicha separación no es absoluta, sino relativa, porque la autonomía a que se refiere la disposición constitucional citada debe entenderse como la independencia de aquel que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia: a) en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector; b) en el desarrollo de cada uno de los juicios; y, c) en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción (básicamente la responsabilidad penal, por no ser éste un tópico sobre el que ambos jueces deban decidir); sin embargo, tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total, de manera que, generalmente, el Juez de Extinción de Dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Al respecto, se parte de la base de que, desde su génesis, ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa que, una vez



escindida da lugar a dos tipos de juicio: 1) el penal (encaminado a la sanción por la comisión de delitos); y, 2) el de extinción de dominio (enderezado a declarar derechos patrimoniales), situación que impide afirmar la existencia de una autonomía absoluta, pues el propio artículo 22 constitucional sujeta a ambos procedimientos entre sí. En efecto, el precepto constitucional citado prevé que la extinción de dominio procede respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. Así, dicho artículo permite afirmar válidamente que el legislador partió de la base de que, paralelamente al ejercicio de la acción penal, se ejercería la de extinción de dominio; de ahí que, en primer orden, el Estado (a través del Ministerio Público) habría de llevar a cabo las investigaciones para la persecución del delito e incluso, en su caso, proceder al ejercicio de la acción penal de contar con los elementos necesarios para ello, pues sólo así se explica la aclaración en el sentido de que la extinción de dominio procede "aun cuando no se haya dictado (en el proceso penal) la sentencia que determine la responsabilidad penal", lo que supone que ha habido al menos una calificación a cargo de la autoridad judicial penal sobre la existencia de alguno de los delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal, como presupuesto para el ejercicio de la acción de extinción de dominio".

16. Que en este sentido, un replanteamiento constitucional de la extinción de dominio es necesario, ya que el diseño vigente de esta figura a nivel constitucional y secundario, implica cargas procesales y probatorias propias del derecho penal, que ha sido uno de los obstáculos en la aplicación exitosa de esa figura en nuestro País.

17. Que bien se sabe que este es uno de los inconvenientes en su aplicación que impiden hacer de esta figura una herramienta eficaz y eficiente para el combate a la estructura financiera de la delincuencia, por lo que se estima pertinente y necesaria su modificación a efecto de dotarle mayor operatividad y funcionalidad.

18. Que de acuerdo con un estudio comparado entre Colombia y México en materia de extinción de dominio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Fiscalía General de la Nación de Colombia y del Informe Anual de Labores de 2011 del Poder Judicial de la Federación, señalan que en Colombia en el año



2008 se encontraban 1,888 procesos judiciales en fase inicial, en trámite 815 y 2703 procesos judiciales por extinción de dominio, mientras en México en el periodo 2010-2011 solo se tenían 3 procesos judiciales en esta materia. Por otra parte, el CESOP señala que en los mismos periodos en Colombia se obtuvieron 28, 165 bienes y en México solo 8 bienes.

19. Que en este sentido, de acuerdo con el 6o. Informe de Labores de la Procuraduría General de la Republica (PGR) durante el periodo de 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, en su apartado “Actuación del Ministerio Público como representante de los Intereses de la Federación y de la Institución” se iniciaron 4 juicios y se concluyeron 230 en materia de extinción de dominio.

20. Que ésta es la figura más idónea para la recuperación de los activos derivados de los hechos de corrupción o actividades ilícitas, si bien es una figura que requiere el desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares son distintos a los de la acción penal y debemos hacerlos valer.

En ese sentido, resulta urgente fortalecer la figura de extinción de dominio, atendiendo y evitando los obstáculos procedimentales que se interponen con el principal objetivo de esta figura jurídica que es el combate inteligente contra el crimen organizado y la corrupción. De esta manera se busca disminuir los recursos con los que cuenta la delincuencia, desalentando su capacidad operativa.

La buena instrumentación de esta figura, la convertirá en una herramienta muy útil para que el Estado debilite a las estructuras criminales, en la parte que más le afecta, que son los recursos económicos. El crimen organizado y la corrupción en nuestro país convergen en la generación de estructuras financieras y económicas ilícitas, que requieren de la mayor atención para su prevención y eliminación.

21. Que en razón de lo anterior, la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro, comparte los motivos que impulsaron a la Cámara de Diputados a aprobar la Minuta Proyecto de Decreto objeto de este voto, expuesto conforme al expediente remitido a esta Representación Popular.

22. Que al tenor de la Minuta Proyecto de Decreto remitido por la Cámara de Diputados, el texto respectivo quedaría conforme a lo siguiente:



**“MINUTA
PROYECTO
DE
DECRETO**

POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 22 Y LA FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.

Artículo Único. – *Se reforman los artículos 22, segundo párrafo y 73, fracción XXX, y se adicionan un tercer, cuarto y quinto párrafos al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

Artículo 22. ...

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

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



público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

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

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

Artículo 73. ...

I a XXIX-Z. ...

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

XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo.- El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este Decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio.

Tercero.- La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local,



seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente Decreto.

Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente Decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

Por lo expuesto, la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro, expide el siguiente:

DECRETO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA LA «MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 22 Y LA FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO».

Artículo Único. La Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro expresa su voto favorable a la «Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio».

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el presente Decreto a la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



PODER LEGISLATIVO

DEL ESTADO DE QUERÉTARO

2018 **59^o** 2021

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TREINTA Y UN DÍAS DEL MES DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.

**A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. ROBERTO CARLOS CABRERA VALENCIA
PRESIDENTA**

**DIP. MARÍA GUADALUPE CÁRDENAS MOLINA
SEGUNDA SECRETARIA**

(HOJA DE FIRMAS DEL DECRETO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA LA «MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 22 Y LA FRACCIÓN XXX DEL ARTÍCULO 73, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO»)