

La propiedad privada en la Constitución mexicana II. Los casos de pérdida de la propiedad en favor del Estado

Private Property in the Mexican Constitution II. Cases of Loss of Property in Favor of the State

Jorge Adame Goddard

• <https://orcid.org/0000-0002-6515-0945>

Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: adame@unam.mx

Recepción: 6 de diciembre de 2025

Aceptación: 20 de marzo de 2026

Publicación: 20 de abril de 2026

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2025.28.21063>

Resumen: Desde la perspectiva del deber que tienen todas las personas y el Estado mismo de respetar la propiedad privada, se analizan los casos previstos en el artículo 22 constitucional por los que una persona puede perder la propiedad de sus bienes en favor del Estado, que son el decomiso, el abandono de bienes asegurados y la extinción de dominio. Se concluye que los casos de pérdida de la propiedad privada por decomiso y por abandono de bienes asegurados no constituyen violaciones al derecho fundamental de propiedad privada. En cambio, la extinción de dominio puede ser un acto que viola gravemente el derecho de propiedad privada y que pudiera ser utilizado como un medio de amenaza en contra de los enemigos políticos o los meros disidentes del régimen, por lo que debería reformarse.

Palabras clave: propiedad privada; Constitución; extinción de dominio; bienes.

Abstract: From the perspective of the duty of every person and the State itself to respect private property, this paper analyze the cases provided for in Article 22 of the Mexican Constitution, whereby a person may lose ownership of his or her property in favor of the State, which are confiscation, abandonment of insured property, and forfeiture of ownership. It is concluded that cases of loss of private property by confiscation and abandonment of insured property do not constitute violations of the fundamental right to private property. On the other hand, the forfeiture of property is an act that seriously violates the right to private property and that lends itself to being used as a means of threat against political enemies or mere dissidents of the regime, so it should be reformed.

Keywords: private property; Constitution; civil asset forfeiture; assets.

I. Introducción

En un artículo anterior, publicado en esta misma *Revista de Derecho Privado*, analicé las disposiciones constitucionales —principalmente el artículo 27— que reconocen y regulan el derecho de propiedad privada como un derecho fundamental de todas las personas, un derecho que todos los ciudadanos y el mismo Estado deben respetar (Adame Goddard, 2024). Para completar el análisis de lo que dice la Constitución mexicana respecto de este derecho fundamental es necesario revisar los casos contemplados en el artículo 22 constitucional, en los que el propietario pierde la propiedad de sus bienes en favor del Estado, sin ninguna indemnización. Ese es el objetivo de este artículo, por lo que iniciará presentando una breve consideración de la evolución del texto del artículo 22, para luego analizar y juzgar los casos de decomiso, abandono de bienes asegurados y extinción de dominio.

II. El artículo 22 constitucional

El artículo 22 constitucional fue concebido como una disposición para proteger los derechos humanos de los acusados por algún delito; por ello, este artículo consistía únicamente en la prohibición de ciertas penas que se consideraban injustas (Cámara de Diputados et al., 2016, p. 300). Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecía que “Quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”. La prohibición de la pena de confiscación de bienes era una disposición favorable al propietario, y parecía tan importante que el mismo texto constitucional aclaraba en su segundo párrafo que “No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas”.

La aclaración era innecesaria, porque el embargo de bienes no es una expropiación ni una confiscación, sino un modo de pago

forzoso por el que el propietario pierde un bien, aunque obtiene el beneficio de la cancelación de una deuda.

La pena de confiscación de bienes se practicaba durante la primera mitad del siglo XIX mexicano (Cámara de Diputados et al., 2016, p. 301). En principio, se hacía sobre todos los bienes, en los casos específicamente previstos por las leyes, aunque sin afectar los bienes que corresponderían a la esposa, en calidad de arras o dote, ni los que fueran necesarios para pagar las deudas existentes al momento de dictarse la sentencia (Escriche y Martín, 1998). Desde entonces esta pena se criticaba por el hecho de que afectaba a la familia del delincuente, a la esposa y a los hijos, que podrían haber sido totalmente ajenos al delito.

La Constitución conservadora de 1836, denominada como las *Siete leyes constitucionales*, introdujo la prohibición de la pena de confiscación de bienes en el artículo 50 de la Ley Quinta, que decía: “Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes”. Por su parte, el artículo 51 explicaba la prohibición diciendo que la pena se aplicaba personalmente al delincuente y “nunca será trascendental a su familia”. Esto último explica la frase final del artículo 22 de la Constitución, que dice que también están prohibidas las penas “trascendentales” (Cámara de Diputados et al., 2016, pp. 296-297).

El artículo 22 de la Constitución de 1857 es el antecedente inmediato del artículo 22 de la Constitución de 1917. El texto original del artículo 22 de la Constitución de 1917 es el mismo del artículo 22 de la Constitución de 1857, salvo que en la Constitución de 1857 se decía que estaban prohibidas “para siempre” las penas que mencionaba (Cámara de Diputados et al., 2016, pp. 298).

El texto de la Constitución de 1857, recogido en el artículo 22 de la Constitución vigente, permaneció estable, sin cambio alguno, durante ciento veinticinco años (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2016, p. 16). Sin embargo, en 1982 se hace su primera reforma, a la que siguen otras que introducen cambios importantes. Las reformas que se hacen al artículo 22 constitucional están determinadas, o al menos influenciadas, por la adopción y entrada en vigor en México de varias convenciones internacionales relacionadas con el combate de la criminalidad, como la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilí-

cito de Estupefacientes (1988), que se refiere al decomiso de bienes relacionados con el delito de tráfico de drogas; la Convención Contra la Delincuencia Organizada (2000) y la Convención Contra la Corrupción (2003), que amplían los posibilidades de decomisar bienes, aunque no sean del delincuente, y de hacerlos por delitos de corrupción administrativa. Estas convenciones internacionales influyen en las reformas de 1982, 1996 y 1999, que introdujeron el decomiso y el aseguramiento de bienes, pero no son antecedentes de la figura de la extinción de dominio.

A partir de esas reformas se establecen, con diferentes nombres, casos en los que los propietarios pueden perder sus bienes en favor del Estado. Actualmente el segundo párrafo del artículo 22 constitucional dice que “no se considerará confiscación” de bienes —además de la mención original del embargo de bienes para el pago de deudas— otros casos, que son: 1) el decomiso, 2) el aseguramiento de bienes y 3) la extinción de dominio. Estos actos se dan, en la mayor parte de los casos, como pena por la comisión de delitos. Y como la pena de confiscación de bienes está prohibida en el primer párrafo del artículo 22, el párrafo segundo de dicho artículo comienza diciendo que “no se considerará confiscación” ni el decomiso ni el aseguramiento de bienes, ni la extinción de dominio (Aguayo, 1999). Para salvar la contradicción entre la prohibición constitucional de la confiscación de bienes y la admisión de actos por los que se pierde la propiedad de bienes específicos en favor del Estado, se ha argumentado que la confiscación prohibida es la confiscación de todo el patrimonio del delincuente, por lo que la pena de privar de bienes particulares no es confiscación (Cámara de Diputados et al., 2016, p. 317).

Para averiguar hasta dónde llega la protección constitucional de la propiedad privada, es necesario analizar brevemente estos actos o penas que extinguen la propiedad privada en favor del Estado.

III. El decomiso

La figura del decomiso se introdujo en la Constitución en 1982, en una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre, con el objeto de privar a los funcionarios públi-

cos de la propiedad de bienes que hubieran adquirido ilícitamente durante el ejercicio de sus cargos. Esto en consonancia con lo dispuesto por el artículo 109 constitucional, que afirma, en su fracción segunda, que el decomiso es una sanción o pena la cual se establece por sentencia de un juez. Además, el mismo artículo 109, fracción II, dice que las leyes penales “sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad” de los bienes con los que se hayan enriquecido ilícitamente los funcionarios públicos.

Con esta reforma se modificó el segundo párrafo del artículo 22 constitucional, para añadir que no se considerará confiscación el “decomiso” de bienes adquiridos ilícitamente por los funcionarios públicos, en los términos previstos en el artículo constitucional 109, fracción tercera (que en el texto hoy vigente es la fracción II, segundo párrafo), que se reformaba en el mismo decreto. El párrafo tercero de dicha fracción establecía que las leyes determinarán los casos en que “se deba sancionar penalmente”, por causa de enriquecimiento ilícito, a los funcionarios públicos que se enriquecieran de manera importante en el desempeño de sus cargos y que no puedan justificar “la procedencia lícita” de los bienes, y añade que las leyes penales “sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes”. Este párrafo sigue en vigor, y el decomiso es declarado expresamente como una pena que priva de la propiedad sobre bienes mal habidos (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2012, p. 504).

Otro efecto que tuvo esa reforma fue introducir, en el artículo 109 constitucional, fracción tercera, la presunción de que el enriquecimiento desproporcionado de un funcionario público es ilícito, a menos que compruebe la “procedencia lícita” de los bienes. Con esto se vulnera la presunción de inocencia,¹ esto es, el principio de que toda persona se presume inocente hasta que no se de-

¹ La presunción de inocencia está recogida expresamente en tratados de derechos humanos vigentes en México, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 14.2 dice que “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”; y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2. Por la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se recogió expresamente en el artículo 20, apartado B, fracción I, que dice que el imputado por un delito tiene derecho “a que se presuma su inocencia”.

muestre lo contrario. No obstante, el funcionario público que se enriquece se presume culpable, y los bienes que hubiera adquirido son susceptibles de ser decomisados, a no ser que demuestre la procedencia lícita de los mismos.²

Por una reforma de 1996, publicada ese año en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio, se amplió el decomiso como pena contra el que fuere sentenciado por delitos calificados como “delincuencia organizada”.

IV. El abandono de bienes asegurados

El 8 de marzo de 1999 se publicó una nueva reforma al artículo 22, por la que se añade un tercer párrafo, que dice, en primer lugar, que tampoco es confiscación la “aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono”, es decir, que no se hayan reclamado en los términos de las leyes aplicables. El artículo precisa que se trata de los bienes asegurados con motivo de una averiguación penal respecto de delitos de delincuencia organizada, y que se puede hacer la adjudicación de bienes en favor del Estado una vez que concluya la averiguación penal o cuando concluya el proceso penal.

² La SCJN ha dictado una tesis de jurisprudencia (P. XXXVI/2002 (9a.), 2002) según la cual el artículo 109, fracción III, no vulnera la presunción de inocencia, que textualmente dice que el actor, agente del ministerio público, debe probar “que existe una desproporción sustancial entre lo percibido por el servidor público con motivo de su empleo y lo que realmente cuenta en su haber patrimonial”. La prueba de esta desproporción —continúa la tesis— genera la presunción *iuris tantum* de que el funcionario se enriqueció ilícitamente, pero este puede desvirtuar la presunción al acreditar que se enriqueció de manera lícita, por ejemplo, al adquirir una herencia. En el mismo sentido se ha pronunciado la SCJN en casos en los que ha interpretado el artículo 224 del Código Penal Federal (P. XXXIX/2002 (9a.), 2002; P. XL/2002 (9a.), 2002). Aun cuando el rubro de esta tesis (P. XXXVI/2002 (9a.), 2002) dice que el enriquecimiento ilícito “no contiene un régimen de excepción a las garantías individuales” de los servidores públicos, en el texto se afirma que, si se comprueba el enriquecimiento desproporcionado del empleado público, se genera una presunción de culpabilidad. Debe tenerse en cuenta que esta tesis fue emitida en 2002, antes de que la presunción de inocencia fuera incorporada expresamente al artículo 20 de la Constitución (2008).

El supuesto de hecho de esta disposición es que el juez ordenó una medida cautelar de aseguramiento de bienes para facilitar una averiguación penal o el juicio que se sigue de ella. Puede ser que la averiguación penal concluya con la decisión de que no hay delito que perseguir, o que concluya iniciando un juicio penal en contra de un presunto responsable. En ese momento, el juez puede cancelar el aseguramiento de algunos bienes y notificar a su propietario o poseedor para que los recoja. También podría ser que el juez mantiene el aseguramiento de bienes y cuando dicta sentencia no ordena el decomiso de algunos bienes asegurados, porque no son del delincuente, y notifica al propietario o poseedor afectado por el aseguramiento de bienes que puede pasar a recogerlos (Carbonell, 2022, p. 492; SCJN, 2015, pp. 45-47).

En esta figura la atribución de bienes en favor del Estado se justifica no como pena contra el delincuente —como en el decomiso— sino en el abandono, es decir, en el hecho de que la persona interesada, que no tiene que ser el sujeto a una averiguación penal ni el juzgado culpable de la misma, no se presenta a reclamarlos. El juez toma la decisión de atribución de bienes al Estado en un juicio, en el que otorga audiencia a los interesados, en el que debe acreditarse la existencia de un delito de delincuencia organizada, y en el que se trate de bienes que el inculcado tenía en posesión o en propiedad, o que se comportaba como propietario de ellos, aunque su propietario formal fuera un tercero, salvo que éste demuestre que es poseedor o propietario “de buena fe”, es decir, ajeno al delito.

Esta reforma introduce algunas novedades que merecen destacarse. La aplicación de los bienes asegurados en favor del Estado se hace en un procedimiento distinto del que conoce sobre la responsabilidad penal del inculcado, a diferencia del decomiso, que se ordena en el mismo juicio penal. Otra novedad es que el procedimiento de atribución de los bienes asegurados en favor del Estado puede hacerse cuando concluya “la investigación”, es decir, cuando el juez acepte que en la averiguación penal del agente del ministerio público demostró la existencia de un delito que perseguir y la posible responsabilidad de algún acusado. Esto permite que se adjudiquen al Estado los bienes, antes de que se decida acerca de la responsabilidad penal del inculcado. En otras palabras, se pueden

adjudicar los bienes del inculpado, no sentenciado, a diferencia del decomiso, que se refiere a bienes del sentenciado.

Otra diferencia importante es que el decomiso se refiere a bienes que sean de la propiedad del sentenciado, o respecto de los cuales se comportara como propietario, aunque estuvieran a nombre de otro. En cambio, la reforma de 1999 al artículo 22 permite la atribución en favor del Estado de bienes respecto de los cuales el inculpado fuera poseedor, por ejemplo si poseía en comodato una bodega cuyo propietario era otra persona, y este bien, que no podría decomisarse, porque el delincuente no es su propietario ni se comportaba como tal, sí puede atribuirse en favor del Estado.

En el texto vigente del artículo 22 —segundo párrafo— se mantiene la posibilidad de que un juez ordene la “aplicación a favor del Estado de los bienes asegurados que causen abandono”. La Primera Sala de la SCJN ha dictado dos sentencias en relación con estas disposiciones (Tesis PC.I.P. J/4 P (10a.), 2015; Tesis 1a. CCCXLIX/2018 (10a.), 2018), en las que precisa que el abandono de bienes asegurados se da cuando el interesado, una vez notificado de que se ha levantado el aseguramiento de esos bienes, no se presenta a recogerlos en el plazo de tres meses. Sin embargo, el Estado adquiere la propiedad de esos bienes no por el abandono, ni por la posesión, sino por la sentencia del juez.

Aunque el artículo 22 se refiere únicamente al abandono de bienes asegurados en una averiguación o proceso sobre delitos de delincuencia organizada, hay otras leyes que se refieren a la aplicación al estado de bienes asegurados respecto de otros casos. Tal es el caso de las mercancías depositadas en las aduanas, que, por no ser recogidas en ciertos plazos, se consideran abandonadas y las adquiere el fisco federal (Ley Aduanera, art. 29), donde el plazo máximo para retirar las mercancías es de tres meses; y el de los bienes asegurados conforme a lo previsto en el Código Penal Federal (arts. 40 y 41), que son los bienes relacionados con la investigación de delitos que no fueron decomisados, y que el propietario no recoge en un plazo de 90 días naturales, contado a partir de que se le notifica que puede recogerlos. Si no los recoge, de acuerdo con el Código Penal Federal vigente (art. 41), los bienes se venden en subasta pública y el precio cobrado se entrega al que tenga derecho a reclamar los bienes; y si no lo recoge en un plazo de seis

meses, contado a partir de que se le notificó, el dinero del precio cobrado se aplicará “al mejoramiento de la administración de justicia”. En estos casos se produce la pérdida de la propiedad de bienes en favor del Estado, sin que eso esté previsto en el artículo 22 constitucional.

Me parece que la adquisición de la propiedad de bienes abandonados se puede explicar por medio de la doctrina del derecho privado, a través de la categoría de *bienes abandonados*. El que abandona un bien de su propiedad, es decir, quien no lo reclama, así como el que arroja bienes a la basura o el que no se presenta a reclamar los bienes asegurados, por ese mismo acto —conocido como “abandono” o *derelictio*— manifiesta su voluntad de no querer ser propietario de ese bien. De allí que el bien se convierta en una cosa sin dueño (*res nullius*), y aquel que lo posee, por el mismo hecho de poseerlo, adquiere su propiedad por ocupación (*ocupatio*). Por este modo de adquirir la propiedad no se “priva” al propietario de su derecho (no se contradice el artículo 14 constitucional), puesto que él mismo renuncia a ella. Y el que lo adquiere por ocupación, por el hecho de poseerlo, manifiesta su voluntad de adquirir la propiedad de un bien que no tiene dueño. Por lo tanto, no hay pérdida de la propiedad, como en el caso del decomiso, que es una pérdida de propiedad que se justifica como pena, y que es impuesta por la sentencia de un juez. Desgraciadamente el Código Civil Federal no reconoce la *ocupación* como un medio de adquirir la propiedad.

V. La extinción de dominio

Durante el gobierno de Felipe Calderón se impulsó otra reforma al artículo 22, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008,³ por la que se introdujo una nueva figura para expropiar los bienes relacionados con ciertos delitos, la *extinción de dominio*. Esta figura, que no está contemplada en las conven-

³ Previamente hubo otra reforma, publicada el 9 de diciembre de 2005, por la que se suprimió la pena de muerte, pero no afectó lo relativo a la confiscación o al decomiso de bienes.

ciones internacionales citadas, parecer ser una adaptación de la institución del *common law* americano llamada *forfeiture*,⁴ que se define como la pena de pérdida de algún derecho sobre una cosa, como consecuencia de la comisión de un delito (Black, 1979).

La reforma modifica nuevamente el segundo párrafo, para que diga que no es confiscación —además de lo ya previsto en el texto anterior— la extinción del dominio⁵ de ciertos bienes, derivados de la comisión de delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas. En tres nuevas fracciones se dan reglas generales sobre esta nueva forma de pérdida de la propiedad.

Conforme a la fracción primera, la extinción de dominio se hace mediante un juicio (es “jurisdiccional”), no ante una autoridad administrativa, y es un juicio “autónomo” respecto del procedimiento penal. Es decir, que puede seguirse a pesar de que el procedimiento penal no haya concluido; pero no es una autonomía completa, porque se requiere que existan “elementos suficientes para determinar” que el delito sucedió (Aguirre, 2019).

La fracción segunda, inciso *a*, precisa los bienes que pueden ser objeto del proceso de extinción de dominio: los que son instrumentos del delito, es decir, medios para cometerlo; los que son objeto del delito, como las armas o las drogas; y los que son productos del delito, como dinero y cualquier bien que haya sido adquirido con lo que se obtuvo por el delito. También se prevé la extinción de dominio (fracción II, inciso *b*) respecto de bienes que han sido destinados a ocultar o mezclar bienes productos del delito, como podría ser una bodega donde se oculta la droga, o los contenedores donde se guarda la droga mezclada con otras cosas. Estos dos incisos se refieren a bienes que son del delincuente.

También se contempla la extinción de dominio respecto de bienes que no son del delincuente (fracción II, incisos *c* y *d*), que son (inciso *c*) los bienes ajenos que el delincuente usa como instrumen-

⁴ Agradezco al doctor Juan Javier del Granado, colega del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y experto en *common law*, por darme a conocer este antecedente.

⁵ Nótese que ya no se habla de la “aplicación” de los bienes al Estado, sino de la “extinción del dominio” de esos bienes, pero no se dice expresamente que el Estado adquiere el dominio sobre ellos.

tos del delito, si su dueño sabía que eran usados con ese fin y no lo impidió ni lo notificó a las autoridades. En este caso la pérdida de la propiedad también se justifica como pena contra el cómplice del delito, así como (inciso *d*) los bienes que estén a nombre de una persona que no es el delincuente, pero son productos del delito, como podría ser un edificio comprado con las ganancias del tráfico de drogas y escriturado a nombre de una persona ajena a ese delito, pero siempre y cuando el acusado por el delito se comporte como su dueño. En este supuesto parece que el hecho de que el delincuente se comporte como dueño, aunque el bien esté escriturado a favor de otra persona, es razón suficiente para presumir que el delincuente es el dueño verdadero; y por eso podría justificarse la extinción de dominio como una pena contra el delincuente, aunque aparentemente sea otra persona la que pierde la propiedad.

Las personas propietarias de bienes objeto del procedimiento de extinción de dominio, que no sean los acusados por el delito, pueden interponer (fracción III) los recursos necesarios para demostrar “la procedencia lícita de los bienes”; es decir, que los adquirieron con recursos de procedencia lícita, y que su actuación ha sido de buena fe. En otras palabras, que no tenían conocimiento de que estos bienes se utilizaban como instrumentos del delito ni que fueran producto del delito.

La posibilidad de extinguir el dominio de bienes de propiedad privada se amplió con una nueva reforma al artículo 22 en 2019, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que fue complementada con la Ley Nacional de Extinción de Dominio (LNED), que a su vez fue publicada el 9 de agosto de 2019. Cabe señalar que esta última ley ha sido varias veces reformada, y varios de sus artículos han sido declarados inconstitucionales por la SCJN.

Esta nueva forma de extinción de dominio es muy amplia —y mal regulada— porque el objetivo era utilizarla como un medio de combate contra la criminalidad, con el fin de quitar recursos a la “delincuencia organizada” y disminuir así su capacidad operativa. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma dice, literalmente, que la extinción de dominio sirve para “socavar el poder económico que ostenta la delincuencia, para así facilitar a las instituciones del Estado mexicano la disminución de la criminalidad”

(MORENA, 2018). Este objetivo hace que la reforma dé facultades muy amplias al Poder Ejecutivo —el cual actúa por medio de los agentes del ministerio público— para declarar extinta la propiedad privada. Conviene analizar detalladamente su contenido para calibrar qué tanto afecta el respeto a la propiedad privada.

1. *Los casos en que procede*

El número de delitos cuya investigación puede dar lugar a la extinción de dominio se ha ampliado notablemente en los últimos años. La reforma de 2008 la contemplaba para cinco tipos de delito: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. En una reforma de 2015, publicada el 27 de mayo, se añadió el enriquecimiento ilícito —no obstante que para este delito estaba previsto el decomiso—. En la reforma de 2019 se introducen seis nuevos supuestos delictivos, con lo cual sumaban doce categorías de delitos cuya averiguación podría dar paso a iniciar la acción de extinción de dominio. Las nuevas categorías de delitos fueron: hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos (sin precisar qué delitos en particular), recursos de procedencia ilícita —aunque debería decir “operaciones con recursos de procedencia ilícita”—, extorsión y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos (LNED, art. 1).

Las nuevas categorías que introduce el párrafo tercero son muy amplias, y en cada una hay un gran número de delitos.⁶ La categoría *hechos de corrupción* corresponde a los “delitos por hechos de corrupción”, previstos en el título décimo del Código Penal Federal, que tipifica trece delitos en particular, que son: ejercicio ilícito de funciones, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, pago y recibo indebido de remuneraciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a funcionarios extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito. Además, en cada uno de estos tipos se precisan diversos actos delictivos,

⁶ La LNED hace una mención en su artículo primero de las leyes que tipifican los delitos que menciona el artículo 22 constitucional.

como ocurre, por ejemplo, con las dieciséis conductas que constituyen abuso de autoridad. En toda esta gama de delitos pueden darse delitos leves y graves, pero respecto de cualquiera de ellos procede la acción de extinción de dominio.

Otra categoría muy amplia que también puede dar lugar al ejercicio de la acción de extinción de dominio es el encubrimiento, previsto en el artículo 400 del Código Penal Federal. El encubrimiento no es un tipo específico de delito, sino una forma de colaboración con el delincuente, la cual puede darse de muchas maneras —por ejemplo, al guardar una cosa, ocultar información, esconder al delincuente y otras conductas colaborativas— y respecto de cualquier delito. La afirmación de que “la extinción de dominio procede en el caso de encubrimiento” equivale a decir que esta procede en el caso de cualquier delito. Sin embargo, resulta absurdo que la extinción de dominio no sea procedente contra el delincuente que cometió un delito que no está previsto en el artículo 22 constitucional —por ejemplo, robo ordinario—, y sí sea procedente contra la persona que lo encubrió.

Igual de imprecisa es la frase “delitos cometidos por servidores públicos”, porque no indica una clase de delitos prevista en el Código Penal Federal, sino un tipo de delincuente, el empleado público. Ciertamente el Código Penal Federal contempla un capítulo titulado “delitos cometidos por servidores públicos”, y se refiere sólo a los delitos que estos cometan en contra de la administración de justicia (capítulo primero del título undécimo). Si se entiende que la Constitución se refiere a este capítulo, y así lo afirma la LNEP (art. 1), tendría que admitirse que la acción de extinción de dominio procede en los veintiocho casos concretos de ese tipo de delito, previstos en el artículo 225 del Código Penal Federal, entre los cuales está el de “no cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente”. La LNEP señala que también quedan contemplados bajo esta denominación los delitos cometidos en el ejercicio ilícito de funciones públicas, lo cual también es considerado un hecho relacionado con la corrupción.

También es errónea la mención de que la acción de extinción de dominio procede en caso de “recursos de procedencia ilícita”, porque debe decir “operaciones con recursos de procedencia ilícita”, que es el tipo penal contemplado en el título décimo tercero,

capítulo segundo, del Código Penal Federal. Las conductas tipificadas como delitos de este tipo son muy variadas. En efecto, el Código Penal Federal considera delincuente al que

adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. (Art. 400 Bis)

También se considera delito de este tipo la actividad de ocultar bienes que proceden de actividades ilícitas. Y el Código Penal Federal considera que son bienes de procedencia ilícita “cuando existan indicios fundados o certeza” de que provienen directa o indirectamente de la comisión de un delito o son sus productos. No hay ninguna indicación de la cantidad o del valor de los bienes, ni distinción entre delitos graves y leves. En todos los casos contemplados en el capítulo respectivo del código penal procedería la acción de extinción de dominio, de acuerdo con una interpretación literal del párrafo cuarto del artículo 22 constitucional.

La categoría de *extorsión* comprende, según afirma la LNEED, los delitos contemplados en el Código Penal Federal (art. 390), pero también los previstos en los códigos o leyes penales locales. El Código Penal Federal considera que hay extorsión cuando uno, “sin derecho, obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo” a fin de obtener un lucro para sí u otra persona o causar algún perjuicio. Tampoco hay distinción entre extorsión leve o grave, como si fuera igual coaccionar a una persona para que no venda que hacerlo para que robe o defraude, o para que pague una cantidad de dinero no debida. En cualquier caso, de acuerdo con una interpretación literal, procede la acción de extinción de dominio.

La última de las categorías nuevas, la de delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos se refiere a los delitos previstos en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos Petrolíferos y Petroquímicos. Esta ley contempla una gran variedad de delitos en esta materia, como el robo de combustible que se transporta en ductos,

pipas o embarcaciones; el robo de instrumentos o aparatos propios de la industria petrolífera; el transporte de combustibles, cuya procedencia legítima no está acreditada; la ayuda o colaboración, de cualquier tipo, para la comisión de algún delito en esta materia; la entrega de dinero o coacción para que otro cometa un delito, entre otros. Si bien la ley distingue entre delitos leves y graves, y las penas varían según la gravedad del delito, la acción de extinción de dominio procedería en cualquier delito de este tipo, sea leve o grave.

De acuerdo con la versión actual del párrafo cuarto del artículo 22 constitucional, la acción de extinción de dominio procedería en cualquiera de los delitos comprendidos en esas doce categorías mencionadas, lo cual quiere decir que procede en más de cien tipos de delitos específicos, graves o leves. Es cierto que la procedencia de la acción no significa que el ministerio público tenga la obligación de ejercerla en todos los casos en que sea posible hacerlo. Pero también es cierto que el párrafo cuarto deja al ministerio público la facultad de ejercerla cuando quiera, en cualquiera de los muchos casos en que procede, incluso en delitos leves —por ejemplo, cuando un empleado público no obedezca las instrucciones que recibió de su superior, o cuando un transportista traslade un poco del combustible que otro robó—.

Es verdad que la SCJN ha declarado que varios preceptos de la LNEC son inconstitucionales (Acción de Inconstitucionalidad 100/2019), los cuales simplemente repiten las categorías de delitos mencionadas en el precepto constitucional, que son los incisos *f* (delitos por hechos de corrupción), *g* (encubrimiento), *h* (delitos cometidos por servidores públicos), *i* (robo de vehículos), y *j* (recursos de procedencia ilícita) del artículo 1, fracción V, de la ley. Debe observarse que la sentencia se refiere a las disposiciones de la ley, pero es la misma Constitución, en su artículo 22, la que menciona esas categorías de delitos. Las disposiciones constitucionales sólo podrían declararse nulas por una sentencia de la SCJN si se reconociera que ella tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales. Pero esto es discutible para

quienes no aceptan la existencia de una regla superior a la propia Constitución, que es la ley del sentido común o ley natural.⁷

La reforma del artículo 22 constitucional, al dar al agente del ministerio público la facultad de pedir la extinción de dominio en tantos casos, ha hecho que deje de ser un artículo protector de los derechos de los ciudadanos. Por el contrario, se puede convertir en un artículo orientado a la represión de delitos que, sin el cuidado debido, puede afectar derechos de terceros ajenos al delito, y que igualmente puede ser utilizado para amenazar o reprimir a los enemigos políticos, a los empleados públicos o a los disidentes.

Para que el artículo 22 siga siendo un artículo protector de derechos humanos, me parece que la enumeración de los delitos respecto de los cuales procede la extinción de dominio debe interpretarse restrictivamente, para que sirva exclusivamente para el combate contra la delincuencia y no se use como un modo de amenaza o de represión en contra de los disidentes políticos. Conforme a ese objetivo, debe interpretarse —mediante una interpretación teleológica— la lista de delitos respecto de los cuales procede la acción de extinción, y concluir que procede exclusivamente en casos de delitos graves cuya comisión no es eventual, sino que se relacionan con otros actos delictivos, de modo que son manifestaciones del crimen organizado. Con esta interpretación, se consiguen los objetivos del artículo 22 y se evita que la acción de extinción de dominio se convierta en una amenaza contra el patrimonio de cualquier ciudadano.

2. Sobre qué bienes procede la acción de extinción de dominio

El párrafo cuarto del artículo 22 constitucional vigente afirma que la acción de extinción de dominio “será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones” de ciertos delitos. La expresión “bienes de carácter patrimonial” no es precisa, porque en el proceso de extinción de dominio se in-

⁷ Sobre el coto vedado de la Constitución, véase Vázquez Gómez Bisogno (2010).

cluyen únicamente bienes respecto de los cuales una persona pueda tener dominio o propiedad sobre ellos. Es evidente que los bienes corporales muebles o inmuebles están comprendidos por ella, pero no así los créditos, los depósitos bancarios, cuentas por cobrar, acciones bursátiles, documentos obligacionales, pagarés u otros sobre los cuales no hay un dominio o propiedad que se pueda extinguir, sino un derecho personal de exigir el pago al deudor. Respecto de los créditos —que incluyen las cuentas bancarias que son un crédito del cuentahabiente en contra del banco, que es deudor de la cantidad depositada en la cuenta— que pueden ser parte importante de los haberes de la delincuencia organizada, no debería hablarse de la “extinción de dominio”, pues podría entenderse que ello implicaría la extinción del crédito, esto es, la liberación del deudor. Debería hablarse de una cesión forzosa del crédito en favor del Estado.

El párrafo señala dos criterios para identificar los bienes que pueden ser objeto de la acción de extinción de dominio. El primero, aunque en el texto aparece en segundo lugar, es que los bienes “se encuentren relacionados” con las investigaciones de ciertos delitos. Es una expresión sumamente vaga, porque no precisa qué tipo de relación deben tener los bienes con los delitos, por lo que, por ejemplo, cualquier bien que estuviera en el lugar donde se cometió el delito podría considerarse que se “encuentra relacionado” con el delito. Era mucho mejor el texto anterior (de 2008) que se refería, en su fracción segunda, a bienes que fueran instrumento, objeto o producto del delito, o bienes que sirvieran para ocultar o mezclar los productos del delito. Las convenciones internacionales mencionadas también hacen referencia a que los bienes sean instrumentos, objetos o productos del delito. La ley reglamentaria del precepto constitucional dice con más claridad que son bienes “cuya legítima procedencia no pueda acreditarse”, y luego añade “en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de hechos ilícitos” (LNED, art. 7, párr. 10.).⁸ Por eso, me parece que la frase de que los bienes “se encuentren relacionados”

⁸ El requisito de que los bienes fueran producto, objeto o instrumento del delito estaba en la versión de 2008 del artículo 22 constitucional, y proviene de las diversas convenciones que se refieren (Convención de las Naciones

debe interpretarse en sentido restrictivo, como corresponde a una norma limitante de derechos fundamentales, y que se refiere únicamente a los bienes que son instrumentos, objetos o productos del delito.

El segundo rasgo para identificar los bienes es que su “legítima procedencia no pueda acreditarse”. Como este es el primer identificador que aparece en el párrafo cuarto, se obtiene la impresión de que la acción puede proceder contra cualquier bien cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, lo que llevaría a afirmar que el ministerio público podrá dirigir la acción de extinción de dominio respecto de cualquier bien y que, para superarla, el titular del bien tendría que probar que lo adquirió por medios lícitos. Pero no es así. Lo primero que tiene que acreditarse es la relación del bien con el delito, ya que la acción de extinción de dominio requiere necesariamente de una averiguación penal previa. La necesidad de acreditar la “legítima procedencia” del bien, sólo tiene sentido cuando no se trata de bienes que son del delincuente; todos los bienes que él tuviera, y que son productos, instrumentos u objetos del delito, son materia de la acción de extinción de dominio, y esta no se detiene porque el delincuente demuestra su “legítima procedencia”. En cambio, cuando un bien que fue usado como instrumento del delito —por ejemplo, una camioneta— no es del delincuente, sino de una tercera persona, esta podrá oponerse a la acción de extinción de dominio, si demuestra que el bien es suyo, que lo adquirió lícitamente y que no sabía que fuera usado como instrumento para delinquir. Sobre el modo de defensa se requiere el actual párrafo quinto del artículo 22, que se analizará posteriormente.

De este análisis puede concluirse que los bienes a los que se refiere el párrafo cuarto son únicamente aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, que sean del delincuente o de un tercero, pero este último podrá superar la acción al demostrar que los adquirió lícitamente.

Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, 1988; Convención contra la Delincuencia Organizada, 2000).

3. La acción de extinción de dominio

El actual párrafo tercero del artículo 22 constitucional describe, en su primera parte, qué es y cómo se ejerce la acción de extinción de dominio. Afirma que la acción la ejerce el ministerio público y que el procedimiento es “de naturaleza civil”. Añade que “las autoridades competentes”, de los distintos órdenes de gobierno, prestarán auxilio al ministerio público para el ejercicio de esa acción. Resulta extraño que se diga que es de naturaleza “civil” un procedimiento que se inicia solamente por el ministerio público, que cuenta con el auxilio de todas las autoridades competentes involucradas, que está previsto en la Constitución y es regulado por una ley reglamentaria de la Constitución. Se puede afirmar que es civil únicamente por razón de la materia, esto es, la propiedad o dominio de una persona sobre alguna cosa.

El procedimiento se establece entre el ministerio público, como parte actora, y el titular de los bienes afectados, como parte demandada. Un litigio entre una entidad pública, que actúa en el ejercicio de atribuciones constitucionales, y un ciudadano privado no puede ser de naturaleza civil; es, por el contrario, un procedimiento público en el que se ventila un interés público, que es la prevención de delitos, ya que la extinción de dominio se contempla como un medio para combatir la delincuencia. En realidad, es un procedimiento público, administrativo, pero como el artículo constitucional dice que el procedimiento es “civil”, la acción de extinción de dominio tiene que tramitarse en los juzgados civiles.

La mención de que el procedimiento es “autónomo” respecto del procedimiento penal —una afirmación que ya hacía la fracción I del mismo artículo en su versión de 2008— no significa que sea totalmente independiente del procedimiento penal, pues el mismo artículo en su párrafo cuarto dice que el procedimiento tiene lugar respecto de bienes que “se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas” de la comisión de ciertos delitos. Por lo que se entiende que, primero, se inicia una averiguación penal, y luego podrá iniciarse una acción de extinción de dominio. Además, no basta con que se inicie una averiguación penal, pues se requiere que en esa averiguación se llegue a demostrar la existencia del delito. Aunque el texto actual no exige expresamente que se comprue-

be la existencia del delito —como lo exigía la fracción II, inciso *a*, de su versión anterior (2008)—, se puede inferir que es un requisito implícito, porque la acción se ejerce sólo en el caso de que se haya iniciado una averiguación penal por la comisión de ciertos delitos, y si no se comprueba que el delito se cometió, no hay fundamento para ejercer la acción. De hecho, la LNED señala como fundamento de la acción la existencia de un hecho ilícito (art. 9, fracc. 1) y su comprobación (art. 14).

El sentido que puede tener la calificación del procedimiento de extinción de dominio como “autónomo” es relativa. Esta calificación sólo indica que se puede iniciar el procedimiento, aunque no se haya dictado la sentencia que declare la responsabilidad penal de un inculpado, pero precisa siempre que exista una averiguación penal en curso, en la que se hayan reunido elementos suficientes para determinar que se cometió un delito. Así lo interpretó la SCJN en la tesis de jurisprudencia (1a./J. 21/2015 (10a.), 2025) respecto del artículo 22 en su versión anterior,⁹ y me parece que las razones de esa tesis subsisten respecto de la versión actual.

Esa posibilidad de extinguir el dominio sobre bienes que eran de una persona que todavía no se resuelve si es culpable o no del delito que se le atribuye indica que la extinción de dominio no es una pena por la comisión del delito —a diferencia del decomiso—, sino más bien una expropiación, sin indemnización, de bienes que están relacionados con alguna investigación penal en curso. Y, por lo tanto, es una contradicción al deber de respetar la propiedad privada.

4. Administración de los bienes sujetos a un proceso de extinción de dominio

El artículo 22 constitucional, en su párrafo tercero, también se refiere a la administración de los bienes sujetos a un proceso de extinción de dominio. Ordena que la autoridad administradora de esos bienes —cuyo dominio no se ha extinguido, pero que están sujetos

⁹ El rubro de esta tesis de jurisprudencia señala: “La autonomía a que se refiere el artículo 22[...] entre el procedimiento relativo y el penal no es absoluta, sino relativa”.

a proceso de extinción— podrá llevar a cabo “su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización atendiendo al interés público”; es decir, que podrá venderlos. Si bien la extinción de dominio se produce cuando se dicte la sentencia, la LNEB dispone que los bienes relacionados con el delito pueden ser “asegurados” por medio de una medida cautelar que dicta el juez (art. 173), lo cual significa que la posesión y el control de los bienes pasan a una “autoridad administradora”. El artículo 22 constitucional, en su párrafo tercero, dice que la ley reglamentaria precisará los mecanismos por los que las autoridades administradoras podrán disponer de esos bienes asegurados. A su vez, la LNEB (art. 29) añade que la autoridad administradora¹⁰ podrá destinarlos para uso y servicio de entidades públicas, de acuerdo con lo que resuelva el Gabinete Social de la Presidencia de la República, y que también podrá venderlos anticipadamente, donarlos o destruirlos (LNEB, arts. 230 y 232). Esto significa que, de hecho, se ha privado al propietario de esos bienes de su facultad de disponer de ellos, que es la facultad más característica del derecho de propiedad, sin que un juez haya dictado sentencia.

La medida cautelar de aseguramiento de bienes puede dictarse antes de que se haya iniciado el juicio de extinción de dominio (LNEB, art. 175).¹¹ De este modo, se le notifica a la persona afectada después de que hayan sido asegurados los bienes, y no puede levantarse por medio de una garantía que diera la persona afectada, pero sí por petición del ministerio público (LNEB, art. 183), quien también puede pedir al juez que amplíe la medida para asegurar otros bienes (LNEB, art. 182).

Este párrafo tercero del artículo 22 constitucional incurre en una grave contradicción cuando dice que la ley reglamentaria deberá indicar cómo deberá la autoridad “administrar” los bienes sujetos a proceso, y luego dice que la ley deberá indicar cómo llevar a cabo la “disposición”. Administrar y disponer son dos actos

¹⁰ La autoridad administradora federal, de acuerdo con la LNEB (art. 2, fracc. I), es el Instituto de Administración de Bienes y Activos, y en el ámbito estatal, la que designe la ley respectiva.

¹¹ El aseguramiento de bienes lo dicta el juez, a petición del ministerio público, y se notifica la medida a la persona afectada “inmediatamente después de ejecutada ésta”.

completamente diferentes: administrar implica conservar y cuidar, mientras que disponer es consumir física o jurídicamente un bien. Es frecuente que una persona que no es propietario administre bienes ajenos; pero su disposición, en términos generales, sólo la puede hacer el propietario. ¿Cómo puede interpretarse este párrafo?

Debe tenerse en cuenta que se trata de bienes que están sujetos a un proceso de extinción de dominio, de modo que siguen siendo de su propietario, mientras no se dicte la sentencia que declara extinguido su dominio sobre ellos. Que esos bienes puedan ser administrados por un instituto administrador no tiene mayor problema. Pero que la ley ordene cómo puede disponerse de esos bienes, antes de dictarse la sentencia, es algo que contradice el artículo 14 constitucional, que dice que “nadie podrá ser privado[...] de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”. Es decir, mediante una sentencia. Disponer de los bienes antes de la sentencia contradice directamente el artículo 14 constitucional, ya que priva al titular de sus derechos sobre los bienes sin haberse dictado sentencia.

Se plantea una cuestión de contradicción entre esos dos artículos de la propia Constitución: ¿cuál debe prevalecer, el artículo 14 o el 22? Debe recordarse que el artículo 22 constitucional, al igual que el artículo 14, está incluido en el capítulo de derechos fundamentales, por lo que contiene normas protectoras de los derechos de los mexicanos y, en concreto, se refieren a los derechos de los inculcados en un proceso penal. Dada esa ubicación, el texto del artículo 22 debe interpretarse de conformidad con la regla que da el artículo 1 constitucional, que dice: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Las personas de los inculcados, o bien de los terceros cuyos bienes están sujetos al procedimiento de extinción de dominio, tienen una protección más amplia de acuerdo con el artículo 14 constitucional, que impide que se les prive de sus bienes mientras no se dicte una sentencia; que con el artículo 22, que permite que se disponga de sus bienes antes de dictarse la sentencia. En conclusión, debe interpretarse que prevalece el artículo 14 constitucional.

Como la LNEB tiene disposiciones que prevén la “disposición anticipada” de los bienes sujetos al proceso, debe concluirse que esas disposiciones (LNEB, art. 233 y ss.), aunque fueran congruentes con el artículo 22 constitucional, son violatorias del artículo 14 y del artículo 1 constitucionales, por lo que deben juzgarse como anticonstitucionales.

5. La defensa de los bienes asegurados

El párrafo quinto, el último del artículo 22 constitucional, señala que a toda persona que se considere “afectada” por el aseguramiento de bienes se le debe garantizar los medios de defensa para demostrar “la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento”. Se entiende que la “afectación” es por haberse decretado el aseguramiento de bienes, y no necesariamente por la sentencia que decreta la extinción de dominio. Que la afectación es por el aseguramiento de bienes queda claro si se atiende a la frase final del párrafo, que se refiere al “bien sujeto al procedimiento”, y no al bien comprendido en una sentencia.

Como consecuencia de lo anterior, los medios de defensa a que se refiere el artículo deben ser tales que puedan ejercerse durante el procedimiento, en contra de la medida de aseguramiento de bienes. Y, evidentemente, también habrá medios de defensa respecto de la sentencia que declare extinto el dominio, como son la apelación y el juicio de amparo.

Al decir este párrafo quinto que “toda persona que se considere afectada” debe tener medios de defensa, sin ninguna delimitación del tipo de derecho que se esté afectando, se entiende que puede ser el propietario, el poseedor, y también la persona que tiene un derecho real sobre el bien, como un usufructuario o el titular de un derecho de servidumbre, o incluso la que tiene un derecho personal de uso sobre ese bien, como un inquilino o un comodatario. De acuerdo con el sentido gramatical de este párrafo, la persona afectada únicamente tiene que probar “la procedencia legítima del bien”. La cuestión es qué se entiende por “procedencia legítima”.

La LNEB (art. 2, fracc. XIV) dice que se entiende por *legítima procedencia* “el origen o la obtención lícita de los bienes”. De acuer-

do con esto, la persona afectada por el aseguramiento de bienes debe probar que adquirió el derecho sobre el bien por medio de un acto jurídico válido y suficiente para otorgar el derecho que se considera afectado. Por ejemplo, el que considera lesionado su derecho de propiedad sobre una casa, tendrá que demostrar que adquirió tal derecho por medio de una compraventa lícita; o el inquilino que siente afectado su derecho de uso, tendrá que probar que tiene ese derecho por efecto de un contrato de arrendamiento válidamente celebrado. El afectado puede probar la procedencia legítima al demostrar o probar el acto por el cual obtuvo el derecho sobre el bien asegurado. El ministerio público que ejerce la acción de extinción de dominio tendría que desvirtuar esa prueba demostrando que el acto fue inválido, por ejemplo, porque fue resultado de una coacción.

Para comprender mejor el alcance de lo que significa la “procedencia legítima” de los bienes, conviene observar el significado que tiene en la Constitución una expresión semejante, esto es, la “procedencia lícita” de los bienes, en el artículo 109 constitucional. La fracción tercera de ese artículo se ocupa del “enriquecimiento ilícito de los funcionarios” y señala que este delito ocurre cuando un funcionario “aumenta sustancialmente su patrimonio”, al adquirir bienes cuya “procedencia lícita” no puede justificar. En varias tesis de jurisprudencia, la SCJN ha resuelto que el agente del ministerio público, que intenta el decomiso de los bienes ilícitamente adquiridos, debe probar que los bienes que ha adquirido no son proporcionales a los ingresos lícitos que tiene. Si logra probar esto, se presume que el funcionario se enriqueció ilícitamente; no obstante, el funcionario acusado puede desvirtuar esa presunción demostrando que se enriqueció de manera lícita, por ejemplo, por medio de una donación o una herencia.

Si conjuntamos las disposiciones de los artículos 22 y 109 de la Constitución, se puede concluir que en el juicio de extinción de dominio la prueba de la procedencia lícita de los bienes sería la demostración del acto jurídico por el cual la persona afectada obtuvo algún derecho sobre los bienes asegurados; y, además, la prueba de que lo hizo con recursos proporcionales a sus ingresos —si fue por un acto oneroso—, o con los recursos que recibió por un acto lucrativo, como una donación, herencia o legado. La defensa

que haga el afectado por el aseguramiento de bienes, aunque esté fundada, no puede cancelar la medida de aseguramiento de bienes. La medida únicamente puede ser levantada o cancelada por petición del ministerio público, de acuerdo con el artículo 183 de la LNEP. Y si bien una de las causas para cancelar el aseguramiento de los bienes es que se acredite que los bienes son de un tercero ajeno al delito o de buena fe (LNEP, art. 184), queda a discreción del ministerio público pedir o no la cancelación de la medida.

Este efecto débil de la defensa justificada del propietario sobre sus bienes constituye una omisión grave del deber que tiene el Estado de respetar la propiedad privada.

6. Efectos de la sentencia del juicio de extinción de dominio

Si en el juicio de extinción de dominio el juez declara extinguido el derecho de propiedad, los bienes “podrán destinarse” a favor de las entidades públicas federales o locales, según lo disponga el Gabinete Social de la Presidencia de la República (LNEP, art. 233).¹² La sentencia de extinción de dominio produce una expropiación de los bienes sin ninguna indemnización, lo cual sería justo si la extinción del dominio fuera una pena por los delitos cometidos. Pero cuando se extingue el dominio sobre algún bien que fue instrumento del delito, sin que su dueño lo supiera ni lo consintiera, la extinción de dominio no se justifica de ninguna manera, y constituye una violación del deber del Estado de respetar la propiedad privada.

La posibilidad de extinguir el dominio respecto de bienes que son el objeto del delito —por ejemplo, drogas, armas, mercancías de contrabando, etcétera— no plantea ningún problema de contradicción del deber de respetar la propiedad privada, porque son cosas que, por disposición legal, están fuera del comercio, es decir, sobre las cuales no hay un legítimo derecho de propiedad privada (Código Civil Federal, art. 748). La extinción del dominio sobre los bienes que son producto del delito —por ejemplo, el dine-

¹² Respecto del Gabinete Social de la Presidencia de la República, la LNEP (art 2, fracc. XI) sólo dice que es una entidad colegiada, pero no dice quiénes la integran.

ro que se hubiera conseguido, o el bien o los bienes que se hubieran adquirido con ese dinero— se justifica claramente como pena por la comisión del delito.

La extinción de dominio sobre bienes que son instrumento del delito no presenta problema cuando son bienes que eran de la propiedad del delincuente, pues esos bienes pueden ser decomisados como pena por haber delinquido. Pero si los bienes son propiedad de un tercero, la extinción de dominio sería pena si el tercero sabía que un bien suyo —por ejemplo, una camioneta— iba a ser utilizado para delinquir y no lo impidió, o, al menos, no intentó impedirlo. Pero si el propietario no sabía que el bien suyo fue utilizado para cometer un delito —por ejemplo, si le robaron una camioneta con la cual se cometió un delito— tiene que soportar que el bien quede asegurado,¹³ con el riesgo de que el administrador de esos bienes, como ya se vio arriba, disponga de ellos, y con poca posibilidad de que el agente del ministerio público pida la cancelación de la medida cautelar (del aseguramiento de bienes) respecto de ese bien. El propietario inocente sólo puede esperar que el juez dicte sentencia en la que ordene restituirle el bien.

Si el juez decide no extinguir el dominio y ordena la restitución de los bienes asegurados a su propietario, la ley no dispone cómo debe hacerse dicha restitución. La LNEA sólo tiene un artículo, el 238, que prescribe que si el bien fue vendido de manera anticipada, se pagará al propietario el precio cobrado, más “los productos, rendimientos, frutos y accesorios, menos los gastos de administración que correspondan”. Esto parece ser una restitución adecuada, pues el propietario recupera el valor monetario más los frutos (intereses) que hubiera recibido. Pero restarle “los gastos de administración” es excesivo, porque tales gastos no se generaron porque el propietario haya pedido que sus bienes fueran administrados, sino que son los gastos que el Estado tiene que hacer para conservar los bienes que quiso asegurar para facilitar su deber de castigar los delitos.

Continúa el artículo 238 de la LNEA prescribiendo que, si el bien asegurado fue donado o destruido, o “existe una condición

¹³ El instituto administrador de bienes, como se indica arriba, tiene la facultad de vender los bienes asegurados o de donarlos.

que imposibilite su devolución”, “se pagará el valor del avalúo del bien al momento del aseguramiento”. En estos casos el propietario no recupera el bien, sino únicamente su valor monetario. Esto parece razonable cuando el bien se ha destruido. Pero si el bien fue “donado”, el donatario no adquirió la propiedad del bien cuando la autoridad administradora se lo “donó” (LNED, art. 238), puesto que ella no era propietaria, y sólo podía cederle la posesión del bien. De modo que, cuando el juez ordena la restitución, la autoridad administradora se lo debe exigir al poseedor y restituirselo al propietario. El tercer caso previsto en el artículo, “cuando existe una condición que imposibilite su devolución” es muy general, y me parece que debe interpretarse en el sentido de que exista una imposibilidad física de devolver el bien, por ejemplo, si consistiera en materiales de construcción que se han empleado para construir algo. Por el contrario, si la posesión o el uso del bien fue cedido a una instancia pública, a la que le resulta muy útil, esa utilidad no es “una condición que imposibilite su devolución”, por lo que el bien deberá ser devuelto al propietario.

En los casos de restitución de bienes o de su valor pecuniario, contemplados en el artículo 238, no hay ninguna prescripción respecto de los frutos o rendimientos de los bienes, por lo que parece que el propietario sólo tiene derecho a la cantidad de dinero correspondiente al valor pecuniario que tenía el bien al momento en que se decretó como asegurado, lo cual contradice el derecho de propiedad, porque los frutos del bien pertenecen al propietario, como lo reconoce el artículo 238, que incluye en la restitución de los bienes vendidos el precio obtenido más sus rendimientos (LNED, art. 238). No hay ninguna justificación para que no se dé al propietario de los bienes destruidos, donados o de restitución imposible, su participación de los frutos (intereses), que sí se da al propietario de bienes vendidos.

Fuera de este artículo 238 no hay ninguno otro en la LNED que se ocupe de cómo debe hacerse la restitución de los bienes cuando el juez ordena que deben ser restituidos a su propietario.¹⁴ La LNED nada dice respecto de aquellos bienes que se conservan

¹⁴ En la edición electrónica de la LNED (PDF), que proviene del sitio de la Cámara de diputados del Congreso general, hice la búsqueda de las palabras

bajo el control de la autoridad administradora, o bajo el control de alguna dependencia pública a la que fueron asignados temporalmente. Como la LNEF es omisa, deberán aplicarse las disposiciones aplicables del Código Civil Federal (arts. 810-822) respecto de los frutos, gastos, daños y mejoras que haya tenido la cosa. Estas disposiciones distinguen entre el poseedor de buena fe y el poseedor de mala fe, y, por supuesto, son más exigentes las que se refieren al poseedor de mala fe. Debe considerarse que si el propietario demostró que no tenía conocimiento del delito y que adquirió el bien asegurado lícitamente, si el agente del ministerio público no pide el levantamiento de la medida de aseguramiento de ese bien, el administrador del mismo es, desde ese momento, poseedor de mala fe, porque ya tiene conocimiento de que hay un legítimo propietario del bien que administra y, por lo tanto, deberá restituirlo con todos los frutos que hubiera dado e indemnizar todos los daños que hubiera sufrido.

VI. Conclusiones

El artículo 22 constitucional rechaza la pena de confiscación de bienes únicamente cuando se trata de confiscar todo el patrimonio de un delincuente, pero acepta tres casos en los que se puede producir la pérdida de la propiedad en favor del Estado, que son el decomiso, el abandono de bienes asegurados y la extinción de dominio.

El decomiso es una pena que, según el artículo 22 constitucional, sólo puede imponerse contra delincuentes que se hayan enriquecido desproporcionadamente en el ejercicio de funciones públicas, o contra delincuentes que hayan sido condenados por delitos de delincuencia organizada. El decomiso o confiscación de bienes particulares que son producto, objeto o instrumento del delito está justificado como una pena impuesta por un juez al delincuente por haber cometido delitos de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o por delitos de delincuencia organizada. El decomiso

“restituir”, “restitución” o “restituye” y no hay más que el artículo 237 y el artículo 238.

no atenta contra el respeto a la propiedad privada, porque se aplica, no contra el propietario, sino contra el delincuente.

El abandono de bienes asegurados tampoco vulnera el derecho de propiedad privada, porque procede en los casos en que el propietario, por abandonar los bienes, ha renunciado a su derecho de propiedad; de modo que nada se le quita. En cambio, la extinción de dominio genera amenazas importantes al derecho de propiedad privada. Da facultades muy amplias al agente del ministerio público, que es un órgano del Poder Ejecutivo, porque le permite iniciar procesos de extinción de dominio en una gran cantidad de delitos típicos (más de cien) que no son necesariamente graves, y respecto de cualquier bien que, según el texto constitucional, esté “relacionado” con la comisión del delito. Asimismo, el procedimiento se sigue no contra el delincuente, sino contra el propietario o poseedor de los bienes. Esta amplitud de facultades permite que el agente del ministerio público pueda iniciar procesos de extinción de dominio en contra de enemigos políticos o meros disidentes del régimen actual.

Además, el agente del ministerio público puede pedir al juez que ordene el aseguramiento de los bienes sujetos a un proceso de extinción de dominio. Y el texto del artículo 22 constitucional le da a la autoridad administradora de los bienes la facultad de disponer de ellos, lo que implica no respetar la propiedad privada que alguien tenga sobre ellos. Esto contraviene el artículo 14 constitucional, porque se priva al propietario de sus bienes sin que se haya dictado una sentencia. La defensa que puede hacer el interesado, cuyos bienes han sido asegurados en un proceso de extinción de dominio, tiene un resultado débil, pues no se cancela la medida cautelar del aseguramiento de bienes, y sólo tiene el efecto de darle un motivo al agente del ministerio público para que pida, si así lo quiere, la cancelación o levantamiento del aseguramiento de bienes. Todo queda en la decisión del agente del ministerio público.

La sentencia de extinción de dominio se justifica como pena cuando se extingue el dominio de bienes que fueron de la propiedad del delincuente, o de un tercero cómplice. Pero como esa sentencia puede darse antes de que se compruebe que el imputado es el autor del delito, resulta que extingue el dominio que tenía

una persona no culpable respecto de ciertos bienes. Lo cual no puede justificarse como una pena, y es más bien una expropiación sin indemnización, que contradice el respeto de la propiedad privada y el artículo 27 constitucional. Lo mismo sucede —aunque es una violación más grave— cuando se extingue el dominio de bienes que no pertenecen al inculpado (o sentenciado), sino a un tercero ajeno al delito.

Otro defecto más que tiene el régimen de la extinción de dominio es que, si la sentencia del juez ordena la restitución de ciertos bienes a los interesados, estos no recibirán, en muchos casos, los bienes cuya posesión perdieron, sino sólo su valor monetario, tasado al momento en que fueron asegurados, sin compensación por los daños ni por los perjuicios causados. Esta forma deficiente de restitución de bienes es una manera de reducir la responsabilidad del Poder Ejecutivo por la falta de respeto a la propiedad privada, y de fomentar el abuso en el ejercicio de la posibilidad de extinguir el dominio.

Para que la extinción de dominio sea congruente con el deber del Estado de respetar la propiedad privada —deber que se funda en el sentido común y en el artículo 27 constitucional—, es necesario reformar las disposiciones del artículo 22 que la rigen (párrafos cuarto y quinto). Mientras tanto, se requiere interpretar el artículo 22 en consonancia con los artículos 14 y 27 constitucionales, así como con la perspectiva de los derechos humanos, artículo 1 de la Constitución, especialmente del derecho de toda persona a adquirir y conservar los bienes que tenga en propiedad privada.

VII. Referencias

Acción de Inconstitucionalidad 100/2019. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Resolución del 21 de junio de 2021. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 2022, pp. 207-317. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/es-trado_electronico_notificaciones/documento/2022-01/UT-J-0948-2021-Informacion.pdf

- Adame Goddard, J. (2024). La propiedad privada en la Constitución mexicana I. El respeto a la propiedad. *Revista de Derecho Privado*, 12(26), 3-29. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2024.26.20129>
- Aguayo, O. L. (1999). Confiscación. En *Diccionario jurídico mexicano* (13a. ed.). Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguirre, S. (2019, agosto 22). Ley de extinción de dominio expone a la ciudadanía a perder su patrimonio, según expertos. *El Sabueso*. <https://grupoanimal.mx/explicaciones/extincion-dominio-ley-riesgo-patrimonio>
- Black, H. C. (1979). Forfeiture. En *Black's law dictionary; Definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern* (5a. ed.). West Publishing Co. https://openlibrary.org/books/OL4409220M/Black's_law_dictionary
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Senado de la República, LXIII Legislatura; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Nacional Electoral, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Coords.). (2016). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (9a. ed.; vol. VII). Miguel Ángel Porrúa. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/41818>
- Carbonell, M. (Coord.). (2022). *Código nacional de procedimientos penales, comentado*. Centro Carbonell.
- Código Civil Federal. (2026, marzo 17). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf>
- Código Penal Federal. (2026, marzo 17). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2026, marzo 17). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

- Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. (1988). https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2003). https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2000). https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_nu_cont_delin_organi_transna.pdf
- Escriche y Martín, J. (1998). *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fix-Zamudio, H., y Valencia Carmona, S. (2012). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa.
- Ley Aduanera. (2026, marzo 17). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAdua.pdf>
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos. 17/03/2026. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH.pdf>
- Ley Nacional de Extinción de Dominio. (2026, marzo 17). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Nacional_de_Extincion_de_Dominio.pdf
- MORENA, Grupo Parlamentario en el Senado de la República, LXIV Legislatura. (2018, octubre 2). Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma el artículo 22 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de extinción de dominio. http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-02-1/assets/documentos/Inic_Morena_Art.22_CPEUM_02102018.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2015). *El decomiso y el aseguramiento de bienes en el proceso penal*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2016). *Evolución del artículo 22 constitucional y la extinción de dominio*.

- Tesis 1a. CCCXLIX/2018 (10a.). (2018). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 61, Tomo I, p. 250. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018525>
- Tesis 1a./J. 21/2015 (10a.). (2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 17, Tomo I, p. 340. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008879>
- Tesis P. XL/2002 (9a.). (2002). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XVI, p. 10. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186273>
- Tesis P. XXXIX/2002 (9a.). (2002). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XVI, p. 9. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186274>
- Tesis P. XXXVI/2002 (9a.). (2002). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XVI, p. 7. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/18627575>
- Tesis PC.I.P. J/4 P (10a.). (2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 18, Tomo III, p. 1812. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009214>
- Vázquez Gómez Bisogno, F. (2010). La Suprema Corte y el poder constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 11(22), 275-317. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2010.22.5913>

Cómo citar

IIJ-UNAM

Adame Goddard, Jorge, “La propiedad privada en la Constitución mexicana II. Los casos de pérdida de la propiedad en favor del Estado”, *Revista de Derecho Privado*, México, vol. 14, núm. 29, enero-junio de 2026, e21063. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2026.29.21063>

APA

Adame Goddard, J. (2026). La propiedad privada en la Constitución mexicana II. Los casos de pérdida de la propiedad en favor del Estado. *Revista de Derecho Privado*, 14(29), e21063. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2026.29.21063>