



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO  
UNIDAD DE SEMINARIO “JOSÉ VASCONCELOS”  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS  
PÚBLICAS**

**“NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INGRESOS  
OBTENIDOS POR ENAJENACIÓN DE BIENES  
ADJUDICADOS AL ESTADO EN EL MARCO DE LA LEY  
FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**VERÓNICA CATALINA PRIMERO VENEGAS**

**NÚMERO DE CUENTA: 30719682-4**

**ASESORA: DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA 2016**

**CDMX**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A ti mamá, pues con amor y paciencia  
haz sabido moldear la arcilla con la  
que dios me creó, para cada día ser  
mejor.*

*A ti papá, pues sin tu apoyo esto no  
sería una realidad.*

*A mis hermanos, quienes son mis  
cómplices de aventuras y desafíos.*

*A ti Julio, por no permitir que me  
rindiera en el camino.*

*A mis amigos, por creer en mí y por su  
apoyo incondicional.*

*A mi Alma Mater, llena de  
oportunidades e impulsadora de  
sueños, a quien le debo mi formación  
profesional.*

*A Usted Dra. Margarita Palomino  
Guerrero, por creer en este proyecto,  
por creer en sus alumnos y por su  
consejos durante esta investigación.*

## Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Siglarío</b>  | I  |
| <b>Introducción</b>  | II |
| <b>Capítulo I. Ingresos del Estado Mexicano</b>  | 1  |
| 1.1 Actividad Financiera del Estado  | 1  |
| 1.2 Concepto de Ingresos   | 8  |
| 1.3 Ingresos Fiscales  | 11 |
| 1.3.1 Impuestos  | 14 |
| 1.3.2 Derechos   | 15 |
| 1.3.3 Aportaciones de Seguridad Social   | 16 |
| 1.3.4 Contribuciones de Mejoras  | 19 |
| 1.4 Ingresos no Fiscales   | 20 |
| 1.4.1 Expropiación   | 22 |
| 1.4.2 Nacionalización  | 24 |
| 1.4.3 Bonos de deuda (derivados del financiamiento)  | 26 |
| 1.4.4 Productos  | 28 |
| 1.4.5 Aprovechamientos   | 30 |
| 1.5 Otros ingresos   | 32 |
| <b>Capítulo II. El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 BIS del CPF</b> | 34 |
| 2.1 La defraudación fiscal   | 34 |
| 2.2 Artículo 400 BIS del CPF   | 43 |
| 2.3 Defraudación fiscal vs artículo 400 BIS del CPF, persecución simultánea                              | 49 |
| 2.3.1 Operaciones con recursos de procedencia ilícita  | 51 |
| 2.3.2 Fundamentación y motivación  | 54 |
| 2.4 El pago espontáneo   | 58 |
| 2.4.1 No formulación de querrela   | 61 |
| 2.4.2 Sin beneficio obtenido   | 64 |
| 2.5 Ley de Extinción de dominio  | 66 |
| 2.5.1 Confiscación y su prohibición expresa  | 75 |

|   |   |     |
|---|---|-----|
| 2.5.2   | Confiscación vs extinción de dominio                                      | 77  |
| <b>Capítulo III. Recursos del Estado derivados de los bienes adjudicados en el marco de la LFED</b> |   | 80  |
| 3.1   | La no procedencia del Amparo  | 80  |
| 3.2   | El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes                     | 87  |
| 3.2.1   | Bienes asegurados que causan abandono                                     | 90  |
| 3.2.2   | Bienes decomisados en procedimientos penales federales                    | 94  |
| 3.3   | Estructura del SAE  | 96  |
| 3.4   | Facultades del SAE  | 98  |
| 3.4.1   | Recepción y administración de los recursos obtenidos                      | 100 |
| 3.4.2   | Entidades transferentes   | 104 |
| 3.5   | Destino de los recursos obtenidos   | 105 |
| 3.5.1   | Fondo para el SAE   | 108 |
| 3.5.2   | Recursos destinados a las víctimas  | 109 |
| 3.5.3   | Recursos destinados a la Procuraduría General de la República             | 111 |
| 3.5.4   | Recursos destinados al Poder Judicial                                     | 112 |
| 3.5.5   | Recursos destinados a la Secretaría de Salud                              | 113 |
| <b>Capítulo IV. Naturaleza Jurídica de los ingresos por ejecución procesal penal</b>                |   | 116 |
| 4.1   | Antecedentes  | 116 |
| 4.2   | Autoridad competente  | 120 |
| 4.3   | Criterios Jurisprudenciales   | 122 |
| 4.4   | Postura Doctrinal   | 126 |
| 4.5   | Valoración de su naturaleza   | 128 |
| 4.6   | Criterios para la óptima aplicación de los ingresos obtenidos             | 131 |
| 4.6.1   | Administración por unidad especializada                                   | 132 |
| 4.6.2   | Destino de los recursos hacia una política económica de desarrollo social | 132 |
| <b>Conclusiones</b>   |   | 137 |
| <b>Fuentes de información</b>   |   | 141 |

## **Siglar io**

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>BONDES</b>    | Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal   |
| <b>BONOS</b>     | Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con Tasa de Interés Fija                                |
| <b>CENADIC</b>   | Centro Nacional para la Prevención y Control de Adicciones                                       |
| <b>CETES</b>     | Certificados de la Tesorería de la Federación  |
| <b>CFF</b>       | Código Fiscal de la Federación   |
| <b>CJF</b>       | Consejo de la Judicatura Federal   |
| <b>CPF</b>       | Código Penal Federal   |
| <b>DOF</b>       | Diario Oficial de la Federación  |
| <b>FAARI</b>     | Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral   |
| <b>FIDELIQ</b>   | Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones<br>Auxiliares de Crédito                |
| <b>FRISO</b>     | Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el<br>Crimen Organizado (Colombia) |
| <b>INFONAVIT</b> | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores                                |
| <b>ISSSTE</b>    | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del<br>Estado                    |
| <b>ISSFAM</b>    | Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas                                 |
| <b>IMSS</b>      | Instituto Mexicano de Seguridad Social   |
| <b>PGR</b>       | Procuraduría General de la República   |
| <b>SAE</b>       | Servicio de Administración y Enajenación de Bienes   |
| <b>SAT</b>       | Servicio de Administración Tributaria  |
| <b>SCJN</b>      | Suprema Corte de Justicia de la Nación   |
| <b>SERA</b>      | Servicio de Administración de Bienes Asegurados  |
| <b>SHCP</b>      | Secretaría de Hacienda y Crédito Público   |
| <b>SS</b>        | Secretaría de Salud  |
| <b>TESOFE</b>    | Tesorería de la Federación   |
| <b>UDIBONOS</b>  | Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en<br>Unidades de Inversión                 |
| <b>UIF</b>       | Unidad de Inteligencia Financiera  |

## Introducción

Derivado de una política criminal, dentro de nuestro sistema jurídico se han implementado instrumentos que en conjunto con los ya existentes tienen como objetivo deteriorar el patrimonio delictivo, en especial el del crimen organizado y como consecuencia su activo pasa a formar parte de la hacienda del Estado como ingresos derivados de sus funciones de derecho público.

El problema radica en la normatividad relacionada con la venta de bienes incautados que generan ingresos pues su destino es ambiguo en cuanto a su tratamiento, lo que ocasiona la posibilidad de que los mismos no se vean reflejados en la Cuenta Pública y no sean fiscalizados por lo que puede existir un desvío de los recursos.

De ahí que el estudio de los instrumentos de la administración de justicia que traen aparejadas consecuencias de tipo económico en beneficio del Estado así como el análisis de la naturaleza jurídica de dichos bienes, permitirá brindar alternativas para manejo de dichos recursos y su óptima aplicación con la finalidad de coadyuvar a la consecución de los fines del Estado.

Para realizar dicho estudio y análisis, la presente investigación se divide en cuatro capítulos con la finalidad de contar con una perspectiva general de los ingresos del Estado y de aquellos que obtiene del patrimonio criminal, partiendo de su marco teórico referencial, panorama actual y aplicación.

De manera que en el Primer Capítulo denominado “Ingresos del Estado Mexicano”, realizamos el estudio de manera genérica de la Actividad Financiera del Estado y los ingresos públicos; señalando su concepto y los tipos de ingresos que existen, diferenciando entre los que son fiscales y aquellos que obtiene el Estado sin recurrir a su potestad tributaria.

Durante el desarrollo del Segundo Capítulo analizamos la correlación existente entre dos figuras de carácter penal: la defraudación fiscal y el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (mejor conocido como lavado de

dinero), abordando aspectos históricos en su implementación, su persecución simultánea y su determinación, todo esto a fin de tener una noción general de dichos delitos; para luego pasar al estudio de la extinción de dominio, instrumento del que se vale el Estado para quebrantar de manera directa el patrimonio criminal sin llegar a considerarse como confiscación de bienes, así como el procedimiento que se sigue para determinar su aplicación.

El Tercer Capítulo se destinó al estudio de los recursos que el Estado obtiene de los bienes que se le adjudican en el marco de la Ley Federal de Extinción de Dominio, por lo que estudiamos las funciones del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, organismo encargado de la administración de los bienes susceptibles de ser adjudicados al Estado durante y posterior al proceso de extinción de dominio, así como a las figuras afines que pueden aplicarse durante el mismo, es decir, al abandono de bienes y el decomiso, lo que permitió establecer el preámbulo para señalar el destino que se le da a dichos bienes y/o a sus productos.

Por último, durante el desarrollo del Cuarto Capítulo analizaremos la naturaleza jurídica de los ingresos que se obtienen con motivo de la ejecución procesal penal y la extinción de dominio proponiendo los criterios que se deben seguir para su óptima aplicación, destacando la necesidad de una institución que se especialice en darles un destino específico orientado a una política de desarrollo social enfocada, no solo en el resarcimiento del daño ocasionado a las víctimas de los delitos, sino a la prevención de los mismos.

Del análisis reflexivo y crítico realizado durante el desarrollo de la presente investigación, podemos concluir que en efecto los bienes que se obtienen por ejecución procesal penal así como por extinción de dominio representan ingresos para el Estado y que la regulación de los mismos en cuanto a su entero y destino no es precisa por lo que es menester que se realicen las adecuaciones necesarias para que dichos recursos se vean reflejados en la cuenta pública y que una vez cuantificados puedan ser aplicados, no sólo como compensación de los efectos del delito sino como fuente de prevención y desarrollo.

De acuerdo a todo lo anterior y como resultado del análisis realizado durante esta investigación, concluimos que la hipótesis del presente trabajo coincide con los resultados obtenidos, toda vez que los ingresos que obtiene el Estado de manera indirecta por ejecución procesal penal y por extinción de dominio, corresponden a la categoría de aprovechamientos dentro de nuestro sistema jurídico, lo que implica que se encuadren en el rubro más genérico de ingresos no contributivos y que de acuerdo a sus características los mismos pueden ser aplicados a un fin específico que sea determinado por la Ley.

## Capítulo I. Los Ingresos del Estado Mexicano.

*“El Estado fue creado para servir al hombre, no para servirse de él”.*

*Hugo Carrasco Iriarte*

### 1.1 Actividad Financiera del Estado

El Estado considerado como agrupación Política suprema de todos los pueblos ha evolucionado a lo largo de la historia, manteniendo vivo el elemento que se considera le ha dado origen, es decir, la búsqueda de fines comunes para los integrantes de una organización basada en múltiples lazos de solidaridad.

En dicha búsqueda de fines comunes, se ha considerado tradicionalmente al “bien público o común” como el fin principal del Estado, sin embargo, con la evolución del mismo, los doctrinarios también han considerado otros factores teleológicos de dicho concepto tales como: la justicia individual y colectiva así como el desarrollo social, cultural e incluso económico.<sup>1</sup>

En este orden de ideas para que el Estado pueda cumplir con estos fines encomendados, es necesario que realice diversas tareas, dentro las cuales se encuentran la selección de necesidades colectivas, la identificación de medios para allegarse de recursos suficientes para poder realizar las erogaciones pertinentes a efecto de satisfacer dicha selección de necesidades; es decir, que:

*“...el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de objetivos, a las erogaciones, la obtención de medios para atenderlas –pecuniarios o de otra especie- y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la Actividad Financiera del Estado”.*<sup>2</sup>

Bajo este esquema es necesario referirnos a la Actividad Financiera del Estado partiendo de la definición gramatical de sus componentes; en cuanto al término actividad encontramos que este, deviene del latín “*activitas, -ātis*”, que

<sup>1</sup> Cfr. Arriola, Juan Federico, *Teoría General del Estado*, 1° ed., México, Trillas, 2015, p.p. 59-63.

<sup>2</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, 1° vol., 8ª. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Depalma, 2001 p. 3.

entre otras acepciones significa el conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad.<sup>3</sup> El segundo concepto “finanzas”, implica todo aquello que tiene que ver con la moneda o con transacciones en moneda.<sup>4</sup>

En este sentido podemos afirmar que nos encontramos ante un concepto, que implica el conjunto de operaciones o tareas a realizar que conllevan un carácter eminentemente económico y que son realizadas con finalidades específicas, determinadas por un ente denominado Estado, mismo que debe velar por cumplir con el objetivo principal que le diera nacimiento, es decir, el bien común.

Al respecto, la Actividad Financiera del Estado es entendida como:

*“Aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activos y pasivos, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, se desenvuelve en el plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado.”<sup>5</sup>*

Así el actuar del Estado debe estar dirigido a la satisfacción de necesidades determinadas por la colectividad, enmarcadas dentro de directrices previamente establecidas.

Por tanto, nos encontramos ante un concepto que puede ser analizado desde diferentes puntos de vista, dado que al ser una actividad eminente del Estado, se puede inferir que necesariamente todas las operaciones deberán observar el cuerpo normativo del mismo, así al ser una actividad que persigue la consecución de fines comunes debe estar apegada a los objetivos de la colectividad o sociedad.

Derivado de lo expuesto en el párrafo anterior, es menester realizar un breve estudio de lo que los doctrinarios señalan respecto de dicha actividad,

---

<sup>3</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed. Madrid: Espasa, 2014, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=0chgoNb>

<sup>4</sup> Cfr. Harley Leits Lutz, citado por: Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 2004, p. 9.

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 1<sup>o</sup> vol., 3<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1998, p. 447.

considerando que en su gran mayoría las teorías comprenden el análisis de los siguientes enfoques:

- a) Aspecto económico;
- b) Aspecto político;
- c) Aspecto jurídico; y
- d) Aspecto sociológico.<sup>6</sup>

a) *Aspecto Económico*: Por lo que se refiere al *sentido económico* de la Actividad Financiera *del Estado*, encontramos que la mayoría de los doctrinarios como Faya Viesca, Héctor B. Villegas y Sainz de Bujanda, concuerda con que dicha Actividad se constituye un instrumento por virtud del cual el Estado se hará de un patrimonio, consecuentemente representa un fenómeno económico particular.

Al respecto Giuliani nos indica que existen diferentes teorías que analizan a la Actividad Financiera del Estado desde el punto de vista económico, dentro de las cuales nos encontramos con la teoría de la *utilidad relativa y marginal*, según la cual, los particulares o contribuyentes, trasladan cierta parte de su riqueza a sus representantes, quienes serán los encargados de determinar necesidades públicas a cubrir con dicha riqueza y que de otro modo no hubiesen tenido un mejor destino.<sup>7</sup>

De lo anteriormente expuesto, entendemos que el punto medular para entender el sentido económico de dicha Actividad es la riqueza pública, misma que tradicionalmente está relacionada con la idea de la economía pública, toda vez que *“Existen grandes puntos de contacto entre ellas, porque se norman por principios generales que son aplicables por igual a una y otra.”*<sup>8</sup>

Siguiendo este orden de ideas, podemos afirmar que la vertiente económica de la Actividad Financiera se refiere a que el Estado tendrá que ocuparse de la

---

<sup>6</sup> Doctrinarios como Sainz de Bujanda, Héctor B. Villegas y el mexicano Sergio Francisco de la Garza, son quienes coinciden con realizar el estudio de la naturaleza de la Actividad Financiera del Estado a través de diferentes enfoques, refiriéndose a estos como escuelas, vertientes o sentidos. Véase, De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 26° ed., México, Porrúa, 2005, p. 5.

<sup>7</sup> Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M, Op. Cit., nota 2, p. 6.

<sup>8</sup> Flores Zavala, Ernesto, Op. Cit., nota 4, p. 16.

obtención de ingresos, mismos que formaran su patrimonio, el cual tendrá que administrar con tal de obtener el mejor beneficio de él y de esta manera pueda realizar la erogaciones correspondientes para cubrir los gastos derivados de las necesidades que considere públicas.

b) *Por otro lado el aspecto político* de la Actividad Financiera resulta de la naturaleza misma del Estado, ya que es innegable considerar que este ente es eminentemente político; dicha condición se ve reflejada en la Actividad Financiera al momento en el que se realizan los actos tendientes a conseguir ingresos a través de los integrantes considerados como particulares, principalmente con la figura de tributo, impuesto o contribución.<sup>9</sup> Acerca del sentido político de la Actividad Financiera, esta se:

*“... constituye en una parte de la Administración Pública y esta, a su vez, está integrada por el conjunto de actividades y de servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que sólo podrá obtenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales...”<sup>10</sup>*

De lo señalado, podemos afirmar que el Estado cumple con sus finalidades a través de su organización, la cual es eminentemente política, por lo tanto podemos apreciar que la Actividad Financiera está dotada del elemento político desde el momento de su nacimiento, pues está se constituye como un medio del que el Estado se vale para poder cumplir con sus atribuciones, formando parte del conglomerado político inmerso en el Estado.

c) *En cuanto al sentido jurídico* de la Actividad Financiera, podemos referir que el simple hecho de su desenvolvimiento crea relaciones jurídicas, que en lo general son las que surgen entre los organismos encargados de dicha Actividad así como aquellas que se originan entre el Estado y los particulares.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. Musgrave Richard, *Hacienda pública-teórica aplicada*, 5ª ed., México, McGraw-Hill, 1989, p. 53.

<sup>10</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, *Hacienda y derecho I: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962 p. 15.

<sup>11</sup> Cfr. Villegas, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1993, p. 119.

Derivado de esto, todas aquellas acciones encaminadas a la obtención, administración y aplicación de recursos públicos, tendrán que ser realizadas con base en lo que la ley indica sin excepción alguna, como pudiera llegar a pasar en la actividad financiera privada en la que impera la regla de la libre elección.

Entonces tenemos que la elaboración la normatividad encaminada a la regulación de esta Actividad, es de carácter especial y se funda en una serie de consideraciones sociales, económicas y políticas.

Así, el estudio de la Actividad Financiera del Estado está relacionado con disciplinas como las finanzas públicas, la política financiera y en lo que toca al aspecto jurídico, nos encontramos con el Derecho Financiero, como la disciplina encargada de su estudio, al cual De la Garza lo define como:

*“Conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad, se establece entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”<sup>12</sup>*

Así, podemos apreciar que del conglomerado de actividades tendientes a la satisfacción de necesidades públicas, surgen muchas relaciones jurídicas, órganos y conceptos particulares aplicados a las finanzas públicas.

Este conjunto de figuras siempre está en la constante búsqueda del correcto desempeño de esta Actividad, con tal de que la consecución de las finalidades financieras del Estado, se desarrollen de manera plena y con el mejor de los beneficios para el total de la colectividad, todas las cuales tendrán como marco la ley.

d) Pasando al análisis de la teoría o enfoque *sociológico* de la Actividad Financiera del Estado, se establece el “principio social” como un elemento

---

<sup>12</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Op. Cit.*, nota 6, p. 17.

regulador de dicha Actividad. De acuerdo a esta vertiente, la clase gobernante la cual establece las necesidades colectivas, debe procurar armonía con la clase gobernada; pero buscar dicha concordancia entre estas dos clases no es tarea fácil pues existe una inmensa variedad de intereses y necesidades de la colectividad.<sup>13</sup>

De acuerdo a lo planteado de esta vertiente, tenemos que la Actividad Financiera propia del Estado, está dirigida a satisfacer las necesidades que en la medida de lo posible sean producto de la homogenización de intereses por parte de los particulares o clase gobernada con aquellos que el Estado a través de sus gobernantes considera como fundamentales para el desarrollo del mismo, concorde a esta conciliación surge la característica fundamental, por virtud de la cual el Estado es considerado como obligado para satisfacer dichas necesidades, es decir, su carácter social, público o colectivo.

Independientemente de las razones que den origen a dicha Actividad en todas las vertientes se puede apreciar su naturaleza económica, no obstante dicha condición no excluye a los demás factores que influyen en la misma, es decir su connotación política, social, técnica o jurídica, las cuales se aprecian en el desarrollo de las ocupaciones financieras del Estado y que en su conjunto las conforman y le dan razón de ser.

Del análisis de los conceptos expuestos encontramos que existe una circunstancia previa a la obtención de los recursos, consistente en el establecimiento de los objetivos, lo cual permite una planeación desde origen, consecuentemente tenemos que son cuatro las etapas de dicha Actividad, consistentes en:

1. La selección de todas las necesidades que serán consideradas como colectivas o públicas, ponderando la heterogeneidad de los diferentes intereses de la colectividad.

---

<sup>13</sup> Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 12.

2. La obtención de recursos, por los medios más convenientes, que la ley le permita al Estado implementar.
3. La optima administración de los recursos obtenidos, los cuales conformaran el patrimonio del Estado.
4. Una multiplicidad de erogaciones, tendientes a cubrir las necesidades públicas así como para procurar el sostenimiento de la administración, en busca de cumplir con las finalidades estatales, tales como el desarrollo económico y social.

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que estas actividades o mecanismos deberán estar previstos dentro de la legislación y que dichas leyes deberán atender lo dispuesto en su artículo 74 fracción IV<sup>14</sup>, es decir, que contamos con la ley de ingresos y un Presupuesto de egresos que como instrumentos jurídicos permiten la identificación de necesidades y las diferentes formas en las que el Estado Mexicano puede allegarse de recursos a través de ingresos de diferente índole y características propias, y consignar dichos recursos en beneficio de la sociedad.

Sin embargo no solo se prevén las vías de obtención de ingresos sino que también se deben contemplar los mecanismos para la correcta administración y erogación o implementación de dichos recursos, mismos que estarán manejados por servidores públicos, a los cuales se les atribuirá responsabilidad en caso de no cumplir o de hacer uso indebido de sus atribuciones.<sup>15</sup>

Con base en las ideas desarrolladas podemos afirmar que en nuestro Estado se desarrolla la Actividad Financiera con todas las características que la revisten, de tal forma que en nuestro marco constitucional el Estado es responsable de garantizar el desarrollo integral nacional, involucrando la

---

<sup>14</sup> **Artículo 74:** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: **IV.** Aprobar anualmente el **Presupuesto de Egresos de la Federación**, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, **una vez aprobadas las contribuciones** que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

<sup>15</sup> Cfr. Artículos: 74, 89, 90 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

participación de los sectores público, social y privado, acciones que se darán a través de un Sistema de Planeación Democrática.

A partir de esta Planeación, al Estado se le otorgan facultades para las actividades que le permitirán identificar las necesidades colectivas que estará obligado cubrir, para lo cual según lo dispuesto en la Constitución se deberá establecer los mecanismos que le permitan allegarse de recursos que le servirán no sólo para satisfacer dichas necesidades sino que a su vez permitan el sostenimiento de su propio cuerpo administrativo.<sup>16</sup>

De todo lo anteriormente expuesto, se concluye que la Actividad Financiera del Estado, es un concepto complejo observado por diversas disciplinas y que visto desde el ámbito jurídico debe estar estratégicamente enmarcado en la normatividad a efecto de fungir eficazmente como instrumento económico del Estado.

Por lo que si el actuar del Estado es óptimo, se tendrá una mayor oportunidad de satisfacer las necesidades que previamente fueron determinadas, así tenemos que el sistema jurídico mexicano enmarca esta actividad en su máximo ordenamiento jurídico, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de revestirla de la importancia fundamental que funge en nuestro Estado de Derecho.

## **1.2 Concepto de Ingresos**

Ingreso del latín *Ingressus* significa, entre otras cosas, caudal que entra en poder de alguien, y que le es de cargo en las cuentas.<sup>17</sup> Es decir, podemos entender de una manera genérica a los ingresos, como todas aquellas percepciones, ya sea en dinero, especie, servicio o cualquier otra forma las cuales incrementan el patrimonio.

En este sentido, como en cualquier otra administración, el Estado requiere de recursos, medios materiales o pecuniarios que incrementen su patrimonio, los

---

<sup>16</sup> Cfr. Artículos: 25, 26, 28 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

<sup>17</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=Lb03XBB>

cuales obtendrá de diferentes formas, a dichas riquezas que entran en su poder tradicionalmente se les denomina ingresos públicos o del Estado, es decir, debemos entender por tales a: “*todo bien susceptible de apreciación en dinero, que el Estado obtiene con base en la ley*”.<sup>18</sup>

Por tanto tenemos que no sólo las cantidades de dinero representan ingresos públicos, sino que tal como en la acepción gramatical, todas aquellas percepciones ya sean en dinero, especie o servicio pero que se puedan traducir monetariamente y que incrementen el patrimonio del Estado serán consideradas como ingresos públicos.

De estos ingresos, es el Estado quien deberá establecer los mecanismos de su obtención a través de supuestos determinados en la ley que permitan la armonía entre estos, a fin de que los mismos puedan ser destinados a la satisfacción de necesidades sociales.<sup>19</sup>

La palabra necesidad proviene del latín *necessitas* y entre otras cosas significa: aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir, o bien aquello de lo que no se puede prescindir.<sup>20</sup> Por lo tanto aquellos elementos a los cuales al hombre no les pueden hacer falta para su subsistencia y que experimenta por su sola naturaleza podemos denominarlas como necesidades individuales.

Sin embargo, producto de la vida en sociedad, traducida en Estado el *modus vivendi* de los humanos ha experimentado cambios dando origen a otro tipo de necesidades que por sus características no pueden ser cubiertas de manera individual a las cuales podemos denominar como colectivas o sociales.

Por lo tanto, podemos afirmar que las necesidades colectivas son la primera justificación del Estado como titular de los ingresos públicos. De manera tal que es más conveniente para la colectividad que estas sean satisfechas por el Estado a través de sus organismos públicos. No obstante para que el Estado cumpla con su función de promover el bien común, debe satisfacer todas aquellas necesidades,

---

<sup>18</sup> Sánchez Hernández, Mayolo, *Derecho Tributario*, 3ª. ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, p. 279.

<sup>19</sup> Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Lecciones de Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2009, p. 32.

<sup>20</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=QKN8J5J>

aun cuando estas sean consideradas como individuales, pero que de una forma u otra no pueden ser satisfechas particularmente.<sup>21</sup>

De lo anteriormente señalado, podemos identificar las características de los ingresos públicos, siendo las siguientes:

1. Son percepciones en dinero, o bien en especie o servicio, o cualquier otra percepción que se pueda cuantificar en dinero.
2. Son obtenidos con base en lo que la ley indica, esto con la finalidad de evitar abuso o arbitrariedades por parte de su receptor.
3. Quien recibe estos recursos, medios o ingresos es el Estado a través de sus organismos de carácter público.
4. El destino de los mismos está enfocado en la persecución del bien común, por lo tanto fungen como instrumento o medio para que el Estado pueda desarrollar todas las actividades pertinentes para satisfacer necesidades y cumplir con sus finalidades.

Con todo lo anteriormente analizado, podemos entender a los ingresos públicos o del Estado como: todas aquellas percepciones en dinero, especie, servicio o cualquier otro bien que se pueda traducir en dinero, que el Estado a través de sus organismos públicos obtienen con base en la ley, de los cuales podrá disponer para cumplir con sus funciones y finalidades encomendadas, dentro de las cuales encontramos la satisfacción de necesidades y el sostenimiento de la administración pública.

Para la obtención de dichos recursos o bienes, existen mecanismos que permiten obtenerlos de una forma legítima y son tan variadas como cambiantes las formas por virtud de las cuales se pueden percibir, que los doctrinarios nos ofrecen varias clasificaciones, atendiendo ya sea a su origen, a su temporalidad, o bien su ámbito espacial o territorial.

Sin embargo coincidimos con las ideas del maestro Francisco Cárdenas Elizondo así como del maestro Eduardo García Máynez, en cuanto a que “las

---

<sup>21</sup> Cfr. De la Garza. Op. Cit., nota 6, p.12.

*clasificaciones únicamente tienen valor cuando responden a las exigencias de orden práctico o necesidades sistemáticas*<sup>22</sup>, por ello y para fines prácticos haremos referencia a aquella que divide a los ingresos en fiscales y no fiscales.

### **1.3 Ingresos fiscales**

Ya hemos determinado lo que ha de entenderse por ingresos públicos, sin embargo es menester definir el término fiscal para atender la clasificación de aquellos ingresos considerados como de origen fiscal.

El término fiscal proviene del latín *fiscālis* e indica lo perteneciente al fisco o al oficio del fiscal.<sup>23</sup> En tanto que *fisco* tradicionalmente ha sido relacionado con la riqueza del soberano y ulteriormente con el patrimonio del Estado o bien con la hacienda pública, en relación con lo anterior es conveniente hacer referencia al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre este punto:

*“FISCO...la parte de la hacienda pública que se forma con las **contribuciones, impuestos o derechos**, siendo autoridades fiscales las que tienen intervención, por mandato legal, en la cuestación, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan facultades de resolución en materia de hacienda, carecen de actividad en la cuestación, que es la característica de las fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria, el género, y el de autoridad fiscal, la especie.”*<sup>24</sup>

En el citado criterio, se señala a la hacienda pública como el patrimonio del Estado y a una parte de este, formado por ingresos obtenidos a través de las contribuciones, así como de los impuestos y derechos. Sin embargo es menester señalar que la contribución debe ser entendida como el *“concepto genérico que engloba todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado”*.<sup>25</sup>

Es decir, en el término contribución están incluidos los impuestos y los derechos, los que a su vez han sido tradicionalmente identificados con la figura del

<sup>22</sup> Cfr. Cárdenas Elizondo, Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 1997, p. 219.

<sup>23</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=HzHltzp>

<sup>24</sup> Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 5ª Época, 2ª sala, t. XLI, mayo de 1934, p.945., énfasis añadido.

<sup>25</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., México, OXFORD, 2014, p. 4.

tributo, pues es común escuchar tributación como fuente de ingresos del Estado, o bien, hacer referencia a la “relación jurídico-tributaria”. Toda vez que concordamos con la idea de que el desarrollo histórico del término tributo, nos indica que derivó en lo que más tarde se denominaría contribución.<sup>26</sup>

Así, el término tributo viene del latín *tributum* que significa carga continua en dinero o en especie que debe entregar el vasallo al señor en reconocimiento del señorío,<sup>27</sup> este, se origina como consecuencia de la dominación de un pueblo perdedor, sometido a otro quien será el ganador.

Con el paso del tiempo dicha acepción del tributo sufre mutaciones pues tal como Ezio Vanoni nos indica, uno de los muchos efectos de la Revolución Francesa, acaecida durante el siglo XVIII, consiste en la concepción actual que tenemos del concepto de tributo, pues derivada de la reorganización política del pueblo se consideró como uno de los deberes del ciudadano el contribuir para que el Estado pueda cumplir con sus funciones y de esta manera se consideró al tributo como un medio necesario y no solamente como un acto impositivo derivado del poder de otros.<sup>28</sup>

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que el término contribución es equivalente al de tributo en cuanto a que ambos tienen como fin el de integrar la riqueza del Estado para sufragar sus gastos, en específico a la parte denominada como Fisco, así como de que ambos son obtenidos de los particulares.

De esta obtención de recursos a través de los particulares, surge una relación entre el Estado y sus subordinados, que doctrinalmente es conocida como “relación jurídico-tributaria”, el análisis de la cual, nos permitirá determinar la diferencia entre otros tipos de ingresos que percibe el Estado.

---

<sup>26</sup> Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 6ª ed., México, IURE-EDITORES, 2007, p. 12.

<sup>27</sup> Cfr. Diep, Diep, Daniel, “*La evolución del tributo*”, Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Derechos humanos e impuestos, México, Núm. 64 Noviembre-Diciembre de 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/64/pr/pr24.pdf>

<sup>28</sup> Cfr. Vanoni, Ezio, *Naturaleza e interpretación de las Leyes tributarias*, trad. de Juan Martín Quelart, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de hacienda, 1973, p. 80.

La teoría de la relación jurídico-tributaria nos indica que el Estado debe de ejercer su potestad tributaria o impositiva, es decir, debe establecer las contribuciones que servirán para el gasto público,<sup>29</sup>

Esta potestad tributaria se ve reflejada en la ley, misma que debe contener de manera general y obligatoria los supuestos normativos para tal efecto. En nuestro sistema jurídico-tributario contemporáneo podemos apreciar que los tributos deben estar basados en ciertos principios, los cuales están inmersos en la Constitución los cuales son: equidad, proporcionalidad y legalidad.<sup>30</sup>

Dichos supuestos normativos en los que se señalan los tributos al actualizarse establecen un vínculo con aquellos sujetos a los que se refiere la ley, creando de esta manera la relación jurídica.

De acuerdo con la definición del maestro Delgadillo la relación jurídico-tributaria es un vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación o extinción de derechos y obligaciones en materia de contribuciones. Y como consecuencia de manera particular podemos indicar que la obligación del pago de tributos está incluida en la relación-jurídico tributaria. La obligación tributaria es una conducta consistente en un dar, hacer, no hacer o tolerar, que un sujeto debe cumplir por haber realizado el supuesto previsto en la norma tributaria.<sup>31</sup>

De lo anterior podemos concluir que los ingresos tributarios, es decir, las contribuciones que existen dentro del marco de nuestra legislación son las siguientes: Impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

---

<sup>29</sup> "Suele señalarse el año de 1937 como una fecha significativa dentro del proceso de la elaboración de tal corriente doctrinaria en virtud de ser ese año el de la publicación de la obra magistral de A. D. Giannini titulada "Il rapporto giuridico d'imposta" (La relación jurídica impositiva), en la que se contienen los trazos de la que sería más tarde la más grande construcción doctrinaria". Ibidem., p. 161.

<sup>30</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, Op. Cit., nota 26, p. 14.

<sup>31</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 5º ed., México. Limusa, 2006, p.

### 1.3.1. Impuestos

Considerado como una de las principales fuentes de ingreso del Estado contemporáneo, corresponde en este punto, el análisis de la figura del impuesto, al cual Horacio Uresti Robledo, lo define como:

*“... una prestación pecuniaria coactiva derivada de un acto soberano de imposición unilateral a cargo de los gobernados, sujeto a las reglas de generalidad, igualdad y capacidad económica, cuyo fin es la satisfacción de las necesidades sociales sufragadas mediante el gasto público”<sup>32</sup>*

De la definición anterior se desprenden conceptos característicos del impuesto, tal es el caso de la imposición, pues considerando al impuesto desde su acepción gramatical tenemos que viene del latín *impositus* que a su vez deriva en forma irregular del verbo imponer, el cual significa entre otras cosas: “poner una carga, una obligación u otra cosa”.<sup>33</sup>

Es menester indicar, que en nuestro sistema jurídico contemporáneo, una de las principales fuentes de ingresos del Estado son los impuestos, ya que estos representan aproximadamente el 42.153 % de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos.<sup>34</sup> El artículo 2º fracción I, del Código Fiscal de la Federación (CFF), señala que los impuestos son: Las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean diferente de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

Las principales características del impuesto son:

1. Son ingresos tributarios, ya que se establecen por el Estado en ejercicio de su potestad tributaria, es decir, están establecidos en ejercicio unilateral por el Estado, los cuales sin embargo deben cumplir con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad.

<sup>32</sup> Huresti Robledo, Horacio, *Los impuestos en México, régimen jurídico*; 2ª ed., México, Tax, 2007, p. 75.

<sup>33</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=L8y8MOo>

<sup>34</sup> Dicho porcentaje es obtenido de gramaticalmente toda vez que el total de ingresos establecidos para el ejercicio 2015 corresponde a la cantidad de 4,694,677.4 millones de pesos de los cuales 1,978,980.6 están previstos en el rubro de impuestos, Cfr. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, versión electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2015.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2015.pdf)

2. Están destinados a cubrir los gastos públicos, por lo tanto el beneficio que produce es genérico.
3. El hecho imponible puede ser tan variado como la imaginación nos dé. En algún momento de la historia mexicana, hasta el hecho de tener ventanas era considerado como un hecho generador. Actualmente se gravan los ingresos de los particulares, la propiedad, la importación, la exportación, entre otros.
4. Su cuota puede ser fija, proporcional o progresiva. Dependiendo del hecho generador que se trate.

### **1.3.2. Derechos**

Este tipo de contribución así nombrada por nuestra legislación es conocida en la doctrina y legislaciones extranjeras como tasa, considerando erróneo nombrarle derecho, por las confusiones que implica el término.<sup>35</sup>

El artículo 2ª fracción IV del CFF nos indica que son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Estos ingresos representan apenas representan el 0.83% de los ingresos previstos en la Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015.<sup>36</sup>

Podemos apreciar doctrinalmente las siguientes características de los derechos o tasas:

---

<sup>35</sup> Cfr. Cárdenas Elizondo, Op. Cit., nota 32, p. 241.

<sup>36</sup> Toda vez que en la Ley de ingresos el total previsto para este rubro corresponde a la cantidad de \$ 39, 211.9 mdp en relación con el total previsto, es decir, \$4, 694, 677.4 mdp, esto de acuerdo a lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

1. Son ingresos tributarios, ya que se establecen por el Estado en ejercicio de su potestad tributaria y por lo tanto están dotados de carácter público.
2. Se establecen de manera coactiva y son obligatorios, en cuanto se actualice la hipótesis normativa que los contempla, es decir, el hecho generador.
3. La obligación tributaria debe ser cubierta principalmente en dinero, sin embargo existe la posibilidad de recurrir a algunos tipos de títulos de crédito para poder cumplimentar con la obligación.
4. Su característica principal reside en que el hecho generador de los derechos, consiste en la prestación de un servicio por parte del Estado o bien por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, por lo tanto apreciamos que es especificado y personal.
5. El sujeto activo es la administración pública encargada de brindar el servicio.
6. Sus elementos están contemplados en la ley, los cuales deberán responder a las características de proporcionalidad y equidad.
7. Se destinarán a cubrir el costo del servicio prestado o los gastos derivados del uso o aprovechamiento del bien de dominio público.<sup>37</sup>

### **1.3.3 Las aportaciones de seguridad social**

Para entrar de lleno al análisis de las aportaciones de seguridad social como contribuciones del Estado es insoslayable hacer referencia a su razón de ser, es decir, la Seguridad Social.

Así tenemos que el bienestar social constituye uno de los fines que persigue el Estado, por lo que a través de la figura de la Seguridad Social, este procura la consecución de dicho fin.

En atención a lo señalado, podemos referirnos a la Seguridad Social como: un sistema general y homogéneo de prestaciones, de Derecho Público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la

---

<sup>37</sup> Cfr. Sánchez Hernández, Mayolo, Op. Cit., nota 18, pp. 302-310.

redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio.<sup>38</sup>

En este orden de ideas, para que el Estado pueda otorgar estas prestaciones y por tanto destinar mediante la redistribución de riqueza nacional los recursos necesarios para atender las necesidades englobadas en el concepto de Seguridad Social, este, ha establecido en la ley contribuciones de carácter especial que aportarán al sostenimiento del sistema establecido para tal fin.

De acuerdo a lo expuesto, tenemos que en el Sistema Jurídico Mexicano, la Seguridad Social, tiene su fundamento constitucional en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que las aportaciones destinadas para sus sostenimiento están normadas en la segunda fracción correspondiente al artículo 2° del multicitado CFF, el cual expresamente señala que ha de entenderse como Aportaciones de Seguridad Social a:

*“... las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”*

En atención a dicha definición, es menester señalar que las aportaciones de seguridad social expresamente señaladas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, son:

- Aportaciones para Fondos de Vivienda
- Cuotas para el Seguro Social
- Cuotas de Ahorro para el Retiro

Así como de manera enunciativa señala: otras Cuotas y Aportaciones para la Seguridad Social<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. Cazares García, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2007, pp. 98-100.

<sup>39</sup> Cfr. Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015

Bajo este contexto, debemos señalar que nos encontramos ante un tipo de contribuciones de carácter especial, no sólo por estar destinadas a un servicio público determinado sino que a diferencia de las demás contribuciones establecidas en la ley, estas están a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, es decir, están a cargo de los Organismos Descentralizados<sup>40</sup> esto en concordancia con lo referido en el penúltimo párrafo del referido precepto que señala:

*“Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.”*

Entonces, tenemos que en el Sistema Jurídico Mexicano las entidades creadas (por ley o decreto), con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la finalidad de recaudar y administrar las aportaciones de seguridad social, son las siguientes:

- Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

No obstante de ser consideradas como contribuciones especiales, estas deben estar sujetas a los principios constitucionales, es decir, deben ser creadas por una ley, ser proporcionales y equitativas así como estar destinadas al gasto público, bajo la salvedad de que al ser contribuciones de naturaleza especial, tienen su base en un sentido social y se encuentran sustentadas en el principio de solidaridad.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Sánchez Hernández, Mayolo, Op. Cit., nota 18, p.291

<sup>41</sup> Cfr. Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2010, p. 440.

### 1.3.4 Las contribuciones de mejoras

El siguiente instrumento jurídico mediante la cual el Estado se allega de recursos es considerado como una figura tributaria especial, toda vez que reviste características propias tanto del impuesto como de los derechos.<sup>42</sup>

La implementación de este tipo de contribuciones surge con el objeto de satisfacer una necesidad pública específica, que si bien otorga beneficios al grueso de la población, por el simple hecho de cubrirla se traduce en una utilidad para algunos de ellos, lo que doctrinalmente es conocido como el “*principio del beneficio*”.<sup>43</sup>

Dentro del esquema de contribuciones de carácter especial, nos encontramos con las contribuciones de mejoras señaladas en la fracción III del CFF que a la letra dice:

“... las contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”

De acuerdo a lo anterior es necesario precisar el concepto de obras públicas a las que entenderemos como: aquellas que tienen por objeto la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético.<sup>44</sup>

En este orden de ideas es menester señalar que la única obra pública a nivel federal considerada como objeto de la contribución de mejoras, es la obra hidráulica, esto de acuerdo a lo señalado en la Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, ingreso que está reglamentado en la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Estructura Hidráulica.

---

<sup>42</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. Cit., nota 31, p. 68.

<sup>43</sup> Merino Mañón, José, *Una nueva hacienda municipal, apuntes para el análisis de su reforma*, México, Instituto de Administración Pública, 2001, p.78, versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1396/6.pdf>

<sup>44</sup> Cfr. Fracción VIII del artículo 2° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, vigente.

Por tanto podemos concluir que la contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica, son aquellas prestaciones en dinero en virtud de las cuales los contribuyentes obtienen un beneficio especial, como consecuencia de la realización de dichas obras públicas.

Derivado de este beneficio especial, se tiene que aquellas personas físicas o morales que se beneficien en forma directa por las obras públicas federales de infraestructura hidráulica, serán las obligadas al pago de dichas contribuciones.<sup>45</sup>

La base de la contribución será el valor recuperable de la obra pública federal y la tasa general que deberán cubrir los contribuyentes que se beneficien directamente por las obras públicas de infraestructura hidráulica será el 90% del valor recuperable de la obra pública misma que se pagará a través de cuotas determinadas a cada contribuyente por la Comisión Nacional del Agua a cada caso particular.<sup>46</sup>

#### **1.4 Ingresos no fiscales.**

Existen ingresos que no son obtenidos mediante el imperio o potestad tributaria del Estado, por lo que no forman parte del *Fisco* pero si de la hacienda pública o en otras palabras del patrimonio del Estado.

Doctrinalmente estos ingresos son considerados como ingresos no tributarios, es decir, el Estado recurre a la explotación de sus recursos y al financiamiento que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto.<sup>47</sup>

Así tenemos que, estos ingresos pueden ser aquellos que derivan de un acto de utilidad pública, un acto derivado del derecho público o bien acto derivado del derecho privado.<sup>48</sup>

Bajo este contexto, podemos señalar que un acto de utilidad pública es un acto jurídico realizado por el Estado con la finalidad de construir una obra pública,

---

<sup>45</sup> Cfr. Venegas Álvarez, Sonia, Op. Cit., nota 41, p. 467.

<sup>46</sup> Cfr. Artículos 3 y 5 de la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Estructura Hidráulica, vigente.

<sup>47</sup> Cfr. Delgadillo, Op. Cit., nota 31, pp. 31 y 32.

<sup>48</sup> Cfr. Sánchez Hernández, Mayolo, Op. Cit., nota 18, p. 280.

prestar un servicio público, satisfacer necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas que se requieran en determinada población.<sup>49</sup>

En cuanto a los actos derivados de derecho público, entendemos a este como aquel que se encarga de regular las relaciones entre el Estado como ente soberano con los particulares así como otros estados.<sup>50</sup>

Por lo que se refiere a los actos de naturaleza privada o bien negocios jurídicos de orden privado tales como arrendamiento, compraventa, transporte de cosas o de personas, el Estado se constituye en un sujeto de una relación económica por lo que debe separarse de su naturaleza pública y actuar con base en los principios de derecho privado, es decir, en igual de circunstancias que la contraparte.

Dentro de los ingresos no fiscales, también encontramos al financiamiento público, es decir, el Estado obtiene ingresos mediante instrumentos crediticios que con carácter de préstamos obtenidos por diferentes vías como financiamiento interno o externo, así como la emisión de bonos, que en su conjunto constituyen la deuda pública y son recursos que de otra manera, el Estado, no podría obtener y que son imprescindibles para la satisfacción de necesidades públicas.<sup>51</sup>

Bajo este esquema, analizaremos algunas de las formas que le permiten al Estado allegarse de recursos sin tener que recurrir a su potestad tributaria, tal como el caso de la expropiación que nace como un instrumento para satisfacer una necesidad de orden público, convirtiendo el actuar de la autoridad administrativa en un acto de utilidad pública, la nacionalización basada en la intervención del Estado para estabilizar la economía nacional, los productos derivados de la explotación del patrimonio del Estado y los aprovechamientos considerados como ingresos derivados de actos de derecho público y otro tipos de ingresos que no son derivados de la potestad tributaria del Estado.

---

<sup>49</sup> Cfr. Tesis: P./J. 39/2006, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, pleno, Tomo XXIII, Marzo de 2006, p. 1412.

<sup>50</sup> Cfr. Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, 47ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 17.

<sup>51</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso*, 2ªed., México, Limusa, 2004, p 34.

### 1.4.1 Expropiación

La expropiación es una figura administrativa que permite al Estado allegarse de propiedades, de las que de otra forma, no podría alcanzar un acuerdo con los particulares para poder adquirirlas.

Al respecto en menester señalar que en nuestro Sistema Jurídico, la facultad de gozar y disponer de una cosa con las limitaciones que fijan las leyes, es decir, la propiedad<sup>52</sup>; se reviste en diversas modalidades.

Así tenemos que, originalmente el titular de la propiedad es el Estado y que este, tiene la facultad de transmitirla a los particulares constituyendo la modalidad de la propiedad privada, toda vez que el primer párrafo del artículo 27 Constitucional señala que:

*“La propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”<sup>53</sup>*

De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que en nuestro Sistema Jurídico, el derecho de propiedad no reviste una naturaleza absoluta, sino que este se contempla como una figura flexible ante el Estado, toda vez que las limitaciones y modalidades fijadas en la ley alteran su naturaleza con la finalidad de hacer útil el concepto de propiedad privada al interés general.<sup>54</sup>

Dicha propiedad subordinada al interés general, está constituida a través de diversas figuras administrativas, una de las cuales es la expropiación a la que podemos entender como:

*“Un acto de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone a un particular la transferencia de la propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una*

---

<sup>52</sup> Cfr. Artículo 830 del Código Civil Federal vigente.

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

<sup>54</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Op. Cit., nota 51, p 131.

*cauda de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.*<sup>55</sup>

Así tenemos que, los elementos de fondo que revisten a la expropiación son los siguientes:

- a) Es una figura administrativa, de la que se vale el Estado para la adquisición de propiedades.
- b) Nuestro sistema jurídico contempla como bienes expropiables, tanto a inmuebles como muebles.
- c) Es un acto unilateral de la Soberanía del Estado.
- d) Se realiza con fines de utilidad pública.
- e) Se efectúa mediante indemnización.<sup>56</sup>

Por lo que se refiere al procedimiento que la autoridad administrativa sigue para expropiar bienes y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Expropiación, podemos señalar que dicho procedimiento se realiza en tres etapas:

a) Apertura o iniciación: Que implica que se identifique una causa de utilidad pública, mismas que están identificadas en artículo primero de la Ley de Expropiación.<sup>57</sup> Esto puede ser de manera oficiosa, es decir, el órgano administrativo competente del Estado, determina iniciar dicho procedimiento; o bien a petición de parte, cuando una persona con facultades establecidas en ley pueda solicitar se inicie dicho procedimiento<sup>58</sup>.

b) Integración del expediente: La segunda etapa implica la intervención de la autoridad administrativa, ya que de acuerdo a lo establecido en la Ley de la materia una vez iniciado el procedimiento, la Secretaría competente integrará el expediente respectivo, lo que implica que esta, se allegara se elementos suficientes para determinar la existencia de una causa de utilidad pública<sup>59</sup>, que sea la base para poder determinar si procede declarar o no la expropiación o bien

---

<sup>55</sup> Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1993, p 578.

<sup>56</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 24ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 432 y 433.

<sup>57</sup> Ley de Expropiación de 1936, texto vigente, última reforma publicada DOF 27 de enero de 2012, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>

<sup>58</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Op. Cit., nota 51, p 140.

<sup>59</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., nota 56, p 438.

la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de derechos de dominio para satisfacer el interés de la colectividad.

c) Declaración de expropiación y su publicación: Una vez determinada la procedencia de la expropiación, según lo señala la propia Ley la autoridad administrativa competente, emitirá la Declaración de expropiación, publicándola en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y notificando personalmente a los propietarios e interesados legítimos de los bienes afectados.<sup>60</sup>

d) El pago de la indemnización, a la cual entendemos como el justo precio por el bien expropiado, que puede ser pagado en moneda o en especie dentro de los 45 días hábiles posteriores al decreto de expropiación, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Expropiación vigente.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la expropiación por causa de utilidad pública, es un instrumento jurídico de naturaleza administrativa del que se vale el Estado para incrementar su patrimonio.

Lo anterior, toda vez que de una forma u otra los bienes expropiados ingresan al erario público, es decir, son ingresos públicos que se constituyen en activos que con la finalidad de satisfacer necesidades de carácter público a través de la identificación de la utilidad pública que ha de darse a los bienes expropiados.

#### **1.4.2 Nacionalización**

Para realizar el análisis de la institución jurídica que implica la nacionalización, partiremos de su acepción gramatical, así tenemos que nacionalización es la acción y efecto de nacionalizar; por su parte nacionalizar entre otras acepciones, significa: hacer que pasen a depender del Gobierno de la nación propiedades industriales o servicios explotados por los particulares.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> La notificación personal deberá realizarse dentro quince días hábiles siguientes a la publicación del decreto, véase, Artículo 4 de la Ley de Expropiación vigente.

<sup>61</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=QBYbzlg> y <http://dle.rae.es/?id=QBzpbxB>

En este sentido, en nuestro sistema jurídico se puede entender a la nacionalización partiendo de la concepción político-económica, según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una nación.<sup>62</sup>

Así tenemos que la nacionalización puede configurarse en que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, o bien que se reserve exclusivamente al Estado, la explotación de determinados bienes o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público.<sup>63</sup>

Doctrinalmente la nacionalización es entendida como: el régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que pueda disponer de ellos con arreglo a la Ley.<sup>64</sup>

De acuerdo a lo anterior todos aquellos bienes o actividades que sean determinantes para la vida económica del Estado, pasaran al dominio de este constituyéndose en un intermediario pues será él quien vele por el interés público.

La nacionalización se ha realizado a través de diversos instrumentos jurídicos, incluso ha partido de la figura de la expropiación por lo que es continua la confusión en el empleo de estos términos, sin embargo se pueden identificar las siguientes características que nos permitirán diferenciarlas:

- a) La nacionalización, se ha dado a través de diversas figuras incluso a través de la compraventa privada, en cambio la expropiación es un acto de derecho público.
- b) La nacionalización afecta a una universalidad de bienes, en cambio en la expropiación los bienes son determinados.

---

<sup>62</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Op. Cit., nota 51, p 168.

<sup>63</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., nota 55, p 602.

<sup>64</sup> Cfr. Serra Rojas, Op. Cit., nota 56, p 466.

Con todo lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la nacionalización se constituye en una institución jurídica basada en la dirección de una política económica, misma que se traduce en un incremento de bienes en el patrimonio del Estado, que deberá de administrar de manera oportuna en beneficio de la sociedad.

#### **1.4.2 Bonos de deuda**

Como ya se ha señalado, uno de los mecanismos con el que cuenta el Estado para allegarse de recursos y complementar su presupuesto a fin de atender necesidades de primer orden, consiste en el endeudamiento público, es decir, el Estado a través de diversos instrumentos jurídicos recurre al “préstamo” o bien al “crédito” a fin de obtener recursos sin tener que hacer uso de su potestad tributaria.

Así tenemos que el empréstito, al que debemos de entender como el préstamo que toma el Estado, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador<sup>65</sup>; constituye *“la modalidad contemporánea predominante de la deuda pública, bajo diferentes formas instrumentales comercializables o no en el mercado”*<sup>66</sup>

De acuerdo a la clasificación de la deuda pública, la estructura de la misma por fuentes de financiamiento contempla la emisión de papel en el mercado nacional, así como el mercado de capitales; lo que corresponde a los títulos de deuda emitidos por el Estado, así como las colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital.<sup>67</sup>

En este orden de ideas, es insoslayable mencionar que en la actualidad el Gobierno Federal, coloca en el mercado local cuatro instrumentos a saber:

- Los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)
- Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES)

<sup>65</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=EtHEXf>

<sup>66</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Los impuestos y la deuda pública*, México, Porrúa, 2000, p. 300.

<sup>67</sup> Cfr. *Evaluación de la Deuda Pública en México y sus principales componentes*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEP/0711/2009, versión electrónica: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0712009.pdf>

- Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con Tasa de Interés Fija (BONOS)
- Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS).<sup>68</sup>

Todas las figuras anteriormente mencionadas surgen del instrumento jurídico denominado como bono de deuda pública al que debemos entender como: título de crédito al portador que representa dinero.<sup>69</sup> Las características que revisten a dichos instrumentos jurídicos se pueden observar en la siguiente tabla:

| Instrumentos    | Valor nominal             | Plazo                         | Plazo utilizado más frecuentemente                 | Periodo de Interés | Tasa de intereses                                       | Primera emisión |
|-----------------|---------------------------|-------------------------------|--|--------------------|---|-----------------|
| <b>CETES</b>    | 10 pesos                  | Min: 7 días<br>Máx.: 728 días | 28 y 91 días, y cercanos a los seis meses y un año | Bonos cupón cero   | Tasa de rendimiento referenciada a la tasa de descuento | 17/01/1978      |
| <b>BONDES</b>   | 100 pesos                 | Múltiplo de 28 días           | 1, 3 y 5 años                                      | 28 días            | Tasa de fondeo bancario en el periodo de interés        | 17/08/2006      |
| <b>BONOS</b>    | 100 pesos                 | Múltiplo de 28 días           | 3, 5, 10, 20 y 30 años                             | 182 días           | Fijada por el Gobierno Federal en la emisión            | 27/01/2000      |
| <b>UDIBONOS</b> | 100 unidades de inversión | Múltiplo de 182 días          | 3, 10 y 30 años                                    | 182 días           | Fijada por el Gobierno Federal en la emisión            | 30/05/1996      |

\* Cfr. Datos obtenidos de la página oficial del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-valores/informacion-oportuna/subasta-y-colocacion-de-valores/%7B5E0A65DF-5D72-6AA2-8AAB-017FDE6E0BBF%7D.pdf>

En nuestro sistema jurídico, en específico en el ámbito federal, la emisión de dichos bonos de deuda pública corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo señalado en Ley General de Deuda Pública.<sup>70</sup>

En el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, el H. Congreso de la Unión autorizó un techo de endeudamiento

<sup>68</sup> Cfr. Abreu Goodger, Gavin Brendan et al., *El Mercado de Valores Gubernamentales en México*, México, Banco de México, 2014, p 48.

<sup>69</sup> Cfr. Tesis Aislada, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 5ª época, segunda sala, Tomo CXXX, octubre de 1956, p 115.

<sup>70</sup> Cfr. Artículos 4 y 5 de la Ley General de Deuda Pública Vigente.

interno neto de 595 mil millones de pesos para el Gobierno Federal, así como un endeudamiento externo neto de hasta 6 mil millones de dólares para el Gobierno Federal y la Banca de Desarrollo.<sup>71</sup>

La deuda pública en nuestro sistema jurídico, ha sido históricamente muy recurrida, a pesar de ser una modalidad de financiamiento a la que se debería de recurrir extraordinariamente o bien en situaciones inminentes, por lo que constituye uno de los principales factores de riesgo en la economía nacional, debido al abuso desmedido que ha existido de esta forma de financiamiento del Estado.

Esta modalidad de ingresos públicos de carácter no tributario que si bien de forma inmediata se tornan en un apoyo del Estado para solventar las necesidades públicas, se ven reflejados en un pasivo acumulado a través de diversas décadas, toda vez que al no obtener un rendimiento del capital obtenido no se pueden solventar las obligaciones adquiridas a través de las modalidades ya descritas.

### **1.4.3 Productos**

Usualmente entendemos por producto o productos, aquello que resulta de un procedimiento, es decir, una cosa producida, sin embargo también encontramos algunas otras acepciones, tal como: caudal que se obtiene de algo que se vende, o el que ello reditúa.<sup>72</sup>

El término “productos” empleado como fuente de ingresos del Estado, se refiere a los ingresos en efectivo o en especie que percibe, por el desarrollo de actividades empresariales o inversiones, o por usar, explotar enajenar y aprovechar sus bienes del dominio privado incluyéndose las herencias y donaciones a su favor.<sup>73</sup>

Dentro de nuestro marco jurídico, la definición de productos queda comprendida en el artículo 3º del CFF en su último párrafo al señalar que los

---

<sup>71</sup> Cfr. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

<sup>72</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=UH9P99t>

<sup>73</sup> Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 7º ed., México, Porrúa, 2009, p. 325.

Productos serán las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Doctrinalmente los productos *son considerados como las* contraprestaciones que percibe el Estado por las funciones de derecho privado que realiza.<sup>74</sup>

Estas actividades son similares a las que realizan los particulares en la industria, el comercio y en la prestación de servicios y su regulación si es bien cierto tiene connotaciones de carácter público, se remite principalmente a las consideraciones del Derecho civil o mercantil según sea el campo de aplicación. Doctrinalmente las características que revisten a los productos son:

- a) Se trata de contraprestaciones, que percibe el Estado por realizar actividades de tipo mercantil o empresarial que se asemejan a las propias que efectúan los particulares, o por conceder el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles del dominio privado.
- b) Se perciben por los servicios que presta el poder Ejecutivo en sus funciones de Derecho privado.
- c) También se perciben por usar, aprovechar o enajenar bienes del dominio privado del Estado, de aquellos que no están destinados a un servicio público o al uso común por mandato legal.
- d) Se rigen por normas de derecho público y derecho privado.
- e) Se trata de ingresos no tributarios del estado en virtud de que no se caracterizan por estar establecidos por virtud de la potestad tributaria del Estado y se perciben por vías de derecho privado.<sup>75</sup>

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 divide a los productos en dos categorías a saber. Los productos de tipo corriente y los productos de capital.

---

<sup>74</sup> Cfr. Chapoy Bonifaz, Beatriz, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Mc Graw-Hill, 1997, p. 149.

Versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1910/11.pdf>

<sup>75</sup> Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. 39, nota 73, pp. 330 y 331.

*Productos de tipo corriente:* La ley de Ingresos considera dentro de este rubro sólo a los ingresos por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público. Por lo tanto nos encontramos ante un concepto que implica la realización de un servicio, para que los ingresos obtenidos, sean considerados como productos de tipo corriente.

*Productos de capital:* En cuanto a este subtipo de ingresos la Ley es un poco más específica y nos dice que estos ingresos serán los derivados de del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público y hace mención de manera enunciativa y no limitativa de los siguientes:

- Explotación de tierras y aguas.
- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
- Enajenación de bienes: Muebles e inmuebles.
- Intereses de valores, créditos y bonos.
- Utilidades: De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de Pronósticos para la Asistencia Pública.

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, tenemos que los productos son ingresos públicos, que implican que el estado explote su patrimonio a través de sus funciones de derecho privado, actuando como una empresa que le permita obtener ingresos.

#### **1.4.4 Aprovechamientos**

De acuerdo a la definición gramatical, aprovechamiento tiene como significado: acción y efecto de aprovechar y aprovecharse.<sup>76</sup> Por su parte aprovechar se refiere a emplear útilmente algo, hacerlo provechoso o sacarle el máximo rendimiento.

Al respecto, como ingresos públicos, el CFF en su artículo 3º señala que: *son Aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de*

---

<sup>76</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=3KF0bDQ>

*Derecho Público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.*

De acuerdo a lo anterior, tenemos que como consecuencia de que el Estado realice funciones de Derecho Público obtiene ingresos y que los mismos no corresponden a las otras categorías de ingresos, en este orden de ideas podemos entender a los aprovechamientos como:

*“Son los ingresos públicos no contributivos, cuyos elementos que los conforman, pueden no estar previstos en una ley, sino en una disposición administrativa de carácter general emitida por el ejecutivo o por sus dependencias, no requiriendo cumplir con los requisitos de proporcionalidad en la capacidad del sujeto, ni de equidad en el trato y no provienen necesariamente de la voluntad unilateral, sino que pueden estar fijados en común acuerdo entre las partes.”<sup>77</sup>*

Es decir, los aprovechamientos son definidos por exclusión, por lo que no son una categoría especial de ingresos, sino una clasificación de ingresos heterogéneos que no se pueden reducir a los definidos en los artículos 2 y 3 último párrafo del CFF.<sup>78</sup>

En cuanto a la Ley de ingresos, al igual que a los productos esta los subdivide en aprovechamientos de tipo corriente y aprovechamientos de capital, estableciendo de manera enunciativa más no limitativa veintiséis diferentes clases de ingresos encuadradas dentro del rubro de aprovechamientos de tipo corriente, una clase de aprovechamientos de capital así como de manera muy genérica los aprovechamientos no comprendidos dentro de esta categoría.<sup>79</sup>

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que esta forma de obtención de recursos representa para el Estado una oportunidad de partir de sus funciones de derecho público y orientarlas a que se puede llegar a obtener un beneficio de las mismas, claro no en todas las ocasiones se puede obtener un beneficio de dichas actividades por su propia naturaleza.

---

<sup>77</sup> Reyes Altamirano, Rigoberto, *Diccionario de términos fiscales*, 2ª ed., México, 1998, p.103.

<sup>78</sup> Cfr. Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Tomo I, Cárdenas editor, México, 2003, p.320.

<sup>79</sup> Cfr. Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.

### 1.4.5 Otros Ingresos

Existen ingresos de gran importancia que no están contemplados dentro de las categorías anteriores y que en la Ley de Ingresos de la Federación están catalogados dentro del rubro de otros impuestos, toda vez que la naturaleza de los mismos es especial, así tenemos que derivado de la Reforma Energética de 2014, se contempla una nueva naturaleza de los Ingresos por Petróleo y se integran a los ingresos por hidrocarburos

En este sentido, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el DOF la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la cual tiene por objeto establecer el régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos.<sup>80</sup>

En este orden de ideas y de acuerdo a lo señalado en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

- I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con la Ley;
- II. Por Asignación, los derechos por utilidad compartida.

Dichos ingresos serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en la Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables, estos se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2015, versión electrónica: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/LIF\\_2015.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/LIF_2015.pdf)

<sup>81</sup> Cfr. Artículo 2 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, vigente.

Por otro lado también tenemos como ingresos de gran relevancia los obtenidos por la Comisión Federal de Electricidad, mismos que están integrados por:

**a)** Ingresos por venta de servicios, se refieren a los ingresos derivados de la prestación del servicio de suministro de energía eléctrica, es decir, los ingresos por la prestación del servicio de energía eléctrica al usuario final por cada uno de los sectores tarifarios (doméstico, comercial, servicios, agrícola e industrial).

**b)** Ingresos diversos, se refieren a los ingresos derivados de operaciones no prioritarias del organismo descentralizado.<sup>82</sup>

De todo lo anteriormente esquematizado podemos entender que el Estado obtiene ingresos de diferentes formas, con tal de poder contar con los suficientes recursos para satisfacer necesidades, mismas que se presentan en diferentes formas y por tanto el Estado a su vez debe implementar los mecanismos idóneos para satisfacer cada una de ellas de manera óptima.

Así, podemos afirmar que a los ingresos del Estado en nuestro sistema jurídico los podemos clasificar en ingresos fiscales o por contribuciones e ingresos no fiscales. Por lo que hace a los primeros, están integrados por los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, que representan el mayor ingreso del Estado.

En cuanto a la segunda clasificación, entendemos que todos ellos son obtenidos por el Estado sin tener que recurrir a su potestad tributaria y que muchas de las veces son resultado de sus funciones de derecho público que en un principio pudieran no representar ingresos y que sin embargo han tenido cierto impacto en el patrimonio del mismo; por lo que el estudio de los mismos nos permitirá administrarlos de tal manera que se puedan optimizar, otorgando mayores rendimientos de los esperados por el Estado.

---

<sup>82</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2015, versión electrónica: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/LIF\\_2015.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/LIF_2015.pdf)

## Capítulo II El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 BIS del Código Penal Federal.

### 2.1 Delito de defraudación fiscal.

Del análisis de la Actividad Financiera del Estado, así como de una de sus etapas fundamentales, es decir, la obtención de ingresos, se puede apreciar que una de las diferentes formas mediante la cual dicho ente consigue recursos implica la intervención de sus integrantes a través de la figura de la contribución en sus diferentes acepciones, generando la obligación tributaria o fiscal misma que puede consistir en un dar, hacer o no hacer por el contribuyente, de acuerdo a lo señalado en la legislación.

Esta obligación en nuestro sistema jurídico tiene como fundamento a lo dispuesto en la fracción IV el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: *“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*<sup>83</sup>, y está reglamentada en diferentes disposiciones de las cuales el CFF es el más representativo.

El incumplimiento de dichas obligaciones es el parteaguas de lo que en la doctrina se conoce como Derecho Penal Fiscal, al cual debemos entender como aquel que establece normas y principios sustanciales y procesales de carácter general, aplicables para sancionar violaciones específicas de la legislación tributaria.<sup>84</sup>

De manera que las obligaciones tributarias o bien fiscales al ser incumplidas por los sujetos obligados generan infracciones o delitos; de dichas ilicitudes debemos entender a la infracción como el género y al delito como la especie.

---

<sup>83</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

<sup>84</sup> Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, Op. Cit., nota 25, p. 195.

Lo anterior debido a que la infracción fiscal, según el artículo 70 del CFF amerita una pena económica, en forma de multa misma que es aplicada por la autoridad fiscal, en tanto el delito amerita pena corporal determinada por la autoridad judicial.<sup>85</sup>

En este orden de ideas, podemos afirmar que el delito fiscal es una *“infracción imputable a una persona física que amerita una pena distinta de la económica”*<sup>86</sup>.

En nuestro sistema jurídico, estos delitos enmarcados en el Derecho Penal Fiscal, encuentran sus características complementarias señaladas en el segundo capítulo del Título cuarto del CFF; dentro de dichos delitos fiscales encontramos a la figura típica objeto de estudio del presente apartado, es decir, la defraudación fiscal.

Para realizar el estudio de la misma partiremos del análisis de los elementos gramaticales que integran dicha figura, en este sentido el término defraudación deviene del verbo defraudar, mismo que del latín *defraudāre* significa: privar a alguien, con abuso de su confianza o con infidelidad a las obligaciones propias, de lo que le toca de derecho.<sup>87</sup> Por su parte como ya lo hemos referido al fisco lo debemos entender como *la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos o derechos.*<sup>88</sup>

De ahí que el delito de defraudación fiscal, en un primer momento se refiere a la privación de los recursos a los que tienen derecho el Estado con base en su potestad tributaria, privación causada por el abuso de la confianza que le ha sido otorgada a los obligados.

Dicha confianza se ve reflejada en el artículo 6° del CFF, que al respecto señala: corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a

---

<sup>85</sup> Cfr. Rodríguez Mejía, Gregorio, “Infracciones y delitos fiscales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie Año XXVIII, número 82, enero-abril 1995, versión electrónica:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art12.htm>

<sup>86</sup> Plascencia Villanueva, citado por Rodríguez Mejía, Gregorio en: “La evasión fiscal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie Año XXXIV, número 100, enero-abril 2001, versión electrónica:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/100/art/art8.htm#N5>

<sup>87</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=C3ftexv>

<sup>88</sup> Para la noción de lo referente a lo fiscal véase el punto 1.3 del presente trabajo.

su cargo, salvo disposición expresa en contrario, de ahí que se otorga una amplia libertad en cuanto al cabal cumplimiento de las diversas obligaciones de carácter fiscal.<sup>89</sup>

El Estado al verse trasgredido por la inobservancia de dichas obligaciones contenidas en sus diversas disposiciones, mismas que tienen como objeto la integración del fisco mediante las diversas contribuciones, debe implementar medidas para evitar un detrimento en su patrimonio, de ahí el surgimiento de la conducta tipificada como defraudación fiscal.

Históricamente el delito de defraudación fiscal fue contemplado como tal en nuestro sistema jurídico en el año de 1947 con el surgimiento de la Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal, antes de ello la autoridad administrativa recurría al delito genérico de fraude establecido en el Código Penal Federal (CPF) para proceder en contra del causante.<sup>90</sup>

Actualmente dicho delito se encuentra previsto en los artículos 108 y 109 del CFF, los cuales contemplan a la defraudación fiscal de manera genérica y a la defraudación fiscal equiparada respectivamente.

En cuanto a la defraudación fiscal genérica, el CFF señala: *“Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.”*<sup>91</sup>

En este sentido, acudiendo a la doctrina penal y considerando a los presupuestos de hecho o del delito, como aquellos antecedentes jurídicos necesarios para la realización de la conducta o hecho descrito por el tipo penal, de cuya existencia depende el delito<sup>92</sup>; podemos señalar a la obligación tributaria derivada de la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones, como el antecedente jurídico del que resulta la existencia del tipo penal aludido.

---

<sup>89</sup> Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, México Porrúa, 2009, p. 490.

<sup>90</sup> Cfr. Hernández Esparza, Abdón, *El Delito de Defraudación Fiscal: Estudio dogmático*, México, Botas, 1962, p. 45.

<sup>91</sup> Artículo 108 del Código Fiscal de la Federación vigente.

<sup>92</sup> Cfr. López Betancourt, Eduardo, *Teoría del Delito*, México, Porrúa, 2000, p 33.

De este presupuesto de hecho podemos advertir que el tipo penal de defraudación fiscal, como cualquier tipo penal, supone la presencia de sujetos, y que estos en la defraudación fiscal están inmersos en la relación jurídico-tributaria.

Esta relación presume la existencia de una persona que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del Estado, lo que en la doctrina se conoce como el sujeto pasivo de la obligación tributaria.<sup>93</sup> Dicho sujeto pasivo es el que debe realizar las acciones necesarias para determinar las obligaciones que estén a su cargo.

Por su parte el sujeto activo del delito es aquella persona física que realiza la acción típica<sup>94</sup>, por lo que en la defraudación fiscal aquella persona que con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal se constituye en el sujeto activo de la defraudación fiscal. De ahí que inicialmente se identifique al sujeto pasivo de la obligación tributaria como el sujeto activo del delito de defraudación fiscal.

Sin embargo en la redacción del supuesto delictivo, el legislador utiliza el término “quien”, de donde resulta la posibilidad de que no solamente el contribuyente sea quien realice la acción típica, sino que también lo puedan ser los obligados solidarios, los retenedores, los administradores o representantes de las personas morales, es decir, en el delito de defraudación fiscal no es necesaria la existencia de un sujeto calificado.<sup>95</sup>

Lo anterior concuerda con la noción de responsabilidad fiscal, toda vez que para determinar la misma no es necesario que exista la personalidad en esta materia; toda vez que más de una vez nos encontraremos que es suficiente la presencia de un patrimonio afectación para que la responsabilidad se impute al mismo.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, Op, Cit., nota 25, p. 146.

<sup>94</sup> Cfr. López Betancourt, Eduardo, Op. Cit., nota 92, pp. 34 y 35.

<sup>95</sup> Cfr. Michel Higuera, Ambrosio, *Defraudación Fiscal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008, pp. 19 y 20.

<sup>96</sup> Cfr. Rodríguez Mejía, Gregorio, Op. Cit., nota 85, versión electrónica:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art12.htm>

Por otro lado, en la relación jurídica tributaria, es el Estado quien como ente soberano investido por la potestad tributaria, se constituye en el sujeto activo de la obligación fiscal.<sup>97</sup> En cambio en materia penal, se considera como sujeto pasivo del delito al titular del interés cuya ofensa constituye la esencia del delito.<sup>98</sup>

De lo anteriormente señalado, podemos afirmar que el sujeto pasivo del delito de defraudación fiscal, se identifica con el sujeto activo de la obligación fiscal, ya que es el Estado el titular del fisco, pues es quien puede determinar las contribuciones necesarias para enfrentar el gasto público, entonces tenemos que es el titular del interés que la ley penal pretende proteger, es decir del bien jurídico tutelado.

De lo anterior se infiere que en un principio el patrimonio del fisco es el bien jurídicamente tutelado, por lo que toda deuda que derive de la comisión de este delito es de carácter público<sup>99</sup>, sin embargo no solo se protege el patrimonio como tal sino también al peligro que pueda sufrir el sistema de recaudación tributaria.

De ahí que se pueda considerar como bien jurídico tutelado a la salvaguarda del sistema jurídico tributario mexicano, para garantizar la recaudación de las contribuciones tendientes a satisfacer necesidades sociales del gasto público del Estado.<sup>100</sup>

En cuanto a los elementos del tipo de defraudación fiscal, nos limitaremos a señalar, los correspondientes a los elementos normativos, subjetivos y objetivos:

Los elementos normativos, son aquellos que requieren de valoración y se refieren a *“hechos o circunstancias que solo pueden pensarse e imaginarse bajo el supuesto lógico de una norma”*<sup>101</sup>, en este sentido en la defraudación fiscal podemos identificar los siguientes:

---

<sup>97</sup> Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, Op, Cit., nota 25, p. 130.

<sup>98</sup> Cfr. López Betancourt, Eduardo, Op. Cit., nota 92, p 53.

<sup>99</sup> Cfr. Tesis: 1a. X/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Febrero de 2004, p. 86.

<sup>100</sup> Cfr. Michel Higuera, Ambrosio, Op. Cit., nota 95, p. 24.

<sup>101</sup> Plascencia Villanueva, *Teoría del Delito*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 3ra reimpresión, p. 104

- El concepto jurídico de contribución, analizado de acuerdo a lo señalado en el artículo 2° del CFF.
- Omisión del pago, considerando al pago como una forma de la extinción de la obligación fiscal, misma que es indistinta en cuanto a cubrir los pagos provisionales o definitivos.
- Beneficio indebido, observado como una ganancia obtenida de forma ilegal.
- Perjuicio al fisco federal, concepto que se refiere al monto dejado de percibir por el Estado mediante las contribuciones.<sup>102</sup>

Ahora veamos a los elementos objetivos, que pueden consistir en la conducta o hecho<sup>103</sup>, se traduce en el uso de engaños o el aprovechamiento de errores, para eximirse del cumplimiento del deber del pago de una contribución, es decir es una acción que tiene como consecuencia una omisión.<sup>104</sup>

Por lo que se refiere a los elementos subjetivos, estos son aquellos que atienden a la intención, al ánimo que tuvo el sujeto activo, es decir, atienden a las circunstancias que se dan en el mundo interno, en la psique del autor,<sup>105</sup> que en el caso del delito de defraudación fiscal, no se prevé ningún elemento subjetivo específico distinto al dolo.<sup>106</sup>

Por otro lado tenemos la clasificación del delito de defraudación fiscal en orden a:

- La conducta: dicho delito puede ser de acción, en tanto se constituye en un hacer, consistente con engañar o aprovechar resultando en omisión a no cumplir con las obligaciones fiscales, unisubsistente en tanto puede ser configurado por una sola acción o plurisubsistente cuando este se realice en varias acciones.
- El resultado: es un delito formal, toda vez que no implica un resultado material, es un delito de daño pues afecta el bien jurídico tutelado y por último puede ser

<sup>102</sup> Cfr. Michel Higuera, Ambrosio, Op. Cit., nota 95, p. 38 y 39.

<sup>103</sup> Cfr. López Betancourt, Eduardo, Op. Cit., nota 92, p 128.

<sup>104</sup> Cfr. Hernández Esparza, Abdón, Op. Cit., nota 90, pp. 84-86.

<sup>105</sup> Cfr. López Betancourt, Eduardo, Op. Cit., nota 95, p 134.

<sup>106</sup> Cfr. Michel Higuera, Ambrosio, Derecho Penal Fiscal, México, Porrúa, 2012, p 586.

un delito instantáneo o continuado, en tanto que bien puede realizarse la conducta y agotarse o bien puede implicar la realización de diversas conductas.<sup>107</sup>

De este delito genérico podemos identificar una serie de conductas que se consideran sus equiparables y que se sancionan con las mismas penas que éste. Tales conductas están previstas en el artículo 109 del CFF y son:

- Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o valor de actos o actividades menores a los realmente obtenidos o realizados o determinados conforme a las leyes. En la misma forma será sancionada aquella persona física que perciba ingresos acumulables, cuando realice en un ejercicio fiscal erogaciones superiores a los ingresos declarados en el propio ejercicio y no compruebe a la autoridad fiscal el origen de la discrepancia en los plazos y conforme al procedimiento establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Omita enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado.
- Se beneficie sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal.
- Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.
- Sea responsable por omitir presentar por más de doce meses las declaraciones que tengan carácter de definitivas, así como las de un ejercicio fiscal que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente.
- Darle efectos fiscales a los comprobantes digitales cuando no reúnan los requisitos de los artículos 29 y 29-A de este Código.

---

<sup>107</sup> Cfr. Hernández Esparza, Abdón, Op. Cit., nota 90, pp. 92 y 93.

Por lo que se refiere a la persecución del delito defraudación fiscal, el CFF señala que para proceder penalmente por los delitos fiscales y en específico por el delito previsto en el artículo 108, es decir, la defraudación fiscal; será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule querrela (SCHP).<sup>108</sup>

La SHCP, es una dependencia de la Administración Pública Centralizada encargada entre otras funciones de: cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.<sup>109</sup>

La SHCP por conducto de la Dirección General de Delitos Fiscales, investiga los hechos relacionados con la probable comisión del delito de defraudación fiscal, así como sus respectivos equiparables, por lo que debe recabar y analizar las constancias, documentación, informes, declaraciones y cualquier otra prueba, relacionada con tales delitos.<sup>110</sup>

Es competencia de dicha dirección el formular y suscribir las denuncias, querrelas, declaratorias o declaraciones de que el Fisco Federal ha sufrido o pudo haber sufrido perjuicio derivado de la comisión de la defraudación fiscal y presentarlas ante el Ministerio Público, así como formular las abstenciones cuando exista impedimento legal o material para ello.

Sin embargo, la investigación y persecución del delito, por mandato del artículo 21 constitucional, incumbe al Ministerio Público, y la sanción de éste se impone mediante penas determinadas por la autoridad judicial.

En este orden de ideas el primer paso para la identificación de conductas que puedan constituir el delito de defraudación fiscal, corresponde a la autoridad administrativa, quien es la encargada de recaudar las contribuciones y vigilar e el cumplimiento de las disposiciones administrativas, a través del órgano

---

<sup>108</sup> Cfr. Artículo 92 del Código Fiscal de la Federación vigente.

<sup>109</sup> Cfr. Fracción XI del artículo 31 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

<sup>110</sup> Cfr. Artículo 82 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Vigente.

desconcentrado de la SHCP denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien al identificar dichas conductas, informa a las direcciones de la SHCP con facultades para que investiguen y en su caso procedan a formular las denuncias o querellas respectivas.<sup>111</sup>

Algunos de los indicios para identificar la presencia del delito de defraudación fiscal, son los siguientes:

- La detección de conductas o actos considerados atípicos pero persistentes, presentados por los contribuyentes.
- De las denuncias que le son presentadas: se podría considerar que tratándose de esta situación, no encontraríamos quien pudiera realizar denuncias, sin embargo encontramos que quienes las realizan más frecuentemente son ex contadores, ex administradores o incluso aquellas personas que solían guardar alguna relación de tipo personal con los implicados.<sup>112</sup>

Una vez determinada la responsabilidad penal del delito de defraudación fiscal, las penas serán determinadas en cuanto a montos, de acuerdo a lo siguiente:

- Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de **\$1, 369,930.00**.
- Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$1, 369,930.00 pero no de \$2, 054,890.00.
- Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$2, 054,890.00.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión. La pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento, si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Artículo 9 fracción VIII, del Reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria, vigente.

<sup>112</sup> Cfr. Ortega Carreón, Op. Cit., nota 89, pp. 496 y 497.

<sup>113</sup> Cfr. Cuarto párrafo del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación vigente.

En cuanto a la prescripción del delito de defraudación fiscal, debemos atender lo dispuesto por el artículo 92 del CFF, que señala que la SHCP, deberá formular querrela dentro de un término de tres años a partir del día en que la misma tenga conocimiento del delito y del delincuente y de no tener conocimiento, en cinco años a partir de la fecha de la comisión del delito; pues al transcurrir dichos términos sin la presentación de la querrela la acción penal prescribirá y por ello se perderá el derecho al ejercicio de la acción penal.<sup>114</sup>

En la persecución de este delito, es de especial atención observar que según lo dispuesto por el tercer párrafo del propio artículo 108 del CFF; la defraudación fiscal se podrá perseguir simultáneamente con el delito previsto en el Operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En el siguiente apartado estudiaremos este último con la finalidad de poder comprender porque ambos delitos se persiguen simultáneamente y porque en caso de confirmarse que existan ingresos o recursos provenientes de operaciones con recursos de procedencia ilícita, se presume cometido el delito de defraudación fiscal.

## **2.2 Artículo 400 BIS del CPF**

En el marco de la lucha contra el fenómeno criminal, tanto nacional como internacional, denominado delincuencia organizada, el Estado mexicano se ha adherido a instrumentos internacionales que han marcado las directrices a seguir para su combate, en específico por lo que se refiere al narcotráfico.

Sin embargo es en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988,<sup>115</sup> que se han identificado medidas complementarias a efecto de optimizar las acciones de los Estados en la lucha contra el narcotráfico, siendo las siguientes:

---

<sup>114</sup> Cfr. Orellana Wiarco, Octavio A., *El delito de defraudación fiscal, ensayo dogmático jurídico penal*, 3ªed., México, Porrúa, 2012, p 229 y 230.

<sup>115</sup> La mencionada convención fue aprobada en la ciudad de Viena en 1988, misma que fue suscrita por nuestro país en 1989 entrando en vigor en noviembre del mismo año, al respecto véase: García Ramírez, Efraín, *Lavado de dinero, análisis jurídico del delito de Operaciones con recursos de procedencia ilícita*, 2ª ed., México, SISTA, 2008, p 190.

- 1) El debilitamiento económico de los carteles internacionales y nacionales de la droga, a través de la intercepción y decomiso de los bienes y productos de cualesquier naturaleza generados con motivo de esa actividad. Tiende, además, a prevenir y combatir a la delincuencia organizada y a los delitos graves que de ella derivan;
- 2) En forma adicional, el diseño de una legislación con la que se busque prevenir el lavado de dinero proveniente del narcotráfico y de cualquier otro delito considerado por la Ley como grave, y
- 3) La implantación de un estricto control en la producción y comercialización de precursores, solventes y disolventes, utilizados necesariamente en los procesos químicos aplicables para la producción de las drogas.<sup>116</sup>

De dichas directrices la segunda corresponde a la implementación de una legislación en la que se busque prevenir el “Lavado de dinero”, dicho termino nace alrededor de 1920 en la época de las grandes mafias en Chicago y Nueva York con Alphonse Capone (Conocido como Al Capone), Lucky Luciano, Busby Morgan y Meyer Lansky, quienes literalmente crearon compañías (lavanderías) para ocultar el dinero sucio.<sup>117</sup>

El Grupo de Acción Financiera Internacional, del que México es parte, define a dicha conducta típica como: *“el procedimiento mediante el cual las organizaciones criminales, disfrazan u ocultan el origen ilícito de los ingresos monetarios provenientes de sus actos a fin de obtener ganancias para un individuo o grupo dicho proceso se divide en tres etapas: la introducción, el ocultamiento y la integración.”*<sup>118</sup>

Por otro lado, doctrinalmente el lavado de dinero es considerado como: *“una forma típica antijurídica de delinquir organizadamente, dando como consecuencia que las ganancias producidas del ilícito se trasformen en ingresos*

---

<sup>116</sup> Cfr. Exposición de motivos del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

<sup>117</sup> Cfr. Nigel South, citado por Zamora Sánchez, Pedro, *Marco Jurídico de Lavado de dinero*, México, Oxford, 1999, pp.1 y 2

<sup>118</sup> Cfr. Fernández Espejel, Gabriel y Arellano Trejo Gabriel (coords), et al., *¿Por qué legislar el combate al lavado de dinero?*, *Diferentes versiones*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012, pp. 17. y 18.

*aparentemente lícitos, que son manipulados por instituciones financieras así como por otros tipos de empresas como si fueran ganancias lícitas”.*<sup>119</sup>

En este orden de ideas podemos afirmar que dicho delito consiste en una serie de mecanismos utilizados por los criminales para que los recursos obtenidos de la realización de diferentes ilícitos puedan pasar como capital limpio, es decir, pasar por legítimos los capitales ilícitamente obtenidos.

Bajo este esquema y cumpliendo con los compromisos internacionales, en 1989 se adiciona al CFF en su Título Cuarto, Capítulo II “De los Delitos Fiscales”, el artículo 115 BIS que siendo un tipo innominado referente al uso de recursos de procedencia ilícita es situado en un instrumento de carácter fiscal, esto contrario a las especificaciones de la Convención la cual indica que este delito no debe considerarse como tal.<sup>120</sup>

Consecuentemente el legislador se ve en la necesidad de acatar las disposiciones internacionales que ha suscrito y considerar en un ordenamiento general a dicho delito, toda vez que no únicamente se persigue la estabilidad del fisco, por lo que mediante Decreto publicado en el DOF el 13 de mayo de 1996,<sup>121</sup> se adiciona el artículo 400 Bis del CPF que contiene el delito denominado “Operaciones con recursos de procedencia ilícita”, al que comúnmente se le conoce como “Lavado de dinero”, siendo el siguiente:

*“Artículo 400 Bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:*

*I. 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,*

---

<sup>119</sup> Figueroa Velázquez, Rogelio M, *El delito de lavado de dinero en el derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 2001, p 65.

<sup>120</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 3 de la Convención de Viena de 1989, numeral 10. “A los fines de la cooperación entre las Partes prevista en la presente Convención, en particular la cooperación prevista en los artículos 5, 6, 7 y 9, los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo no se considerarán como delitos fiscales o como delitos políticos ni como delitos políticamente motivados, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales y de los principios fundamentales del derecho interno de las Partes. Véase. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, versión electrónica: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

<sup>121</sup> Cfr. Sotomayor Romano, Karla y De la Serna Perdomo, Juan Pablo (coords), et al., *Criterios y análisis en materia de lavado de dinero, compendio legislativo*, México, PGR- Unidad Especializada contra el Lavado de dinero, 2000, p. 41.

*derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o*

*II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.”<sup>122</sup>*

Dicho delito en nuestro sistema jurídico, inicia determinando la punibilidad del mismo, y enseguida señala “*al que, por sí o por interpósita persona realice*”, lo que nos indica que estamos ante un delito que no requiere de sujeto calificado.

Lo anterior, toda vez que puede ser cometido por cualquier persona 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.

O bien, el autor puede ser aquella persona que utilice a otra para que esta cometa cualquiera de las actividades ya señaladas, misma que de conocer la procedencia ilícita de los recursos también será penalmente responsable.<sup>123</sup>

En cuanto al sujeto pasivo, existen dos posiciones al respecto la que señal al Estado como tal, pues es el titular del bien jurídico tutelado, es decir, del orden socioeconómico o bien la administración de justicia.<sup>124</sup>

O bien que al perjudicado no es posible identificarlo específicamente, por lo que en este tipo no existe víctima concreta.<sup>125</sup>

De modo que nos encontramos ante un delito cuyo bien jurídico a tutelar es de carácter colectivo, es decir, que prevé la protección de varios bienes jurídicos

---

<sup>122</sup> Código Penal Federal vigente.

<sup>123</sup> Cfr. Romo, Jorge L., *Prevención del lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector de casinos, Ley anti lavado en México*, 2ª ed., México, Ubijus, 2013, p 97.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p 98.

<sup>125</sup> Cfr. Fabián Caparrós, Eduardo, citado por Ortiz Dorantes, Angélica, *Delito de Lavado de dinero*, México, Porrúa 2011, p 256.

interrelacionados por la naturaleza de la materia, y en cuanto al delito de Operaciones con recursos de procedencia ilícita, podemos señalar a los siguientes:

- La salud pública, la vida, la integridad física y patrimonio que sean afectados por las actividades del narcotráfico y de la delincuencia organizada.
- La seguridad de la nación.
- La estabilidad y sano desarrollo de la economía.
- La preservación de los derechos humanos y la seguridad pública.<sup>126</sup>

Por lo que se refiere a los elementos normativos, tenemos que aquellos términos de necesaria valoración tanto cultural como legal, en el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, son los siguientes: territorio nacional, extranjero, recursos, derechos, bienes y producto de una actividad ilícita.<sup>127</sup>

Acerca de los elementos objetivos, tenemos que las conductas identificadas en el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, son: adquirir, enajenar, administrar, custodiar, depositar, dar en garantía, invertir y transportar.<sup>128</sup>

En cuanto a los elementos subjetivos del tipo de operaciones con recursos de procedencia ilícita, tenemos que en la doctrina son considerados dos; el primero referente al conocimiento de la procedencia delictiva de los bienes y el segundo consistente en la finalidad de ocultar, pretender ocultar o encubrir el origen ilícito o ayudar a las personas responsables a eludir consecuencias legales.<sup>129</sup>

Este delito constituye un fenómeno de gran magnitud, por lo que el Estado ha optado por implementar diversos instrumentos que le permitan acatar el problema desde diferentes enfoques, tal es el caso de la creación de la Ley

---

<sup>126</sup> Cfr. García Ramírez, Efraín, Op. Cit., nota 115, p.192.

<sup>127</sup> Cfr. Romo, Jorge L., Op. Cit., nota 123, p 101.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 97-99.

<sup>129</sup> Cfr. Figueroa Velázquez, Op. Cit. nota 119, p. 311.

Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, así como las diversas disposiciones previstas en: el CFF, el CPF, la Ley contra la Delincuencia Organizada, la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores, entre otras.<sup>130</sup>

Cabe destacar que la persecución de este delito reviste situaciones de especial interés, pues el citado precepto señala que cuando el mismo sea cometido a través de las instituciones bancarias tendrá que mediar denuncia de la SHCP, para que el Ministerio Público pueda perseguir dicho delito.

Por lo que con el propósito de coadyuvar en la identificación y persecución de dichas operaciones se creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) mediante decreto publicado en el DOF del 7 de mayo de 2004, siendo una de sus principales misiones: sustraer la mayor cantidad de los recursos involucrados a favor del Estado <sup>131</sup>.

La adopción de medidas contra la delincuencia organizada, es en gran medida derivada de los compromisos internacionales, que sin duda, han establecido las directrices a seguir para combatirla, de dichas directrices una de las más importantes es la relacionada con la prevención del lavado de dinero, pues este implica un riesgo para la economía nacional, así como el posible incremento de recursos de las organizaciones delictivas.

En nuestro sistema jurídico, se han intentado incorporar todas las medidas necesarias para su combate, sin embargo si no logramos combatir el elemento humano tendiente a la corrupción de aquellos que tienen que velar por el cumplimiento de dichas disposiciones, éstas como muchas otras representarán letra muerta en la legislación mexicana.

---

<sup>130</sup> Cfr. Sotomayor Romano, Karla y De la Serna Perdomo, Juan Pablo (coords), et al, Op. Cit., nota 121, p. 43.

<sup>131</sup> Cfr. Portal de la SHCP [http://www.shcp.gob.mx/inteligencia\\_financiera/Paginas/presentacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/inteligencia_financiera/Paginas/presentacion.aspx)

### **2.3 Defraudación Fiscal vs artículo 400 BIS del CPF, persecución simultánea**

Una de las principales formas en las que se desarrolla el delito de “Lavado de dinero” es a través de la defraudación fiscal, toda vez que las transacciones mediante las cuales las organizaciones criminales pretenden hacer pasar por lícitos los recursos con los que cuenta, no son enteradas al Estado o bien se crean simulaciones de las mismas pero supuestamente apegadas a la ley.

Estas simulaciones corresponden a la primera etapa del ciclo del lavado de dinero, a la que como ya lo hemos indicado se le denomina “introducción”, la cual puede derivar de la ausencia de precisiones legales o a su insuficiencia técnica, la ineficacia de mecanismos institucionales o bien a la baja visibilidad social.<sup>132</sup>

Bajo este esquema, en nuestro sistema jurídico se ha previsto la persecución simultánea del Delito de Defraudación fiscal con el diverso señalado en el artículo 400 BIS del CPF.

Así, tenemos que el 1 de octubre de 2007 se publicó en el DOF, el Decreto mediante el cual se adicionan y derogan diversas disposiciones del CFF <sup>133a</sup> a través del que se agrega el tercer párrafo del artículo 108 del CFF, que a la letra dispone:

*“El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita.”<sup>134</sup>*

De acuerdo a lo anterior, nos encontramos ante la adición de dos supuestos: el primero en relación con la persecución simultánea de ambos delitos

---

<sup>132</sup> Cfr. Castañeda Jiménez, Héctor F., *Aspectos socioeconómicos del delito de lavado de dinero en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p 28.

<sup>133</sup> Cfr. DOF, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo, versión electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5002334&fecha=01/10/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5002334&fecha=01/10/2007)

<sup>134</sup> Artículo 108 del Código Fiscal de la Federación vigente.

y el segundo en cuanto a la presunción de la existencia concurrente de los delitos referidos. Al respecto la iniciativa del mencionado Decreto, señala lo siguiente:

*“Con relación al delito de defraudación fiscal, se considera conveniente aclarar en el artículo 108 del Código Tributario que el mismo se configurará cuando se omita el pago de alguna contribución, independientemente de la procedencia lícita o ilícita de los recursos, así como especificar que dicho delito y el previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal se podrán perseguir simultáneamente.”(Sic)<sup>135</sup>*

En este sentido tenemos que, si durante la persecución del delito de defraudación fiscal se advierten recursos de los que no se pueda comprobar su lícita procedencia, se procederá a investigar la posible comisión del delito previsto en el artículo 400 BIS del CPF, es decir, el delito de Operaciones con recursos de procedencia ilícita o bien lavado de dinero.

En nuestra opinión dicha persecución se acerca más a lo previsto en el artículo 109 del referido CFF, toda vez que dicho precepto entre otras cosas habla de la defraudación equiparada en cuanto a las actividades relacionadas con los ingresos de las personas o bien la simulación de actos o contratos.<sup>136</sup>

Esta situación, coincide con las acciones de las organizaciones criminales tendientes a colocar los recursos obtenidos de manera ilícita, toda vez que se valen de transacciones que bien se pueden llegar a identificar en el sistema financiero a través de las instituciones encargadas de vigilar las operaciones de los agentes económicos, en particular de aquellos que realizan actividades que por su naturaleza han sido identificadas como riesgosas o vulnerables.

Tal es el caso de la triangulación, mediante la cual la autoridad administrativa identifica discrepancias fiscales que pueden no solo encuadrar en el tipo de defraudación fiscal, sino que además al no poder comprobar la

---

<sup>135</sup> Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y se establece el Subsidio para el Empleo, recibida del Ejecutivo Federal en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 20 de junio de 2007, versión electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/048\\_DOF\\_01oct07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/048_DOF_01oct07.pdf)

<sup>136</sup> Cfr. Artículo 109 del Código Fiscal de la Federación vigente.

legitimidad de los recursos involucrados, se puede dar inicio a la persecución del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Al respecto el maestro Ambrosio Michel señala: *“Esto es así porque el mencionado artículo 109 CFF sanciona primordialmente la omisión del pago de impuestos por el incremento del patrimonio de las personas, por sus ingresos, o sea, el pago del ISR, que se supone debe ser la finalidad del Estado: combatir el patrimonio de los delincuentes así como el ocultamiento de su origen ilícito.”*<sup>137</sup>

Por lo tanto si durante la persecución de la defraudación fiscal se encuentran indicios de que existe la posible comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, la autoridad administrativa en uso de sus facultades, deberá presentar la denuncia correspondiente y consecuentemente el Ministerio Público deberá realizar la persecución de ambos delitos, hay incluso quienes consideran al delito fiscal como el delito previo al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero.

### **2.3.1 Operaciones con recursos de procedencia ilícita**

Una vez expuesto lo anterior, es menester analizar por qué el delito previsto en el artículo 400 Bis está intrínsecamente relacionado con la defraudación fiscal, y consecuentemente se persiguen y castigan simultáneamente.

La idea principal de conexión entre ambos delitos, recae en lo ilícito del manejo de los recursos con los que cuentan las personas, es decir, al cometer delitos que tengan como producto un capital o bien recursos y estos se colocan nuevamente en el sistema financiero, se están realizando operaciones con recursos de procedencia ilícita, en este orden de ideas el capital procedente de la defraudación al fisco en un momento dado requiere de operaciones de “blanqueo”, esto para que pueda ser reutilizado,<sup>138</sup> toda vez que la defraudación fiscal supone una manera indirecta de obtener recursos de manera indebida.

---

<sup>137</sup> Cfr. Transcripción del discurso dictado por Ambrosio Michel en la FIL, Guanajuato 24-27 de Abril., de 2013

<http://ambrosiomichel.com/variados/discursos-en-feria-del-libro/>

<sup>138</sup> Cfr. Castañeda Jiménez, Héctor F. Op. Cit., nota 132, p. 29.

Por otro lado, para poder determinar que las operaciones son realizadas con recursos de procedencia ilícita, no es necesario que se acredite un delito por el cual dichos recursos sean considerados ilícitos, sino que basta con que no se pueda determinar la legalidad de los mismos para que se consideren como ilícitos, como se puede advertir en el tercer párrafo del artículo 400 Bis, el cual señala:

*“Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito **y no pueda acreditarse su legítima procedencia.**”<sup>139</sup>*

Sobre este punto es conveniente hacer referencia al criterio sostenido por la SCJN, en relación a la acreditación del cuerpo del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, el cual señala.

**“OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. ACREDITAMIENTO DEL CUERPO DEL DELITO.-** Para que se acredite la corporeidad del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, párrafo primero, del Código Penal Federal, no es imprescindible que se demuestre la existencia de un tipo penal diverso, porque de conformidad con el párrafo sexto del mismo artículo, **basta que no se demuestre la legal procedencia de los recursos y que existan indicios fundados de la dudosa procedencia de los mismos para colegir la ilicitud de su origen;** de otra manera, la intención del legislador de reprimir tales conductas se anularía ante la necesidad de demostrar plenamente el ilícito que dio origen a esos recursos.<sup>140</sup>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos observar que el Estado, atendiendo a las recomendaciones internacionales ha optado por una política de “prevención e identificación” de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La prevención recae en hacer notar que todas las operaciones están constantemente fiscalizadas por la autoridad administrativa a través de la

<sup>139</sup> Código Penal Federal vigente, énfasis añadido.

<sup>140</sup> Tesis I.2o.P. J/13, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 629.

coordinación con las instituciones del sistema financiero, realizando una constante publicidad mediática que haga saber a las personas que de no cumplir con las disposiciones en la materia pueden incurrir en delitos con consecuencias graves.

La identificación ha partido de un catálogo determinado en la legislación de aquellas actividades que son vulnerables, es decir, aquellas actividades que por su naturaleza representan mayor oportunidad de blanqueo, las cuales están precisadas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, estas actividades deberán ser comprobadas por la SHCP, mediante visitas de verificación a quienes realicen este tipo de operaciones.

De ahí que podamos considerar la naturaleza fiscal de dicho delito, pues aun cuando el mismo contempla un amplio margen de actuación, su persecución en la práctica ha partido de determinar la legalidad de los recursos en cuanto a si han sido declarados o no ante el fisco.<sup>141</sup>

De todo lo anterior debemos considerar al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita como el universo a sancionar, siendo la defraudación fiscal una de las tantas modalidades de blanquear capitales, partiendo de la idea de que el hecho de defraudar al fisco implica ganancias ilícitas y de que aquellos que realizan operaciones con recursos ilícitos tarde o temprano se determinara que incurrieron a su vez en el delito de defraudación fiscal, toda vez que al realizar operaciones tendientes a ocultar el origen de los recursos y consecuentemente no enterar los ingresos, se omite el pago de las contribuciones que causan dichos ingresos, es decir, cualquier clase de ingreso sea lícito o no causa tributo, por lo que al no ser enterado esta acción se constituye como el delito de defraudación fiscal.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Cfr. Ponce Rivera, Alejandro, *Nueva Ley anti-lavado: conoce como vigilará la SHCP a todas las personas físicas que gasten dinero, para determinar si están o no lavando dinero*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2013, p. 77.

<sup>142</sup> Cfr. Hernández Trejo, Omar (Coord.), *Código Fiscal de la Federación-Confronta 2013 vs 2014*, 21ª ed., México, DOFISCAL, 2014, p 32, versión electrónica: <http://www.dofiscal.net/pdf/Legislacion/14CFF2014.pdf>

### 2.3.2 Fundamentación y motivación

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución, establece que todo acto de molestia dirigido a los gobernados debe de estar fundado y motivado.<sup>143</sup>

Así tenemos que la fundamentación se refiere a expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y la motivación a señalar con puntualidad las circunstancias, razones particulares o casusas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto.<sup>144</sup>

En este orden de ideas, podemos afirmar que el fundamento jurídico de la persecución simultánea del delito de defraudación fiscal con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita es precisamente el tercer párrafo del multicitado artículo 108 del CFF en concordancia con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 400 Bis del CPF, tal como se puede apreciar en el siguiente recuadro:

| Tercer párrafo del artículo 108 del CFF.   | Último párrafo del artículo 400 Bis del CPF   |
|--|---|
| <i>El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente.</i> | “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público...deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.” |

Además de los preceptos señalados, por lo que se refiere al delito de “Lavado de Dinero” la Ley en la materia señala:

**“Artículo 6.** La Secretaría tendrá las facultades siguientes:... **IV.** Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos...”<sup>145</sup>

En cuanto a la persecución de la defraudación fiscal el CFF señala:

<sup>143</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

<sup>144</sup> Cfr. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes y su obligatoriedad para las autoridades administrativas, México, IIJ y SCJN, 2005, p 64, versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1663/12.pdf>

<sup>145</sup> Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, vigente.

*“Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, **así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales**, estarán facultadas para:... VIII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la Ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los abogados hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.*

***Artículo 92.-** Para proceder penalmente por los delitos fiscales previstos en este Capítulo, **será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: I. Formule querrela**, tratándose de los previstos en los artículos 105, **108, 109**, 110, 111, 112 y 114, independientemente del estado en que se encuentre el procedimiento administrativo que en su caso se tenga iniciado.”<sup>146</sup>*

Por lo que se refiere a la motivación, para que la autoridad administrativa presente su denuncia o querrela, debe allegarse de elementos que permitan determinar las circunstancias que se advierten para concluir que se está ante la posible comisión de cualquier delito, ya sea del de defraudación o del de lavado de dinero.

Con respecto a la defraudación fiscal, esta se puede advertir cuando la autoridad realiza sus facultades de comprobación, pues al realizar un análisis de la documentación de respaldo puede advertir aquellas inconsistencias que puedan ser delictivas, por lo tanto el dictamen técnico contable es el que permitirá constatar la existencia fáctica y jurídica del delito para que la autoridad fiscal esté en aptitud de presentar la querrela requerida, tal como se advierte en el siguiente criterio jurisprudencial:

---

<sup>146</sup> Código Fiscal de la Federación, vigente.

**“DELITOS FISCALES PERSEGUIBLES POR QUERELLA. PARA DETERMINAR EL MOMENTO EN QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO TUVO CONOCIMIENTO DEL DELITO Y COMPUTAR EL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL POR TAL MOTIVO, DEBE ATENDERSE AL DICTAMEN TÉCNICO CONTABLE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.** El artículo 100 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011, **ha previsto en su primera parte la prescripción de la acción penal por falta de oportunidad en la formulación de la querella**, en un plazo de tres años a partir de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga conocimiento del delito. Conforme a ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aras de definir el cómputo precisado bajo un criterio objetivo y razonable, así como susceptible de comprobación que dé certeza y seguridad jurídica, sostiene que la constancia que objetivamente revela dicho conocimiento es el informe del SAT (llamado dictamen técnico contable), por ser, prima facie, el que permitiría constatar la existencia fáctica y jurídica del delito para que la autoridad fiscal esté en aptitud de presentar la querella requerida.”<sup>147</sup>

La autoridad administrativa, deberá tener especial cuidado cuando se trate de la defraudación fiscal, ya que este trae consigo no sólo la persecución del menoscabo al fisco sino que además debe de ponderar las posibilidades de éxito en el caso particular de que se trate, toda vez que los contribuyentes que se encuentren en situaciones similares a la perseguida, acudan a regularizar su situación fiscal de manera “espontánea”, con la finalidad de obtener resultados positivos para el fisco; ya que en caso contrario, se daría un efecto negativo y consecuentemente los contribuyentes en la misma situación no sentirían la presión de regularizar su situación fiscal.<sup>148</sup>

En el caso del delito de lavado de dinero, apegado a los compromisos internacionales, el Estado ha optado por implementar una legislación que no solo permita identificar las operaciones con recursos provenientes de actos ilícitos, sino que busca la prevención de las mismas.

---

<sup>147</sup> Cfr. Tesis: 1a./J. 39/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo, Pág., 245.

<sup>148</sup> Cfr. Ortega Carreón, Carlos Alberto, Op. Cit., nota 89, p. 499.

La Ley Federal para la prevención e identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, conocida como “Ley anti-lavado”, tiene por objeto: **“establecer elementos para investigar y perseguir el delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los relacionados con este, las estructuras financieras y evitar el uso de recursos para su financiamiento”**; se han establecido las actividades vulnerables, es decir, aquellas susceptibles de ser utilizadas para lavar recursos y que deben ser vigiladas por autoridades y empresas.<sup>149</sup>

Quienes realicen este tipo de actividades deben presentar a la UIF de la SHCP, por conducto del SAT, los avisos a que se refiere el artículo 17 de la referida Ley Federal y 22 de su Reglamento, conforme a lo previsto en la fracción VII, del artículo 6 de la Ley antes mencionada.

La UIF tiene la obligación de revisar la información obtenida y en caso de prestarse una situación en la que no se pueda determinar la legal procedencia de los recursos con los que se desarrollan las actividades mencionadas, debe proceder a realizar la denuncia correspondiente.<sup>150</sup>

Lo anterior de acuerdo al criterio jurisprudencial ya expuesto en el que se indica que no es necesario acreditar la existencia de un tipo penal diverso, porque de conformidad con el párrafo sexto del artículo 400 Bis del CPF, basta que no se demuestre la legal procedencia de los recursos y que existan indicios fundados de la dudosa procedencia de los mismos para colegir la ilicitud de su origen.

Los indicios partirán de la información que ha sido proporcionada por aquellos que realizan actividades vulnerables.

Por otro lado el artículo 21 constitucional señala que el Ministerio Público es el encargado de la investigación y persecución de los delitos que acorde a lo señalado en el artículo 102 de la Carta Magna que señala que deberá buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los probables responsables, por lo que con auxilio de los artículos 73, 127 y 131 del Código

---

<sup>149</sup> Cfr. Art. 2 y 17 de la Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, vigente.

<sup>150</sup> Cfr. Artículo 15 del Reglamento Interior de la SHCP, vigente.

Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público podrá realizar todas las diligencias de investigación necesarias.<sup>151</sup>

Es al Ministerio Público a quien le corresponde determinar la legalidad o ilegalidad de los recursos, cuando se esté investigando el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, con base en la información proporcionada tanto de la UIF de la SHCP como de la de la PGR.<sup>152</sup>

Así, tenemos que para que las autoridades persigan de manera simultánea ambos delitos, es menester que partan de la información con la que cuentan y realizar una coordinación interinstitucional e intercambio de información que permita determinar la existencia de alguno de los dos delitos y de esta forma establecer si existen indicios de la comisión de uno de ellos y establecer su conexión para determinar la presunción simultánea determinada en la normatividad.

## **2.4 El pago espontáneo**

Ya hemos mencionado que uno de los presupuestos de hecho del delito de defraudación fiscal es la existencia de una obligación tributaria, pues sin la misma sería imposible la configuración de dicho delito, por lo que una vez extinta esta no se podría configurar el delito en mención.

En nuestro sistema jurídico se admiten cuatro principales formas de extinción de la obligación fiscal: el pago, la prescripción, la compensación y la condonación. De estas, es el pago el que satisface plenamente los fines y propósitos de la relación jurídico-tributaria.<sup>153</sup>

Existen otras formas que pueden extinguir la obligación fiscal o impiden que se pueda determinar y consecuentemente imposibilitan exigirla, la primera se refiere al acreditamiento que consiste en disminuir el importe tributario y la

---

<sup>151</sup> Cabe destacar que dicho Código, por lo que respecta al Distrito Federal, entrará en vigor, en febrero de 2016, sin embargo rescata las facultades señaladas para el Ministerio Público en el anterior Código Federal de Procedimientos Penales, vigente al momento de la elaboración del presente documento.

<sup>152</sup> Cfr. Tesis: XVII.2o.P.A.17 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2004, Pág. 1754.

<sup>153</sup> Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl, Op, Cit., nota 25. p 168.

segunda a la caducidad fiscal consiste en la extinción del derecho del fisco para determinar y por ende exigir contribuciones.<sup>154</sup>

Referente al medio por excelencia de extinguir las obligaciones fiscales, tenemos que pago significa la entrega de un dinero o especie que se debe, este corresponde al participio irregular del verbo pagar, el que a su vez deviene del latín *pacāre* 'apaciguar', 'calmar', 'satisfacer'<sup>155</sup>, por su parte espontáneo es un adjetivo que significa voluntario o de propio impulso.<sup>156</sup> De manera que el pago espontáneo es una forma en la que el contribuyente u obligado satisface la obligación fiscal, a través de la entrega de aquello que se debe por su propia voluntad.

Dicho pago, se caracteriza por ser efectuado fuera del plazo legal establecido para tal efecto sin que se haya requerido por la autoridad fiscal, al respecto el CFF señala:

*“Artículo 73.- No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito.”<sup>157</sup>*

Es decir, cuando el contribuyente cumple aún de manera extemporánea pero de manera voluntaria, la autoridad administrativa no aplica pena alguna, en aras de incentivar a los obligados al cumplimiento por propio impulso.

El pago espontáneo corresponderá tanto a omisiones totales como a parciales o bien a correcciones de errores en las declaraciones correspondientes, esto de acuerdo al criterio sostenido por la SCJN, según se advierte a continuación:

**“PAGO O CUMPLIMIENTO ESPONTÁNEO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS FEDERALES. SE ACTUALIZA CUANDO SE SUBSANEN NO SÓLO OMISIONES TOTALES, SINO TAMBIÉN LAS PARCIALES O SE**

<sup>154</sup> Cfr. Venegas Álvarez, Sonia, Op. Cit., nota 41, pp 133, 139 y 140.

<sup>155</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=RS8DaQI|RSFJVnK|RSg5c7b|RSJNvsr>

<sup>156</sup> Ibídem, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=Gel77wB>

<sup>157</sup> Código Fiscal de la Federación vigente.

**CORRIJAN ERRORES EN LAS DECLARACIONES CORRESPONDIENTES. ...**

*De lo que se sigue que la figura jurídica conocida como pago o cumplimiento espontáneo de obligaciones tributarias, es un beneficio para los contribuyentes, a fin de que no se les impongan sanciones cuando no cumplan con sus cargas fiscales dentro de los plazos legales o lo hagan de manera parcial o incompleta, pero que su cumplimiento total o la corrección respectiva se realicen antes de que las autoridades fiscales lleven a cabo actos de fiscalización, pues del análisis armónico del precepto en cita se advierte que comprende no sólo las omisiones totales, sino también las omisiones parciales. Por ende, carece de relevancia para determinar si se actualiza o no el cumplimiento espontáneo, el hecho de que se subsane una omisión total o parcial, o se corrijan errores en las declaraciones correspondientes, ya que esa circunstancia no condiciona la operancia de la indicada figura jurídica, cuya finalidad es, precisamente, incentivar el cumplimiento voluntario de los deberes tributarios a cargo de los contribuyentes, pues en todo caso, lo relevante es la oportunidad con que se produce ese acatamiento debe realizarse antes de que en ejercicio de sus facultades la autoridad administrativa realice el requerimiento de pago o bien encontrando anomalías que puedan constituir conductas delictivas realice la querrela correspondiente.*<sup>158</sup>

De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que las características que revisten al pago espontáneo como forma de extinción de las obligaciones fiscales son:

- El ser el pago correspondiente a la liquidación de todas aquellas cantidades que representen el adeudo con el fisco, ya sea por omisiones totales, parciales o bien por un error en el cálculo de declaraciones ya presentadas.
- Que sea un pago voluntario y anterior al requerimiento de la autoridad administrativa.

El pago espontáneo de las obligaciones fiscales, puede constituir una de las herramientas de las que se valen aquellos que realizan operaciones fraudulentas o bien derivadas de ilícitos, esto porque aquellas organizaciones criminales optaran por mantenerse fuera del radar de la autoridad administrativa, por lo que deberán cumplir con algunas obligaciones tales como el pago de impuestos con tal de no

---

<sup>158</sup> Tesis: III.3o.A.70 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Pág. 1379

figurar como probables responsables de la comisión de actos contrarios a la normatividad.

#### 2.4.1 No formulación de querrela

Por la persecución de los delitos, estos se pueden clasificar en: a) perseguibles de oficio, es decir, que son investigados y posteriormente sancionados por iniciativa del Ministerio Público sin necesidad de ninguna actividad de los particulares y b) perseguibles a instancias de parte perjudicada o bien por acción privada.<sup>159</sup>

En este orden de ideas, cuando el Estado cede ante un derecho prioritario de la víctima la persecución de algún delito nos encontramos con la figura de la querrela.

El término querrela proviene del latín y significa queja, y entre otras acepciones significa: acto por el que el fiscal o un particular ejercen ante un juez o un tribunal la acción penal contra quienes se estiman responsables de un delito.<sup>160</sup> Esta expresión, es considerada en la doctrina penal como: *“la expresión de la voluntad de la víctima u ofendido o del legalmente facultado para ello, mediante la cual manifiesta expresa o tácitamente ante el Ministerio Público su deseo de que se inicie de uno o varios hechos que la ley señale como delitos y que requieran un requisito de procedibilidad y, en su caso, se ejerza la acción penal correspondiente.”*<sup>161</sup>

Por otro lado el término denuncia tiene su origen etimológico en el latín.<sup>162</sup> Así lo demuestra el hecho de que está conformado por tres partes latinas claramente diferenciadas que lo atestiguan: el prefijo “de”, que puede traducirse como “privación”; el verbo “nunciare”, que es sinónimo de “hacer saber”; y el sufijo “ia”, que es equivalente a “cualidad”. En concreto la denuncia es la acción y efecto

<sup>159</sup> Cfr. Márquez Piñero, Rafael, *Derecho Penal-Parte General*, 4ª ed., México, Trillas, 1997, p. 141.

<sup>160</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=Une2Fv2>

<sup>161</sup> Hidalgo Murillo, José Daniel, *Querrela y Derecho Penal en México*, Temas actuales del derecho, el derecho en la globalización, 40 años de vida académica Jorge Witker, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3826/19.pdf>

<sup>162</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=CEJpj4J>

de denunciar, es decir: avisar, noticiar, declarar la irregularidad o ilegalidad de algo.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, es menester precisar que en cuanto a la persecución de la defraudación fiscal, la querrela es un requisito de procedibilidad para ejercer la acción penal según lo señalado en la fracción primera del artículo 92 del CFF.

Sin embargo según lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 108 del CFF: **“No se formulará querrela** si quien hubiere omitido el pago total o parcial de alguna contribución u obtenido el beneficio indebido lo entera espontáneamente con sus recargos y actualización antes de que la autoridad fiscal descubra la omisión o el perjuicio.”

En este sentido podemos observar que, por lo que respecta al delito de defraudación fiscal, se otorga un “privilegio” a la recaudación fiscal, toda vez que al cubrir las contribuciones o el beneficio indebido la autoridad administrativa no presentará la querrela, constituyéndose el pago espontáneo como una eximente de responsabilidad de dicho delito.

Por otro lado, si la autoridad administrativa al realizar sus facultades de comprobación no advierte las irregularidades que puedan constituir delitos fiscales, cuenta con cierto tiempo para poder hacer uso de su derecho de presentar la querrela ante el Ministerio Público, toda vez que el ejercicio de la acción penal prescribe de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 100 del CFF, como se puede advertir en el criterio emitido por la SCJN:

***“DELITOS FISCALES PERSEGUIBLES POR QUERRELLA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. PARA EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL, DEBE ATENDERSE A LAS REGLAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 100 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El citado precepto prevé que la acción penal en delitos fiscales perseguibles por querrela, por declaratoria y por declaratoria de perjuicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prescribe en tres años contados a partir del día en que la autoridad hacendaria tenga conocimiento del delito y***

*del delincuente; y en cinco años cuando no lo tenga, plazo este último que se computa a partir de la fecha de la comisión del delito; mientras que en los demás casos rigen las reglas del Código Penal Federal. De lo anterior se advierte que dicha previsión sólo se refiere a la prescripción de la acción penal en los delitos fiscales perseguibles por querrela, y no a otros, como aquellos respecto de los que no se exige este último requisito de procedibilidad, cuya prescripción se rige por las disposiciones del Código Penal indicado. En ese sentido, se concluye que las reglas de prescripción de la acción penal previstas por dicho ordenamiento penal no aplican en los delitos fiscales perseguibles por querrela, en atención al principio de especialidad, respecto del cual la norma especial prevalece sobre la general.”<sup>163</sup>*

De manera que, para determinar la prescripción de la acción penal referente al delito de defraudación fiscal se deben observar dos aspectos:

- En caso de que la autoridad fiscal tenga conocimiento de los actos o circunstancias que puedan representar delitos fiscales, en específico, el delito de defraudación fiscal, cuenta con un lapso de cinco años contados a partir de la fecha de conocimiento, para proceder a determinar si se encuentra ante los supuestos previstos en el código como delitos y de esta manera presentar la querrela ante el Ministerio Público para que se persiga el delito.<sup>164</sup>
- Si la autoridad no tiene conocimiento de estas circunstancias, o no advierte transacciones que pueden constituirse en fraudulentas o bien que se realicen con recursos de procedencia ilícita, no será posible que está formule querrela.

Otra característica importante que reviste a la querrela como requisito de procedibilidad, es que esta da pie a poder otorgar el perdón del ofendido y consecuentemente el sobreseimiento del proceso penal.<sup>165</sup>

En cambio sí durante la persecución del delito de defraudación fiscal, se determina que existen operaciones con recursos de procedencia ilícita y se realiza

---

<sup>163</sup> Tesis: 1a. /J. 95/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Página: 140.

<sup>164</sup> Cabe señalar que de acuerdo al Decreto por el que se derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado el 12 de diciembre de 2012, el término para la prescripción del delito de defraudación fiscal señalado en el artículo 100 del CFF, cambia de 3 a 5 años.

<sup>165</sup> Cfr. Séptimo párrafo del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, vigente.

la denuncia correspondiente, esta no da pie a que la autoridad administrativa otorgue perdón alguno que pueda sobreseer el proceso penal en relación con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Como ya hemos indicado, ambos delitos pueden perseguirse simultáneamente por existir circunstancias que conectan ambos delitos, sin embargo son delitos independientes por lo que no es necesaria la determinación del delito de defraudación fiscal, sino que basta con que una vez detectadas las operaciones y no se pueda demostrar el origen de las mismas se estará ante la configuración del cuerpo del delito de lavado de dinero.

Consecuentemente, presentar la querrela por el delito de defraudación fiscal, no constituye un requisito de procedibilidad en cuanto a la persecución del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, únicamente se necesitara ese “aviso”, es decir, la “denuncia” que debe realizar la autoridad fiscal, misma que se ha señalado tanto como una facultad de SHCP como una obligación, y una vez realizada esta el proceso se seguirá hasta demostrar la existencia del cuerpo del delito, es decir, una vez que se pueda determinar la legalidad o ilegalidad de los recursos con los que se ha operado.

#### **2.4.2 Sin beneficio obtenido**

El delito de defraudación fiscal no solo se refiere a la omisión del pago de contribuciones, sino también a la obtención del beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.<sup>166</sup>

Sin embargo no especifica que ha de entenderse por beneficio indebido, lo más cercano que esta el CFF en determinar lo que significa beneficio indebido se encuentra previsto en el sexto párrafo del artículo 76 del citado cuerpo normativo el que a la letra señala:

“También se aplicarán las multas a que se refiere este precepto, cuando las infracciones consistan en devoluciones, acreditamientos o compensaciones, indebidos o en cantidad mayor de la que corresponda. En estos casos las multas

---

<sup>166</sup> Cfr. Artículo 108 del Código Fiscal de la Federación vigente.

se calcularán sobre el monto del beneficio indebido. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 70 de este Código.”<sup>167</sup>

En consecuencia podemos advertir que se tiene tres supuestos legales referentes a la obtención de beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, siendo los siguientes: a) devoluciones indebidas o devoluciones mayores a las debidas; b) acreditamientos indebidos o acreditamientos mayores a los debidos y; c) compensaciones indebidas o compensaciones mayores a las debidas.<sup>168</sup>

A su vez, en la hipótesis que indica la no formulación de la querrela, en el caso del delito de defraudación fiscal, se incluye tanto enterar el pago de las contribuciones omitidas como la devolución del beneficio indebido, en caso de existir tal, consecuentemente para que se pueda considerar el pago espontaneo como eximente de responsabilidad, este, además de las características que ya hemos señalado debe de incluir todas aquellas devoluciones, acreditamientos o compensaciones que puedan constituir un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal.

En este orden de ideas, se puede inferir que cuando una persona realiza operaciones con recursos de procedencia ilícita y efectúa todas las acciones con tal de que las mismas pasen inadvertidas ante la “lupa” de la autoridad administrativa, es decir, el pago de contribuciones con sus respectivas actualizaciones y recargos, así como el debido cuidado en que no existan devoluciones, acreditamientos o compensaciones que puedan causar un perjuicio al fisco federal; estos, los blanqueadores de capitales, están obteniendo beneficio al poder “insertar” el capital en el sistema financiero y de esta manera utilizarlo con toda libertad.

Sin embargo es un beneficio factico y no el correspondiente al concepto legal que se tiene del beneficio indebido, que de no existir o bien de existir es cubierto de manera espontánea, trae como consecuencia la no formulación de la querrela, en los términos ya mencionados.

---

<sup>167</sup> Código Fiscal Federal vigente.

<sup>168</sup> Cfr. Ponce Rivera, Alejandro, *Estudio práctico sobre los delitos fiscales*, México, Ediciones fiscales ISEF, 2004, pp. 29 y 30.

## 2.5 La Ley Federal de Extinción de Dominio.

En el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, así como en relación con lo dispuesto por los diversos instrumentos internacionales que ha firmado México en la materia, tales como: la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sicotrópicos y La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo,<sup>169</sup> en nuestro país se determinó impulsar una reforma constitucional enfocada al combate de las ganancias del crimen organizado y una Ley reglamentaria con los mismos objetivos.

De ahí que, en el 2008 se realizara la reforma al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo la quinta reforma de las seis que hasta la fecha ha experimentado dicho precepto constitucional.<sup>170</sup> Mediante la cual se añadió la extinción de dominio en favor del Estado Mexicano de los bienes utilizados por la delincuencia para cometer ilícitos, la exposición de motivos de dicha reforma y expedición de ley, entre otros aspectos menciona:

*“En México hace falta una disposición que castigue a los que se dedican al crimen no sólo con la privación de la libertad y el decomiso de lo que porten, sino que también con el aseguramiento de los bienes o recursos que hayan adquirido con dinero ilícito y evitar que éstos sigan siendo instrumentos para incrementar su capacidad de operación.*

*La columna vertebral del crimen son sus finanzas y las propiedades que van adquiriendo, por ello, la implantación en nuestro sistema jurídico de una figura como la de extinción de dominio tendría amplios beneficios.”<sup>171</sup>*

Bajo este esquema el 18 de junio del mismo año, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Justicia y de Seguridad Pública, quedando el artículo 22 a partir de su segundo párrafo como sigue:

---

<sup>169</sup> Cfr. Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *Extinción de Dominio*, México, Porrúa, 2009, p. 13.

<sup>170</sup> Dichas reformas corresponden a las siguientes publicaciones en el DOF: 1ª Reforma DOF 28-12-1982, 2ª Reforma DOF 03-07-1996, 3ª Reforma DOF 08-03-1999, 4ª Reforma DOF 09-12-2005, 5ª Reforma DOF 18-06-2008 y 6ª Reforma DOF 27-05-2015, consultado en el portal de la Cámara de Diputados:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

<sup>171</sup> Exposición de motivos de la iniciativa que reforma el artículo 22 constitucional y que expide la Ley Federal de Extinción de Dominio.

*“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 una 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 la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:*

*I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;*

*II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:*

*a) Aquellos 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.*

*b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.*

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

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

*III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.”<sup>172</sup>*

La implementación de la figura de extinción de dominio en nuestro sistema jurídico, ha causado cierto temor, esto derivado a que la misma recae principalmente sobre derechos reales y como veremos más adelante da lugar a que aquellos bienes sobre los que se inicie procedimiento no necesariamente tienen que pertenecer a la o las personas que hayan cometido un delito, sino que puede existir un tercero afectado que no tenga nada que ver con el crimen organizado o con los delitos por los que se haya iniciado el mismo.

Así podemos observar que de los pocos procedimientos de extinción de dominio que se han iniciado, son veinticinco edictos los que se muestran en el portal de la PGR mediante los cuales se llama a juicio a terceros afectados, los

---

<sup>172</sup> Cfr. DOF 18/06/2008 versión electrónica:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)

que en su gran mayoría se refiere a la extinción de bienes inmuebles y sólo unos cuantos a bienes muebles como vehículos y dinero en efectivo.<sup>173</sup>

Lo que ha dado lugar a que las personas se vean en la necesidad de proteger sus bienes, sobre todo los inmuebles regularizando la situación de estos en cuanto a arrendamientos e incluso aplicando cláusulas de protección que los deslinden de la comisión de cualquier delito realizado en sus propiedades.

Por otro lado, cabe destacar que en mayo de 2015, se publicó la sexta reforma al artículo 22 constitucional, añadiendo a la segunda fracción del mismo el delito de enriquecimiento ilícito, esto con el objeto de proteger a la hacienda pública de malos manejos por parte de los servidores públicos que se benefician de su cargo para incrementar de manera ilegal su patrimonio, tal como se explica en la exposición de motivos de esta última reforma, que entre otras particularidades menciona:

“Es necesario y más que justificado aplicar la extinción de dominio cuando haya de por medio la utilización de recursos públicos porque si bien el daño no se causa a una persona en lo particular, sí se da de forma grave para la sociedad mexicana y hoy más que nunca debe evitarse a toda costa que alguien se beneficie de la conducta ilícita de lesionar a la hacienda pública y, en tal caso, deben recuperarse los bienes suficientes para el pago de los daños y perjuicios generados.”<sup>174</sup>

En este orden de ideas, de la reforma constitucional de 2008 surge la obligación de expedir la Ley reglamentaria, que disponga el procedimiento para solicitarla, tomando como base las reglas emitidas para ello, por lo que el 29 de mayo de 2009, fue publicada en el DOF la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>175</sup> misma que consta de 70 artículos y está estructurada de la siguiente manera:

---

<sup>173</sup> Cfr. Portal de la PGR, versión electrónica: <http://www.pgr.gob.mx/administracionrecursos/Paginas/default.aspx>

<sup>174</sup> Exposición de motivos de Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que proceda la extinción del dominio en casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y delitos cometidos por servidores públicos que causen daño o perjuicio patrimonial a la hacienda pública federal, estatal o municipal.

<sup>175</sup> Cfr. DOF, de fecha 29 de mayo de 2015.

| <b>Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> |  |
|---|--|
| <b>Título Primero</b>   | Capítulo Primero. Disposiciones Preliminares<br>Capítulo Segundo. De la acción de Extinción de Dominio   |
| <b>Título Segundo<br/>De La Competencia Y<br/>Procedimiento De Extinción De<br/>Dominio</b>   | Capítulo Primero. De la competencia<br>Capítulo Segundo. De las medidas cautelares<br>Capítulo Tercero. De la Sustanciación del Procedimiento<br>Capítulo Cuarto. De las Pruebas, de los Recursos, de las Audiencias<br>Capítulo Quinto. De la Sentencia |
| <b>Título Tercero</b>   | Capítulo Único. Medios de Impugnación  |
| <b>Título Cuarto</b>  | Capítulo Único. Del Fondo  |
| <b>Título Quinto</b>  | Capítulo Único. De la Cooperación Internacional  |

La Ley Federal de Extinción de Dominio, representa un híbrido en cuanto a su naturaleza jurídica pues como ya hemos mencionado la misma es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 22 constitucional, del cual puede desprenderse que en su aplicación intervienen aspectos de las materias: civil, administrativa y por su puesto penal.<sup>176</sup>

Así que, como ya hemos señalado, la implementación de la extinción de dominio es producto de una política criminal tendiente al debilitamiento de la delincuencia organizada a partir de un menoscabo en su patrimonio criminal, por lo que es insoslayable su naturaleza penal, toda vez que la misma nace de la presunción fundamentada de un hecho delictivo.

Consecuentemente la parte actora en el procedimiento de extinción de dominio es el Ministerio Público, quien con motivo de las investigaciones criminales que lleva a cabo conoce de los hechos ilícitos que se encuentran regulados por una legislación de materia Penal, por lo que tal y como lo indica la Ley reglamentaria, por lo que se refiere a la preparación de la acción de extinción de dominio, se aplicaran supletoriamente las normas procedimentales penales en caso de ser necesario.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Cfr. Colina Ramírez, Edgar Iván, *Consideraciones Generales sobre la Ley Federal de Extinción de Dominio*, México, UBIJUS, 2010, p. 32.

<sup>177</sup> Cfr. Fracción I del artículo 4; segundo a cuarto párrafo del artículo 5, artículo 6 y fracción I del artículo 11, todos de la Ley Federal de Extinción de dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo dicho procedimiento, tal y como lo señala la Constitución Federal, será independiente de los que le den origen, en el que a falta de regulación suficiente en la Ley de extinción de dominio, se aplicara supletoriamente lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es importante resaltar que aun cuando dicho procedimiento es independiente del que le dio origen, estos están intrínsecamente relacionados, toda vez que para que se pueda ejercer la acción de extinción de dominio es necesario que esté acreditado por lo menos el cuerpo del delito de alguno de los señalados en el precepto constitucional, porque de existir elementos que indiquen la inexistencia de este, no se contarán con elementos para determinar que los bienes están relacionados con hechos ilícitos, sobre este punto la Corte señala:

“...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...”<sup>178</sup>

Dicho procedimiento trae como consecuencia inmediata la búsqueda de la pérdida de derechos sobre bienes relacionados con un hecho ilícito, por lo que podemos advertir el contenido eminentemente patrimonial de dicha ley.<sup>179</sup>

En otras palabras, la acción de extinción de dominio recae sobre propiedades, es decir, sobre bienes reales que de alguna forma u otra han estado relacionados con hechos ilícitos señalados en la segunda fracción del artículo 22 de la Constitución Federal. De ahí la naturaleza civil contenida en la Ley de Federal de Extinción de Dominio, al respecto al SCJN mediante criterio jurisprudencial asentado en la Tesis aislada I.3o.C.882 C, ha señalado lo siguiente:

---

<sup>178</sup> Tesis: 1a./J. 21/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, p. 340.

<sup>179</sup> Cfr. Colina Ramírez, Edgar Iván, Op. Cit., nota 176, p. 32.

**“EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL Y AUTÓNOMO DE LA MATERIA PENAL, QUE TIENE LA FINALIDAD DE QUE EL AFECTADO PIERDA EL DERECHO DE PROPIEDAD EN FAVOR DEL ESTADO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL)....** Es una acción que pertenece a la materia civil cuyas normas de aplicación se rigen por el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional, en su parte donde establece que en los juicios del orden civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley.”<sup>180</sup>

Una vez substanciado el procedimiento y cause ejecutoria la sentencia que resuelva la extinción de dominio del bien o los bienes relacionados con hechos ilícitos, el Juez ordenará su ejecución y la aplicación del bien o bienes a favor del Estado. La administración, enajenación y destino de dichos bienes estarán a lo previsto en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, procedimientos que son de carácter eminentemente administrativo.

Al respecto, la Ley Federal de Extinción de dominio señala: “...*Los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio o el producto de la enajenación de los mismos serán adjudicados al Gobierno Federal y puestos a disposición para su destino final a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público...*”<sup>181</sup>

De acuerdo a lo anterior podemos observar que los bienes objeto del procedimiento se transfieren al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), incluso antes de dictar sentencia, esto con ayuda de las medidas precautorias señaladas en la propia Ley a efecto de conservar los mismos.

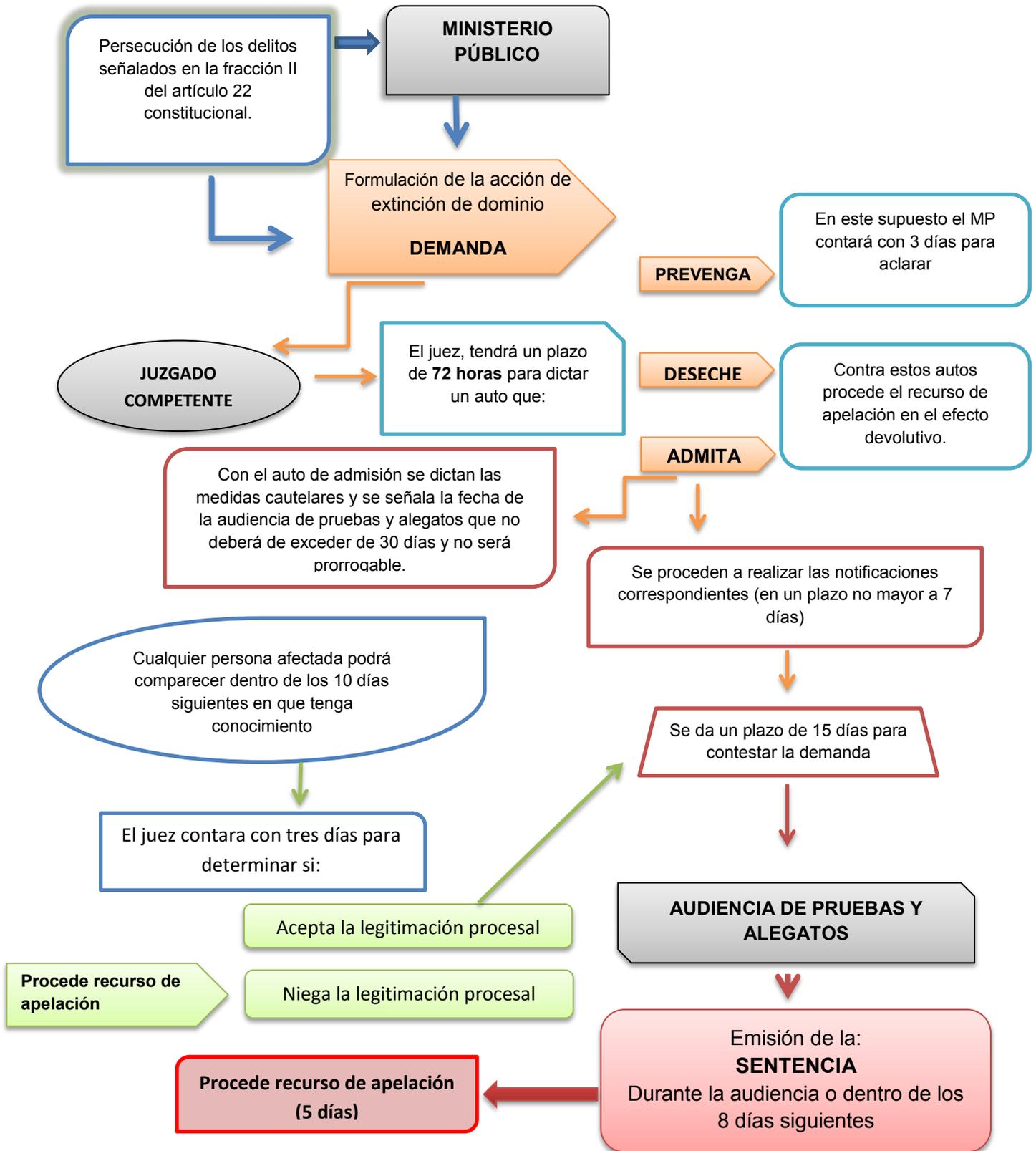
Una vez analizada la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Extinción de Dominio, procederemos exponer de manera muy sucinta el procedimiento que se sigue para, en su caso, declarar la extinción de dominio con apoyo del siguiente diagrama:

---

<sup>180</sup> Tesis: I.3o.C.882 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Febrero de 2011, p. 2317.

<sup>181</sup> Segundo párrafo del artículo 53 de la Ley Federal de Extinción de Dominio vigente.

## PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE ACUERDO A LA LFED



La Ley Federal de Extinción de dominio, ha sido particularmente polémica porque recae sobre los bienes relacionados con delitos, lo que significa que independientemente de quien sea el propietario de los mismos, si queda demostrado que dichos bienes están relacionados con los ilícitos señalados en la segunda fracción del artículo 22 de la Constitución Federal, estos pasaran a formar parte del dominio del Estado Mexicano.

La razón de ser de esta característica responde a la evolución de las técnicas de los delincuentes para evadir la aplicación de la Ley valiéndose de prestanombres o testaferros. La presencia de un tercer afectado es muy frecuente en este procedimiento ya sea porque realmente la legítima dueña del bien o bienes no está relacionada de manera alguna con la comisión de delitos o bien por la presencia de prestanombres.

Esta particularidad ha causado preocupación a las personas que se dedican al arrendamiento de sus bienes, especialmente de los bienes inmuebles, pues en caso de que llegasen a estar relacionados con hechos ilícitos y ellos no tuvieran conocimiento de ello, se iniciaría el procedimiento. O bien tratándose de un cónyuge que no tiene conocimiento de que los bienes que comparte en su sociedad conyugal estén comprometidos con actos delictivos.

Sin embargo de acuerdo al criterio jurisprudencial sostenido por la SCJN, aquellas personas afectadas por este procedimiento, únicamente deben de demostrar la licitud de sus bienes, es decir, deberán demostrar mediante diversos instrumentos que estos no son producto de hechos ilícitos. De dicho criterio destaca lo siguiente:

“...la prueba de la procedencia lícita se traduce en que el titular del bien aporte elementos de prueba que razonablemente **conduzcan al juzgador a la convicción de que el bien tiene un origen legal**, como puede ser, enunciativa y no limitativamente, exhibir el instrumento público que demuestre que lo obtuvo por herencia, que lo adquirió por virtud de un préstamo bancario, o que a la fecha de adquisición del bien contaba con ingresos de procedencia lícita, ya sea mediante la exhibición de su declaración de impuestos, pagos provisionales de los mismos,

constancias de retenciones de salarios, o de pagos a las instituciones de seguridad social, etcétera.”<sup>182</sup>

Lo anterior corresponde al nuevo incidente que hace las veces del de presunción de inocencia, es decir, el incidente preferente de buena fe contemplado por la ley.<sup>183</sup> Para que dicho incidente no procediera y se continuara con el procedimiento de extinción de dominio el Ministerio Público, debe demostrar que el tercero afectado actuó de mala fe, es decir, que tuvo conocimiento de los hechos ilícitos y no dio aviso a las autoridades, cosa que es muy difícil de acreditar.

Recordemos que dentro de las justificaciones de creación de esta “Lex novo”, se basa en razón de que en muchas de las ocasiones, la autoridad tiene la imposibilidad material para determinar la ilegalidad de los bienes utilizados para la comisión de delitos lo que consecuentemente genera la evasión del decomiso de los mismos, generando un espacio de impunidad.<sup>184</sup>

De acuerdo a lo anterior, se debe demostrar la legalidad de los bienes para que estos no sean objeto de una acción que en último de los casos traerá como consecuencia que los mismos ya sean o no de procedencia ilícita pasen a las arcas del erario público con las particularidades que reviste el procedimiento administrativo que se sigue a través del SAE.

Este procedimiento únicamente consistirá en administrar los bienes que mediante sentencia firme pasen a formar parte del patrimonio del Estado, consecuentemente, si bien no fue la intención del legislador, la extinción de dominio constituye de manera indirecta una fuente de ingresos del Estado.

Estadísticamente en nuestro país la extinción de dominio no ha sido tan fructífera como se hubiese deseado, toda vez que desde su implementación a través de la Ley Federal de Extinción de Dominio, el cual, siete años después de

---

<sup>182</sup> Tesis: 1a. /J. 17/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, p. 342.

<sup>183</sup> Cfr. Artículo 28 de la Ley Federal de Extinción de dominio reglamentaria del artículo 22 constitucional vigente.

<sup>184</sup> Cfr. Colina Ramírez, Edgar Iván, *Ley Federal de Extinción de Dominio*, Análisis jurídico- procesal, México, Flores editor y distribuidor, 2011, p. 8.

que entró en vigor, ha sido utilizado por la PGR en no más de 250 ocasiones, por lo que incluso los funcionarios de la PGR optan por la figura del abandono de bienes que resulta más fructífera en cuanto bienes ya que sólo entre 2013 y 2014 el erario federal recibió 92 millones de dólares y 7 millones de pesos por dicho concepto.<sup>185</sup>

Esta figura jurídica, representa un reto para el Ministerio Público, quien es el facultado para ejercer la acción de extinción de dominio, pues al ser una institución que tradicionalmente conoce de materia penal, se ve obligada a tramitar asuntos en materia civil.

### **2.5.1 Confiscación y su prohibición expresa**

Dentro de otras acepciones la pena significa: castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta.<sup>186</sup> Al respecto Beccaria, se refiere a las penas como: “motivos sensibles que fuesen bastantes a contener el ánimo despótico de cada hombre cuando quisiere sumergir las leyes de la sociedad en su caos antiguo.”<sup>187</sup>

Una clasificación muy antigua de las penas, considera que estas pueden ser: capitales, alictivas, infamantes y pecuniarias. Estas últimas corresponden a aquellas que afectan el patrimonio del sentenciado.<sup>188</sup>

Dentro de las penas que afectan el patrimonio del sentenciado, encontramos a la Confiscación a la que debemos entender como la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación.<sup>189</sup>

Antes de ser prohibida por nuestra Constitución era ampliamente utilizada como represalia en contra de adversarios, enemigos políticos y expatriados, de allí

---

<sup>185</sup> Cfr. Periódico La Jornada, Miércoles 22 de julio de 2015, p. 13.

<sup>186</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?w=pena&m=form&o=h>

<sup>187</sup> Beccaria, Cesar, De los delitos y de las penas, 4ª ed., Bogotá Colombia, 2013, p. 33.

<sup>188</sup> Cfr. Islas de González Mariscal, Olga y Carbonell Miguel, El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de Derecho, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.

<sup>189</sup> Tesis: P. LXXIV/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Mayo de 1996, p. 55

que parezca comprensible su inclusión dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo constitucional mencionado.

La confiscación quedó proscrita en nuestro sistema jurídico desde antes del nacimiento de nuestra Constitución Federal Vigente, siendo en 1824 que textualmente en la norma fundamental se disponía: “Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes” (artículo 147). Esta determinación se retoma en el proyecto de Constitución de 1916, señalando en el artículo 22 de la misma la prohibición de la confiscación, sin embargo se añadieron las modalidades de penas pecuniarias que no se considerarían como confiscación.<sup>190</sup>

.Actualmente dicho precepto constitucional, sigue considerando dentro de las penas prohibidas a la confiscación y ha establecido cinco modalidades de penas que afectan el patrimonio de los sentenciados que no se consideran como tal, y son:

- La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos.
- La aplicación de bienes de una persona cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.
- El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito.
- La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono.
- La aplicación a favor del Estado de bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La confiscación es una figura por la que los bienes del gobernado pasan a formar parte del Estado sin razón legal, es la manera violenta de apropiación de bienes del particular sin considerar si estos son de procedencia legítima e independientemente de la infracción que se haya podido cometer, afectado no solamente a ese sujeto sino a terceros.

---

<sup>190</sup> Cfr. Islas de González Mariscal, Olga y Carbonell Miguel, Op. Cit., nota 188, p. 94.y 96.

## 2.5.2 Confiscación vs extinción de dominio

La confiscación y la extinción de dominio, son figuras afines en cuanto a que ambas constituyen la afectación de la propiedad de bienes a favor del Estado como un acto de autoridad.

Sin embargo existen elementos sustanciales de distinción entre ambas figuras que nos permiten comprender por qué una de estas figuras esta proscrita en nuestro sistema jurídico y la otra es impulsada a implementarse no sólo a nivel federal sino a nivel estatal.

Los criterios de los que partiremos para el análisis de la distinción entre ambas figuras son: La finalidad que persiguen, los bienes afectados, los sujetos afectados y la posibilidad de indemnización

| ELEMENTOS DE DISTINCIÓN ENTRE:   |   |   |
|----------------------------------|---|---|
| Criterio                         | LA EXTINCIÓN DE DOMINIO   | Y LA CONFISCACIÓN   |
| <b>Finalidad</b>                 | Es un mecanismo del debilitamiento del crimen organizado a través del quebranto de su patrimonio criminal, que se determina a través de un procedimiento señalado en la LFED.   | Es una pena aplicada de manera violenta a los delincuentes, por la que se le priva de su patrimonio, de ahí que en nuestro sistema jurídico esté prohibida. |
| <b>Sujeto afectado</b>           | Es la persona que tenga derechos sobre el bien objeto de ella, independientemente de la persona a que se le imputan los delitos que dieron origen a la acción de extinción de dominio, (de ahí la posible afectación de la misma a terceros). | Sólo podía ser la persona en contra de quien se determinó la responsabilidad.   |
| <b>El bien afectado</b>          | Aquellos instrumentos, objetos o productos del delito; que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero                          | La totalidad del patrimonio del sujeto contra de quien se determinó responsabilidad.  |
| <b>Criterio de indemnización</b> | Sin indemnización   | Sin indemnización   |

Del análisis de las figuras jurídicas que hemos realizado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- La **defraudación fiscal** tiene como principales objetivos: la protección de la recaudación del fisco, la protección de la economía formal de la nación, la legalidad de los recursos de las personas.
- El delito de **operaciones con recursos de procedencia ilícita** (lavado de dinero) tiene como objetivos: la protección de la economía formal, de una manera indirecta la protección de la recaudación, el debilitamiento del patrimonio del crimen organizado y, la fiscalización de las operaciones de las personas a efecto de que estas se realicen únicamente con recursos legales o previamente identificados en movimientos fiscales (declarados).
- Por lo que respecta a la **extinción de dominio** de bienes en favor del Estado, ésta nace con el objetivo de debilitar al crimen organizado a través de la pérdida de sus bienes y pretende prevenir la impunidad respecto de aquellos bienes que al no ser demostrada su ilegalidad (como con el delito de lavado de dinero), no pueden sustraerse del patrimonio criminal.

Los puntos de conexión existentes entre estas figuras, nos permiten comprender porque en el caso de las dos primeras se puedan perseguir simultáneamente o bien que uno se pueda perseguir como otro, porque se habla de operaciones con recursos que deben de ser demostrados como lícitos y aun cuando se determine que estos son de origen ilícito causan contribuciones que al no ser declaradas encuadran dentro del delito de defraudación fiscal.

Por otro lado podemos observar el punto de conexión entre el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y la extinción de dominio, pues esta última recae sobre los bienes que hayan sido producto u objeto del delito que notoriamente devienen de actividades ilícitas, en cambio de aquellos que hayan sido ocupados para ocultar, mezclar o pertenezcan a un tercero basta con que no

se pueda determinar su legal procedencia para que encuadren dentro del delito de lavado de dinero.

Consecuentemente podemos observar que todas estas figuras, están de una manera interrelacionadas y que dentro de los efectos de su aplicación encontramos que de forma indirecta el Estado puede ver incrementado su patrimonio, ya sea por la aplicación de los bienes en su favor o el efecto recaudatorio proveniente de ingresos legítimos e ilegales.

## **Capítulo III. Recursos del Estado derivados de los bienes adjudicados en el marco de la LFED**

### **3.1 La no procedencia del amparo.**

Como ya lo indicamos líneas arriba, la extinción de dominio es procedimiento híbrido en el que concurren las materias: penal, civil y administrativa.

Sin embargo, es evidente que es realizado por autoridades mediante actos que pueden trasgredir los derechos fundamentales o humanos, protegidos por nuestra Constitución Política.

El instrumento señalado en el propio ordenamiento constitucional para la defensa de dichos derechos es el juicio de amparo. Este juicio de carácter extraordinario y constitucional representa un medio de control de la constitucionalidad y la legalidad, que puede ser promovido en contra de normas generales, actos de la autoridad o de particulares en los casos expresamente señalados en la ley, cuando se considere que han sido violados derechos humanos y/o garantías individuales.<sup>191</sup>

El amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio que, conforme a las leyes comunes no admitan recurso alguno, en virtud del cual pueda ser modificadas o revocadas.<sup>192</sup>

En el juicio de extinción de dominio, los actos que pueden dar fin al procedimiento son los siguientes:

- La resolución que determine la procedencia o no de la acción de extinción de dominio.
- La sentencia interlocutoria, que determine que existe un afectado de buena fe, es decir, si la sentencia que recae al incidente de buena fe, deja sin

---

<sup>191</sup> Cfr. Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, 15ª ed., México, Porrúa, 2015, p. 33.

<sup>192</sup> Cfr. Fracción primera del artículo 170 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

materia al juicio de extinción de dominio y al ser recurrida en apelación la misma se confirma, nos encontramos ante un supuesto para promover el amparo directo en contra de la misma.

- La sentencia que determine la extinción o no de los bienes en favor del Estado Mexicano.

Cuando las sentencias que pongan final al procedimiento de extinción de dominio constituyan un perjuicio para cumplir con el objeto de la Ley en la materia, en el juicio de amparo intervendrán las siguientes partes:

- Sujeto activo, es decir, el quejoso titular de la acción de amparo será Ministerio Público, como representante de las víctimas.<sup>193</sup>
- Sujeto pasivo, es decir, como a autoridad responsable, al tribunal de segunda instancia por el que las resoluciones aludidas ponen fin al procedimiento de extinción de dominio.
- Como tercero interesado, podemos señalar al demandado o en su caso al legal propietario de los bienes objeto de la extinción de dominio.

En este orden de ideas, para que la sentencia del juicio de amparo, otorgue la protección constitucional, a las víctimas por medio del Ministerio Público, sin trasgredir derechos fundamentales, será necesario que este previamente haya aportado elementos suficientes para acreditar:

- a) Que el hecho ilícito sucedió,
- b) Que los bienes objeto del juicio están siendo usados en la comisión de los delitos, y
- c) Si los bienes están siendo usados por un tercero, aportar los datos que razonablemente permitan considerar que el dueño tiene o tuvo conocimiento de lo anterior.

Lo anterior podemos advertirlo en el criterio jurisprudencial emitido por la SCJN, bajo el número de Tesis: 1a. /J. 19/2015 (10a.), el cual señala:

---

<sup>193</sup> Cfr. Tesis: 1a. CXXVII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, p. 508.

**“EXTINCIÓN DE DOMINIO. ELEMENTOS QUE DEBE DEMOSTRAR EL MINISTERIO PÚBLICO AL EJERCER LA ACCIÓN RELATIVA.** Del artículo 22, párrafo segundo, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan las siguientes premisas: 1) La acción de extinción de dominio sólo procede respecto de bienes que han sido instrumento, objeto o producto de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; 2) **Al ejercer su acción, el Ministerio Público debe aportar al juicio relativo "elementos suficientes"** para acreditar, en primer lugar, **que tuvieron lugar los hechos ilícitos** que se adecuan a la descripción normativa de los delitos mencionados, de acuerdo con la legislación penal que sea aplicable para juzgarlos; en segundo, **que los bienes objeto del juicio fueron instrumento, objeto o producto de los delitos citados**; y, en tercero, en el supuesto de que **los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, el representante social deberá aportar datos que razonablemente permitan sostener que ello se realizó con conocimiento del propietario de los bienes**. Así, a falta de pruebas directas, la mala fe debe acreditarse administrando diversos indicios que conduzcan al juzgador a la convicción de que el afectado conocía y permitía la comisión de los delitos con sus bienes. Lo anterior implica una carga de la prueba dinámica, que no queda en forma absoluta en una sola de las partes, y que se compone de hechos concretos, susceptibles de acreditarse o desvirtuarse. Una interpretación contraria, además de conculcar el orden constitucional y validar la actuación arbitraria por parte de la autoridad, no cumpliría con la finalidad que persigue la figura de extinción de dominio, esto es, combatir a la delincuencia organizada.”<sup>194</sup>

Por lo tanto, esto ocurre cuando se trata de un juicio cuyos bienes objeto del mismo se constituyen como posibles instrumentos de los ilícitos señalados en la II fracción del artículo 22 de la Constitución; esto a diferencia de los bienes que son producto de los delitos, toda vez que de los mismos no cabría duda de su ilicitud.

En este sentido, en un primer momento la carga de la prueba corresponde al Ministerio Público, en cuanto a determinar si aquellos bienes que son instrumento del delito, fueron utilizados con conocimiento del legítimo dueño, mismo que puede ser un testaferra o prestanombres, de los cuales se valen las

---

<sup>194</sup> Tesis: 1a./J. 19/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, Abril de 2015, Tomo I, Página: 333, énfasis añadido.

organizaciones criminales para poder operar con recursos que no estén directamente vinculados con ellos y consecuentemente estén más allegados a la impunidad, lo cual constituye uno de los elementos fundamentales de la implementación de esta figura en nuestro sistema jurídico.

De donde resulta que el Ministerio Público, debe demostrar que el propietario del inmueble tenía conocimiento de los hechos delictivos o bien que dicha persona es un prestanombres.

No obstante, no se excluye la posibilidad de que el posible afectado, en el caso de que el demandado no sea el dueño de los bienes, pueda aportar elementos que desvinculen sus bienes de los hechos ilícitos, a través del incidente preferente de buena fe, del que ya hemos hecho mención y que está señalado en la propia Ley reglamentaria, siendo el siguiente:

**“Artículo 28.** En el proceso de extinción de dominio no habrá lugar al trámite de excepciones ni de incidentes de previo y especial pronunciamiento, salvo **el incidente preferente de buena fe, que tendrá por finalidad que los bienes, motivo de la acción de extinción de dominio, se excluyan del proceso, siempre que se acredite la titularidad de los bienes y su legítima procedencia.** No será procedente este incidente si se demuestra que el promovente conocía de los hechos ilícitos que dieron origen al juicio y, a pesar de ello, no lo denunció a la autoridad o tampoco hizo algo para impedirlo.”<sup>195</sup>

Sin embargo, para que proceda la protección del amparo, los elementos mencionados que debe acreditar el Ministerio, deben de acreditarse dentro del Juicio de Extinción de Dominio, toda vez que de no haberlo hecho, se estarían trasgrediendo los derechos del demandado o del afectado, privándolos de bienes que jurídicamente no se relacionan con hechos ilícitos y que constituyeran de manera directa o indirecta un patrimonio criminal.

Consecuentemente, de no haberlo garantizado en el desarrollo del procedimiento **no se otorgara el amparo**, dejando firme la sentencia que determine la no procedencia de la extinción de dominio o bien de la sentencia que

---

<sup>195</sup> Ley Federal de Extinción de dominio Reglamentaria del artículo 22 constitucional, vigente; énfasis añadido.

indique que los bienes corresponden a un dueño de buena fe dejando sin materia el juicio y por ende concluyéndolo.

Por otro lado, dentro de los supuestos que menciona la ley de amparo en cuanto a la procedencia del amparo indirecto encontramos que este procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>196</sup>

En este sentido dentro de los actos de extinción de dominio que pueden reclamarse en amparo indirecto, encontramos las medidas cautelares que tienen como finalidad garantizar la conservación de los bienes materia de la acción, evitar que puedan sufrir menoscabo, extravío o destrucción, y que sean ocultados o mezclados o que se realice un acto traslativo de dominio, para que llegado el momento procesal oportuno sean aplicados a los fines dispuestos en la ley.

Las medidas cautelares señaladas en la Ley Federal de Extinción de Dominio son: el aseguramiento de bienes y el embargo precautorio.

Estas medidas pueden representar un efecto de imposible reparación, en cuanto a que las mismas recaen sobre bienes y por tanto pueden perjudicar el derecho de propiedad que recaiga sobre ellos, afectando el uso, goce y disfrute de los mismos.

De acuerdo a lo anterior, al promover un amparo indirecto contra actos derivados de un procedimiento de extinción de dominio, en el que se solicita la suspensión del acto reclamado, el otorgamiento de la misma, atenderá a si con el otorgamiento de la misma se impediría el procedimiento, toda vez que de ser así la suspensión solicitada no podría ser otorgada, esto de acuerdo a lo señalado en la propia Ley de Amparo.

---

<sup>196</sup> Cfr. Fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Dicho ordenamiento, señala que para otorgar la suspensión del acto reclamado debe ser solicitada por el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.<sup>197</sup>

Uno de los casos que se considera genera perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, es aquel que, de concederse la suspensión se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente no se otorgaría la suspensión del acto reclamado y por tanto no se otorgaría la protección del juicio de amparo, sino que el procedimiento se debe seguir hasta determinar la situación jurídica de los bienes materia del mismo.

Empero, el legislador en ese ánimo de la protección de los derechos y la legalidad del debido proceso en la última línea de la fracción XII del artículo 129, señala: En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión.

En consecuencia, es procedente el amparo, sólo si el quejoso es ajeno al procedimiento del que derivan los actos reclamados, y con la continuación de dicho juicio se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionársele.

Otro de los aspectos a resaltar, en relación a la extinción de dominio y la protección de los derechos humanos y/o garantías señalados en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, recae en la ponderación de derechos que pudiera dar lugar dicho procedimiento, entre el derecho a la propiedad y la obligación del Estado de garantizar un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar.

---

<sup>197</sup> Cfr. Artículo 128 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Es este punto es menester recordar que según lo dispuesto en el artículo constitucional, las personas gozamos de una propiedad derivada, ya que originalmente corresponde al Estado ya que de acuerdo a lo señalado en el tercer párrafo del citado precepto constitucional, señala:

“La nación tendrá en todo tiempo el **derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social**, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.”

Al integrar la figura de extinción de dominio en nuestro sistema jurídico, el legislador expuso que una de las principales razones para implementar la misma consistía en el interés público y el beneficio social, sin embargo esta extinción no debe realizarse de manera arbitraria, por lo que se instrumentó un procedimiento que permitirá seguir un debido proceso en el que se determinara de manera legal la extinción de bienes que integran el patrimonio criminal y sobre todo de aquellos bienes relacionados con delitos específicos que atentan contra la armonía social y por ende contra una ambiente sano para el desarrollo y bienestar.

Este procedimiento como cualquier otro es perfectible; dentro de los aspectos a mejorar, se encuentra el contemplar los derechos derivados del régimen de propiedad en condominio, así como determinar que en aquellos casos en los que los bienes no pertenezcan a los denunciados y que estos realizaron coacción sobre los legítimos dueños para no realizar denuncia alguna, estos últimos no tengan que perder su propiedad por no dar aviso a las autoridades, toda vez que ellos también fueron víctimas de la operación criminal.

Sin embargo a grandes rasgos un procedimiento de extinción de dominio apegado al debido proceso, constituye por demás una herramienta que puede menoscabar el patrimonio criminal y de forma indirecta constituye un beneficio económico para el Estado, el cual de acuerdo a lo señalado en la Ley

reglamentaria debe destinarse al apoyo o asistencia a las víctimas u ofendidos de los delitos.<sup>198</sup>

A su vez la propia Ley de Ingresos de La Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015 contempla estos ingresos, al señalar que:

“Los ingresos provenientes de la enajenación de los bienes sobre los que sea declarada la extinción de dominio y de sus frutos, serán destinados a los fines que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>199</sup>

La administración y enajenación de bienes procedentes de la extinción de dominio estará a cargo del SAE, con apego a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, organismo del que abundaremos en el siguiente punto.

### **3.2 El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.**

El tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

*“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”*

Por lo que respecta a la enajenación de bienes, está, antes del año 2000 estaba regulada por diversos ordenamientos que establecían procedimientos distintos para la enajenación de bienes propiedad del Estado, dentro de los que

---

<sup>198</sup> Cfr. Artículos 54 y 61 de la Ley Federal de Extinción de dominio Reglamentaria del artículo 22 constitucional, vigente; énfasis añadido.

<sup>199</sup> Décimo primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos de La Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015

podemos señalar los siguientes: la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; y el CFF.<sup>200</sup>

Además, eran distintas instituciones y organismos los que se encargaban de llevar a cabo la administración y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal, en su respectivo ámbito de competencia, dentro de las cuales podemos mencionar: el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA) Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), la Unidad de Inversiones y Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal del SAT y la Dirección General Adjunta de Cartera y Activos no Monetarios de la Tesorería de la Federación.<sup>201</sup>

Todo lo anterior, provocaba una divergencia en cuanto a los procedimientos a seguir para determinar el destino de los bienes de la administración pública federal, pues cada institución seguía sus propias disposiciones, lo que en la mayoría de los casos en vez de generar un activo para la administración, representaba costos, no sólo materiales sino humanos.

Bajo ese esquema, a finales del año 2002 se expidió la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, cuyo objetivo principal era unificar los procedimientos administración, operación, custodia, liquidación y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal.<sup>202</sup>

La expedición de dicha Ley, trajo aparejada la creación de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, agrupado en el sector coordinado por la SHCP, denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para La Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y se Adiciona el Código Federal De Procedimientos Penales, Exposición de motivos

<sup>201</sup> Cfr. Informe de la Rendición de cuentas del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes 2006-2012

<sup>202</sup> Cfr. DOF del 19 de diciembre de 2002.

<sup>203</sup> Cfr. Acuerdo mediante el cual el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes queda agrupado en el subsector coordinado por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Banca de Desarrollo, versión electrónica: <http://www.sae.gob.mx/es/Normateca/Junta/Varios/Documents/AcdoagrupoSAEenelsubsectorcoordinadoporSHCPpor.pdf>

Dentro de las diversas facultades que pasaron a formar parte de las encomendadas a dicho organismo, se encuentran las que anteriormente estaban a cargo del SERA, mismo que era un órgano desconcentrado de la SHCP que tenía por objeto administrar y destinar los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales, con base en lo dispuesto en la abrogada Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Actualmente el SAE tiene por objeto la administración, enajenación y destino de los siguientes bienes:

- **Los asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales.**
- Los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Tesorería de la Federación o de sus auxiliares legalmente facultados para ello.
- Los que habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las entidades transferentes conforme a las leyes aplicables.
- **Los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal.**
- Los que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, en la legislación fiscal federal o **en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las Entidades Transferentes**, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, en virtud de ser inflamables, fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, así como cuando se trate de animales vivos y vehículos.
- **Los que pasen a ser propiedad del Fisco Federal.**
- Los títulos, valores, activos y demás derechos que sean susceptibles de enajenación, cuando así se disponga por las autoridades competentes;
- Los bienes del dominio privado de la Federación y los que constituyan el patrimonio de las entidades paraestatales;

- Cualquier bien que, sin ser propiedad de la Federación, en términos de la legislación aplicable, el Gobierno Federal, sus entidades o dependencias puedan disponer de él, y
- Los demás que determinen la SHCP así como la Secretaría de la Función Pública, dentro del ámbito de sus atribuciones y conforme a las disposiciones legales aplicables.<sup>204</sup>

De todos los bienes anteriormente señalados, es menester resaltar aquellos que han sido derivados de un proceso penal, es decir, los bienes asegurados que causan abandono y los bienes decomisados, toda vez que estas figuras jurídicas de origen penal, son el antecedente de la lucha contra el patrimonio criminal y no sólo de las organizaciones delictuosas, sino de los criminales en general, por lo que es menester hacer un breve análisis de las mismas.

### **3.2.1 Bienes asegurados que causan abandono**

El aseguramiento de bienes, de ajeño cuño institucional, es una figura de naturaleza procesal que se aplica sobre ciertos bienes con el objeto de facilitar, permitir y permitir que se pueda llevar a adelante el objeto de la investigación o proceso pertinente.<sup>205</sup>

El término aseguramiento deviene del verbo asegurar, mismo que dentro de otras acepciones significa: preservar o resguardar de daño a alguien o algo, o bien hacer que algo quede seguro o garantizado.<sup>206</sup> Esta figura procesal la podemos observar en distintas materias como la materia fiscal, la penal y la civil, veamos en que consiste cada una.

En materia fiscal el aseguramiento de bienes procede cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus

<sup>204</sup> Cfr. Artículos 1 y 76 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

<sup>205</sup> Cfr. Quintero, María Eloísa, *Acciones contra bienes que son objeto, instrumento o producto de actividades delictivas*, INACIPE-DIGITAL, versión electrónica: <http://digital.inacipe.gob.mx/post/17882424119/acciones-contra-bienes-que-son-objeto-instrumento>

<sup>206</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=3wrkyXf>

facultades y ya se haya solicitado el apoyo de la fuerza pública e impuesto las multas correspondientes.<sup>207</sup>

Por lo que respecta a la materia penal, el aseguramiento de bienes procede contra bienes que sean: instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación.<sup>208</sup>

En cuanto a la materia civil, tenemos que, dentro un juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias: el embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio y el depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito, por lo que se refiere a esta última se decretará cuando se demuestre la existencia de un temor fundado o el peligro de que las cosas, libros, documentos o papeles puedan ocultarse, perderse o alterarse.<sup>209</sup>

Del análisis del aseguramiento de bienes en distintas materias podemos advertir que esta recaerá sobre bienes que sean objeto de juicio relativo, en el caso de la materia fiscal para asegurar el crédito que pudiese existir, en el caso de la materia penal para salvaguardar el procedimiento y en materia civil para resguardar los bienes objeto del propio litigio. Por lo que toca al procedimiento de extinción de dominio esta aseguración tiene como objeto garantizar la conservación de los bienes materia de la acción.

El procedimiento que se sigue para realizar el aseguramiento de bienes es el siguiente:

---

<sup>207</sup> Cfr. Artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, vigente.

<sup>208</sup> Cfr. Artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, vigente, cabe destacar que dicha medida está contemplada en las mismas condiciones en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, que entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, en el caso del distrito Federal entrara en vigor el próximo 20 de febrero de 2016.

<sup>209</sup> Cfr. Artículos 389 y 392 del Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente.

1. El Ministerio Público deberá solicitar las medidas cautelares y por ende el aseguramiento de bienes, esto puede realizarlo durante toda la sustanciación del procedimiento.
2. El Juez ordenará el aseguramiento de los bienes materia de la acción de extinción de dominio que estén identificados, o ratificará el realizado por el Ministerio Público.
3. El SAE deberá ser notificado del aseguramiento de bienes y del otorgamiento de toda medida cautelar o levantamiento de cualquiera de éstas
4. Una vez que se pueda disponer legalmente de los bienes, estos se transferirán al SAE.

Estos bienes pueden pasar al dominio del Estado, cuando sean abandonados. En este sentido es menester señalar que el término abandono, es decir, la renuncia sin beneficiario determinado, con pérdida del dominio o posesión sobre cosas que recobran su condición de bienes *nullius* o adquieren la de mostrencos, deviene del verbo abandonar, que dentro de otras acepciones significa el descuido de las obligaciones o los intereses, lo que concuerda con lo dispuesto por la legislación penal en cuanto a los bienes asegurados en un procedimiento penal.<sup>210</sup>

Nos apegamos a lo dispuesto por la legislación penal, pues es insoslayable que tanto el procedimiento de extinción de dominio como el tendiente a determinar una responsabilidad penal, tienen su origen en un hecho delictivo.

En este orden de ideas, de acuerdo a la legislación penal, respecto de los bienes sobre los que se determine su aseguramiento, debe existir una manifestación por parte del interesado acerca de los mismos de acuerdo a lo que a su derecho convenga, toda vez que si no existe tal pronunciamiento dentro de un plazo de noventa días, se entiende que estos han sido abandonados y por tanto se aplican en favor del Estado.

---

<sup>210</sup> Cfr. Gamboa Montejano, Claudia, "Extinción de Dominio" Estudio Teórico Conceptual, Marco Legal, e Iniciativas presentadas en la LXI Legislatura (Primera Parte) <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-59-12.pdf>

Por lo tanto debe existir un acto mediante el cual se determine este abandono de bienes, que corresponde a una declaratoria de abandono, misma que únicamente puede ser pronunciada por el Ministerio Público o bien por la autoridad jurisdiccional, tal y como se desprende del criterio jurisprudencial emitido por la SCJN.

**“DECLARATORIA DE ABANDONO DE BIENES A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL, EL MINISTERIO PÚBLICO O LA AUTORIDAD JUDICIAL, SON LAS ÚNICAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA EMITIRLA.**

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 22, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 182, 182-A, 182-N y 182-Ñ, del Código Federal de Procedimientos Penales, así como de los artículos 58, fracción XI, 70, fracción VI, y 103, fracción XV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se desprende que el legislador secundario estableció que el Ministerio Público Federal durante la integración de la averiguación previa y el juez del proceso penal federal, son las autoridades competentes para decretar el abandono de bienes a favor del Gobierno Federal, en dos supuestos: 1) una vez que decreten el aseguramiento de bienes sin que persona alguna reclame los mismos en un plazo de noventa días, o bien 2) al ordenar la devolución de bienes asegurados, sin que persona alguna reclame éstos en un lapso de tres meses, lo que puede presentarse ya sea durante la averiguación previa, cuando el Ministerio Público resuelva el no ejercicio de la acción penal, la reserva, o se levante el aseguramiento, como durante el proceso penal federal cuando la autoridad judicial no decrete el decomiso o levante el aseguramiento; ello porque del marco normativo en comento, se puede establecer que tanto el aseguramiento como la devolución y en su caso la declaratoria de abandono de bienes asegurados en una averiguación previa o durante el proceso penal, constituyen medidas atribuidas a dichas autoridades para el debido cumplimiento de su cometido constitucional, consiste esencialmente en resguardar los bienes respectivos para que no se alteren, destruyan o desaparezcan, para lo cual a la parte interesada se le debe hacer saber que respecto de los bienes ya sea asegurados o de los que se ordene su devolución se debe realizar manifestación al respecto so pena de que causen abandono a favor del Gobierno Federal; lo que hace evidente que, en el contexto de la legislación procesal penal, la actuación tanto ministerial como judicial, dentro del ámbito de sus facultades se encontrarán constreñidas a asegurar los bienes y en su caso ordenar su devolución, empero, de no existir manifestación de la parte interesada

en los tiempos que señalan esos numerales los bienes pasarán a propiedad del Estado.<sup>211</sup>

De acuerdo a lo señalado en la Ley en la materia, una vez obtenidos los recursos por la venta de bienes abandonados, se descontarán los costos de administración, gastos de mantenimiento y conservación de los bienes, honorarios de comisionados especiales que no sean servidores públicos encargados de dichos procedimientos, así como los pagos de las reclamaciones procedentes que presenten los adquirentes o terceros, por pasivos ocultos, fiscales o de otra índole, activos inexistentes, asuntos en litigio y demás erogaciones análogas a las antes mencionadas o aquellas que determine la Ley de Ingresos de la Federación u otro ordenamiento aplicable, **y el producto obtenido se destinará a financiar las operaciones del SAE.**<sup>212</sup>

### 3.2.2 Bienes decomisados en Procedimientos Penales Federales

En nuestro sistema jurídico, el decomiso es una sanción penal o administrativa que se impone con carácter accesorio en virtud de la cual se priva al delincuente y/o infractor de la propiedad de los bienes relacionados con el delito o infracción de que se trate.<sup>213</sup>

La figura del decomiso como sanción accesoria ha sido contemplada en nuestro sistema jurídico desde la promulgación del CPF en 1931 hasta la fecha<sup>214</sup>, señalado en el artículo 40 de dicho ordenamiento del que se desprenden tres supuestos de procedencia de dicha figura, que son:

- Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él que sean de uso prohibido.
- Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él de uso lícito, siempre y cuando el delito sea intencional.

<sup>211</sup> Tesis: PC.I.P. J/4 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo III, p 1812.

<sup>212</sup> Cfr. Segundo párrafo del artículo 90 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

<sup>213</sup> Cfr. Quintero, María Eloísa, *Op. Cit.*, nota 2005, versión electrónica:

<http://digital.inacipe.gob.mx/post/17882424119/acciones-contra-bienes-que-son-objeto-instrumento>

<sup>214</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación et al. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Decisiones Relevantes de la SCJN, Decomiso de vehículos que se usan para transportar Estupefacientes, México 2010, versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3056/4.pdf>

- Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él de uso lícito y pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán cuando este, se encuentre en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 del CPF.

El decomiso no debe ser confundido con el aseguramiento de bienes, toda vez que, como se ha señalado, esta es una medida procedimental, misma que incluso puede preservar los bienes que serán objeto de decomiso el cual será decretado mediante la sentencia del proceso penal relativo.<sup>215</sup>

Esta sanción accesoria, está prevista en diferentes ordenamientos jurídicos, de los cuales podemos mencionar:

- La Ley Aduanera (artículo 183- A)
- La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (artículo 32)
- Ley de Armas y Explosivos de Fuegos (artículo 14)
- Ley Federal de Juegos y Sorteos (artículo 14)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículo 171, 174 y 174 Bis)

El actual Código Federal de Procedimientos Penales, hace referencia al destino de los bienes decomisados, señalando que se debe de estar a lo dispuesto en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y a la Ley General de Víctimas, otorgando un orden de prelación en cuanto a la aplicación de los recursos obtenidos de los bienes decomisados así como de sus frutos y productos, siendo el siguiente:

- Los costos de administración y enajenación de los bienes:
- La compensación subsidiaria a favor de las víctimas de delitos.
- Los recursos restantes o su totalidad se entregarán en partes iguales, al Poder Judicial de la Federación, a la Procuraduría General de la República

---

<sup>215</sup> Cfr. Artículo 182 del Código Federal de Procedimientos Penales, vigente. Criterio retomado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que entrara en vigor en toda la república a más tardar el 18 de junio de 2016.

(PGR), a la Secretaría de Salud (SS) y al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI).<sup>216</sup>

Durante la lucha contra la delincuencia organizada, las figuras del aseguramiento de bienes y el decomiso han sido mayormente publicitadas por los medios de comunicación, así tenemos que se pueden observar en los mismos títulos como: F

| Fuente  | Referencia  | Fecha               |
|---|---|---------------------|
| La Jornada (p. 14)<br><a href="http://www.jornada.unam.mx/2010/02/24/politica/014n1pol">http://www.jornada.unam.mx/2010/02/24/politica/014n1pol</a>   | <b>Definirá Corte el alcance del abandono de bienes decomisados</b>   | 24/02/2010          |
| CNN (en línea)<br><a href="http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/10/el-gobierno-reporta-disminucion-en-aseguramiento-y-erradicacion-de-drogas">http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/10/el-gobierno-reporta-disminucion-en-aseguramiento-y-erradicacion-de-drogas</a> | <b>El gobierno reporta disminución en aseguramiento y erradicación de drogas</b>  | 10/09/2010<br>16:52 |
| El universal (en línea)<br><a href="http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/788479.html">http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/788479.html</a>  | <b>Venden narcobienes a precio de ganga (los automóviles decomisados o asegurados por la PGR y la PJ, llegan a precio chatarra)</b> | 25/08/2011<br>4:00  |

### 3.3 Estructura del SAE

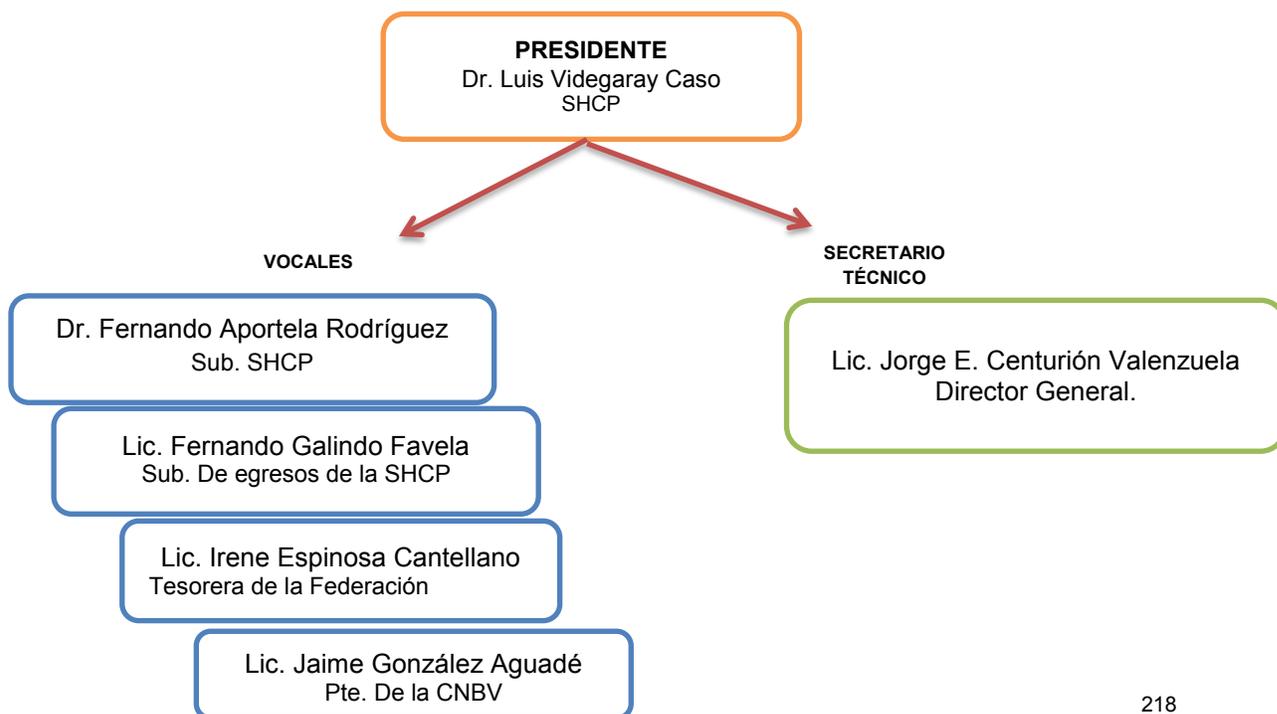
La dirección del SAE, corresponderá a la Junta de Gobierno y al Director General.

La Junta de Gobierno es el máximo órgano del SAE encargado, de: direccionar sus actividades con base en los programas sectoriales y las normas aplicables, de designar al Director General, de determinar lineamientos, de aprobar programas, así como de designar y remover a los servidores públicos del SAE. Dicha Junta está integrada por un presidente, que será el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuatro vocales (dos subsecretarios, el Tesorero de la Federación, y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), un secretario técnico y un prosecretario.<sup>217</sup>

<sup>216</sup> Cfr. Artículo 182-R del CFPP, Artículo 89 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, Artículos 68 y 70 de la Ley General de Víctimas, vigentes..

<sup>217</sup> Cfr. Artículos 80 y 81 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

## INTEGRACIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO



218

El Director General, es el brazo administrativo de la Junta de Gobierno, quien es el representante legal del SAE y tiene a su cargo las siguientes actividades: rendir informes, administrar el presupuesto, dirigir y coordinar las actividades, nombrar y remover depositarios, interventores o administradores de los bienes de manera provisional y proponer los definitivos, proponer a la Junta de Gobierno programas así como la designación y remoción de servidores públicos del SAE así como optimizar las actividades del SAE.<sup>219</sup>

La Dirección General tendrá adscritas a la Coordinación de Comunicación Social y a la Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información.<sup>220</sup>

Además de la Junta de Gobierno y del Director General, el SAE cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Dirección Corporativa Jurídica y Fiduciaria
- Dirección Corporativa de Bienes

<sup>218</sup> Cfr. Portal del SAE: <http://www.sae.gob.mx/es/Quienes/Junta/Paginas/default.aspx>

<sup>219</sup> Cfr. Artículo 87 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

<sup>220</sup> Cfr. Artículos 10 y 11 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

- Dirección Corporativa de Empresas y Activos Financieros
- Dirección Corporativa de Coordinación Regional
- Dirección Corporativa de Relaciones Institucionales
- Dirección Corporativa de Finanzas y Administración
- Dirección Corporativa de Comercialización y Mercadotecnia

Cabe destacar que el SAE contará con el comité de Bienes Asegurados y al comité de Donaciones, cuya labor consiste en apoyar en la respectiva área de su competencia, es decir, el primero respecto de la administración, enajenación y destrucción de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en procedimientos penales federales y el segundo en cuanto a recibir las solicitudes de donación y verificar que las mismas cumplan con los requisitos que establecen las disposiciones de la materia.<sup>221</sup>

### 3.4 Facultades del SAE

El término facultad deviene del latín *facultas*, *-ātis*, que dentro de otras acepciones significa: aptitud, potencia física o moral o bien la licencia o permiso que se otorga para realizar ciertas actividades.<sup>222</sup>

Como se ha señalado anteriormente, genéricamente las facultades del SAE son: recibir, administrar, enajenar y destruir los bienes de la Administración Pública Federal.

El SAE **recibe** los bienes de las entidades administrativas a través de transferencias, que se deben realizar de acuerdo al procedimiento señalado en la Ley, se las cuales abundaremos más adelante.

Para que el SAE pueda administrar, enajenar y/o destruir dichos bienes, es menester que dicha instrucción sea ordenada por la entidad transferente, toda vez que el SAE actuará de acuerdo a lo solicitado por las mismas.

---

<sup>221</sup> Cfr. Artículos 8 y 9 y 10 de Reglamento de Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

<sup>222</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=HTxyZDZ>

Una vez determinado el destino de los bienes transferidos, el SAE puede realizar ciertas actividades con la finalidad de optimizar ya sea la administración de los mismos o bien la enajenación o destrucción de los mismos, facultades que están señaladas en el artículo 78 de la Ley Reglamentaria, de las cuales destacan las siguientes:

- Realizar todos los actos de administración, pleitos y cobranzas y de dominio respecto de los bienes.
- Optimizar los bienes para darles un destino.
- Fungir como visitador, conciliador y síndico en concursos mercantiles y quiebras, debiendo recaer tales designaciones en el SAE, invariablemente, tratándose de empresas aseguradas.
- Liquidar las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles.
- Manejar los créditos que el Gobierno Federal destine o haya destinado para otorgar su apoyo financiero a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito.
- Celebrar convenios de coordinación y colaboración con el objeto de que coadyuven en la recuperación de la cartera vencida.

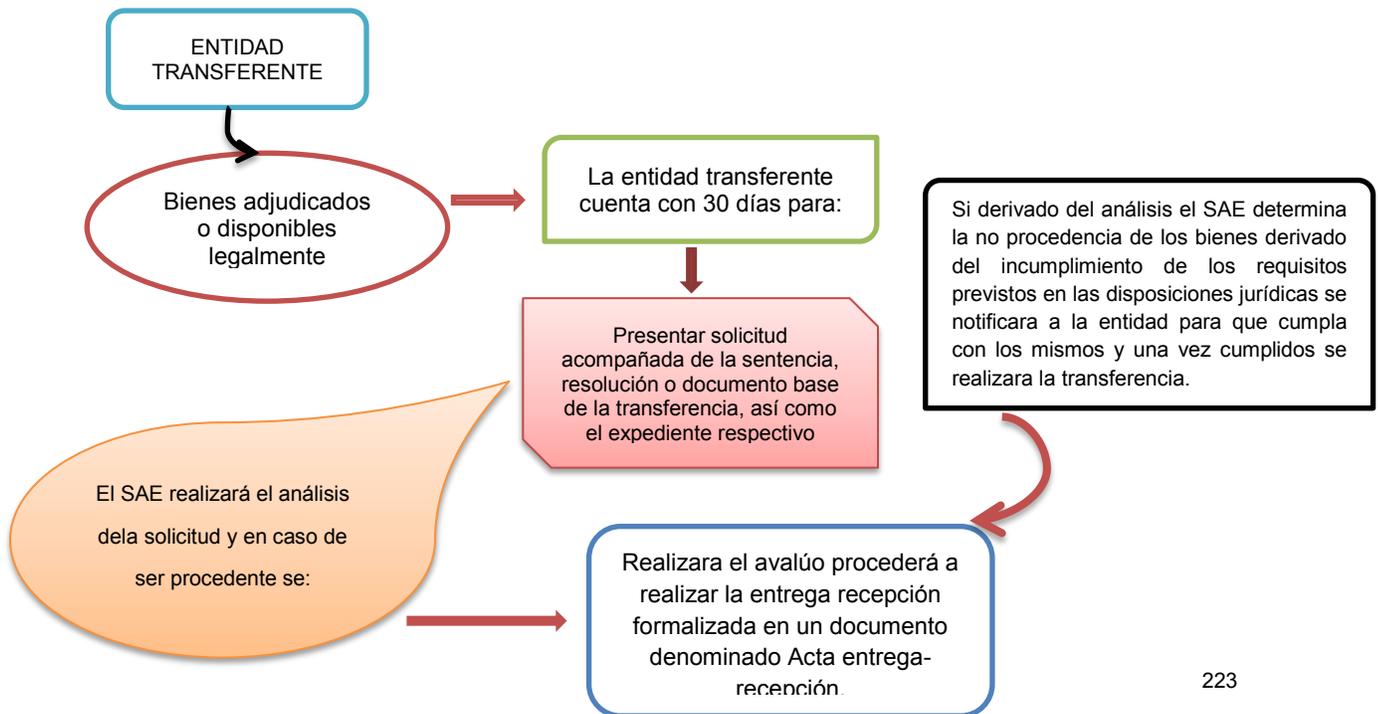
Como podemos observar al SAE se le ha otorgado el “permiso” para realizar diferentes actividades a fin de cumpla con su objetivo principal, estas actividades no sólo van encaminadas a la simple consecución del objeto de la Ley, sino que están orientadas a que el SAE pueda optimizar procedimientos y recursos que sean benéficos para el patrimonio del Estado.

Todas estas actividades están encaminadas en un primer lugar a la destrucción de bienes (ya sea por su condición ilegal o bien por su inutilidad) con un costo menor para el Estado y en segundo lugar a la obtención de recursos a través de la administración y enajenación de bienes.

### 3.4.1 Recepción y administración de los recursos obtenidos.

La transferencia de los bienes de las entidades de la Administración Pública al SAE, se realiza de acuerdo a un sencillo procedimiento en el que se señalan los bienes, la situación legal de los mismos así como su destino, dicho procedimiento se ve reflejado en el siguiente esquema:

#### TRANSFERENCIA DE BIENES AL SAE



223

El traslado de bienes tiene como objeto que el SAE los administre, enajene o destruya, de acuerdo a las instrucciones de la entidad transferente, sin que dicha entrega implique transmisión de propiedad alguna ni genere el pago de impuestos.

Por ejemplo, cuando el estatus legal de los bienes es la de asegurados y no son bienes susceptibles de destrucción, estos, serán únicamente administrados en tanto se determine su situación legal, si estos son declarados abandonados, se puede proceder a su enajenación o en su caso a su donación.

<sup>223</sup> Cfr. Artículos 12 a 18 del Reglamento de Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente

La propia Ley determina las limitantes en cuanto a la administración de los bienes que sean transferidos al SAE, la primera de ellas se refiere al valor de los bienes a administrar pues estos deben tener un valor mayor al importe de seis meses de salario mínimo general vigente.

Dentro de las principales restricciones acerca de la administración de bienes encomendada al SAE, se encuentra el tipo de bienes que son susceptibles de administración de acuerdo a su naturaleza, ya que la misma Ley señala aquellos bienes que no podrán ser administrados por el SAE y que consecuentemente deberán ser administrados por las entidades transferentes, dentro de estos bienes encontramos a: los billetes y monedas de curso legal, divisas, metales preciosos, los bienes numismáticos o filatélicos, y los bienes con valor artístico o histórico.<sup>224</sup>

Por lo que respecta a las empresas, el SAE debe mantenerlas en operación y buena marcha en tanto sean costeables, de lo contrario se procederá su disolución, liquidación, concurso mercantil, quiebra, fusión, escisión o venta según sea el caso.<sup>225</sup>

Actualmente existe un registro de 393 empresas en diferentes etapas del proceso de administración llevado a cabo por el SAE, de las cuales aproximadamente el 56.74% se encuentra en la etapa de transferencia, el 8.65% se encuentran en administración, 1.52% se encuentran en la etapa de conclusión, el 32.56% de ellas está concluida y el 0.54% no les aplica las etapas anteriores.<sup>226</sup> Lo anterior los podemos ver esquematizado en la siguiente gráfica:

---

<sup>224</sup> Cfr. Artículo 5 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente

<sup>225</sup> Cfr. Artículos 19 y 20 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente

<sup>226</sup> Cfr. Datos obtenidos de los cálculos realizados sobre la información contenida en el listado publicado por el SAE en el apartado de su portal dedicado a las empresas: <http://www.sae.gob.mx/es/Empresas/Paginas/default.aspx>



Por otro lado de acuerdo a su naturaleza, por su condición o por disposición expresa los bienes pueden ser destruidos, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley y el Reglamento de la misma, mismo que de manera general comprende los siguientes aspectos:

- Verificar la procedencia y/o autorización por autoridad competente.
- Contar con la autorización del Director General del SAE.
- Seleccionar el método óptimo para la destrucción de los bienes (se podrá contar con la opinión de terceros especializados).
- Notificar a las autoridades jurisdiccionales (PGR, Autoridad Judicial o Aduanera) a efecto de que recaben pruebas.
- Coordinarse o en su caso encomendar a un tercero especializado la destrucción de los bienes.
- Durante la destrucción invariablemente deben de estar presentes los funcionarios del SAE y un representante del Órgano Interno de Control.
- Realizar un acta en la que se detallen los pormenores de la destrucción de bienes.<sup>227</sup>

En los casos en los que proceda, se llevará a cabo la enajenación de bienes, es decir, estos pueden ser vendidos o se puede ceder su propiedad. En

<sup>227</sup> Cfr. Artículos 69 a 75 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente; artículos 60 y 61 del Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente, así como a lo dispuesto en los Lineamientos del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para la destrucción de bienes, vigentes.

este sentido los procedimientos de enajenación que contempla la Ley son: la donación y la compraventa.<sup>228</sup>

Por lo que se refiere a la donación, está únicamente puede ser para beneficiar a la federación, a las entidades federativas y a los municipios para que los destinen a la prestación de servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, o a instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta que lo requieran para el desarrollo de sus actividades.<sup>229</sup>

Durante el año 2014 se realizaron 115 donaciones de bienes como: ropa, calzado, blancos, juguetes, madera, accesorios, lavadoras, utensilios de cocina y vehículos.<sup>230</sup>

Con respecto a la venta de los bienes está se realizará a través de los siguientes procedimientos: licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa; y la puede realizar por sí mismo o a través de otras personas.

El SAE tiene registrados 12,853 procedimientos de ventas cuyo fallo se registró durante el periodo comprendido entre el 7 de enero y el 11 de noviembre de 2015, de los cuales aproximadamente el 54.36% corresponde a una venta efectiva, los restantes procedimientos atañen a bajas, cancelaciones, ventas desiertas y procedimientos pendientes o retirados.

De las ventas efectivas, aproximadamente el 77.35% corresponde a operaciones realizadas mediante subasta electrónica, el 12.50% a subastas presenciales, el 5% mediante el procedimiento de adjudicación directa, el 3.42% a subastas de muebles a martillo y el 1.73% al procedimiento de licitación pública.<sup>231</sup>

Como se puede observar en el siguiente gráfico:

---

<sup>228</sup> Cfr. Artículo 31 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente

<sup>229</sup> Cfr. Artículo 56 del Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente

<sup>230</sup> Cfr. Listado de donaciones, publicado en el portal del SAE, en su apartado de donaciones/rendición de cuentas: <http://www.sae.gob.mx/es/Donaciones/RCuentas/Paginas/default.aspx>

<sup>231</sup> Cfr. Cfr. Datos obtenidos de los cálculos realizados sobre la información contenida en el listado publicado por el SAE en el apartado de su portal dedicado a la rendición de cuentas sobre ventas: <http://subastas.sae.gob.mx/RendicionDeCuentas/Paginas/RendicionDeCuenta.aspx>



### 3.4.2 Entidades transferentes

De acuerdo a la definición gramatical la entidad es una colectividad considerada como unidad, y, en especial, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.<sup>232</sup>

Una persona jurídica o moral es una asociación o institución formada para la consecución de un fin y reconocida por la ordenación jurídica como sujeto de derechos y obligaciones.<sup>233</sup>

Las entidades a las que, se refiere la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y que integran la administración pública, mismas que trasladan ciertos bienes al SAE, para que por medio de los procedimientos señalados en la Ley, se administren, enajenen o destruyan de manera oportuna y a menor costo para el Estado.

Dichas entidades están claramente señaladas en la fracción quinta del artículo 2 de la Ley en comento, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

**Las Autoridades Aduaneras:** quienes transfieren al SAE, dentro de otros bienes, a los bienes que están sujetos dentro de los procedimientos aduanales.

<sup>232</sup> Cfr. Real Academia Española, Op. Cit., nota 3, versión electrónica: <http://dle.rae.es/?id=Fi7uEzC>

<sup>233</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 65ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 285.

**La Tesorería de la Federación (TESOFE)**, quien realiza el traslado de bienes a través del SAT como organismo auxiliar de la misma, quien detenta las facultades necesarias para dicha acción<sup>234</sup>.

Transfiriendo los bienes recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, los puestos a su disposición o de sus auxiliares legalmente facultados para ello.

**La PGR;** Pone a disposición del SAE los bienes que asegura durante las investigaciones de los delitos que persigue.

**Las Autoridades Judiciales Federales:** Trasladan los bienes al SAE que han sido adjudicados al Estado mediante procesos jurisdiccionales.

De manera general, podemos afirmar que el SAE, es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de tres funciones generales: administrar, enajenar o destruir los bienes que le sean encomendados, según corresponda.

Para cumplir con su objeto, la Ley ha dotado al SAE de atribuciones que permitan el libre manejo de los bienes, sin embargo la transferencia de los mismos no implica el traslado de su propiedad toda vez que una vez administrados o enajenados, deberá existir un proceso de adjudicación de los recursos obtenidos durante la administración y/o enajenación de los bienes.

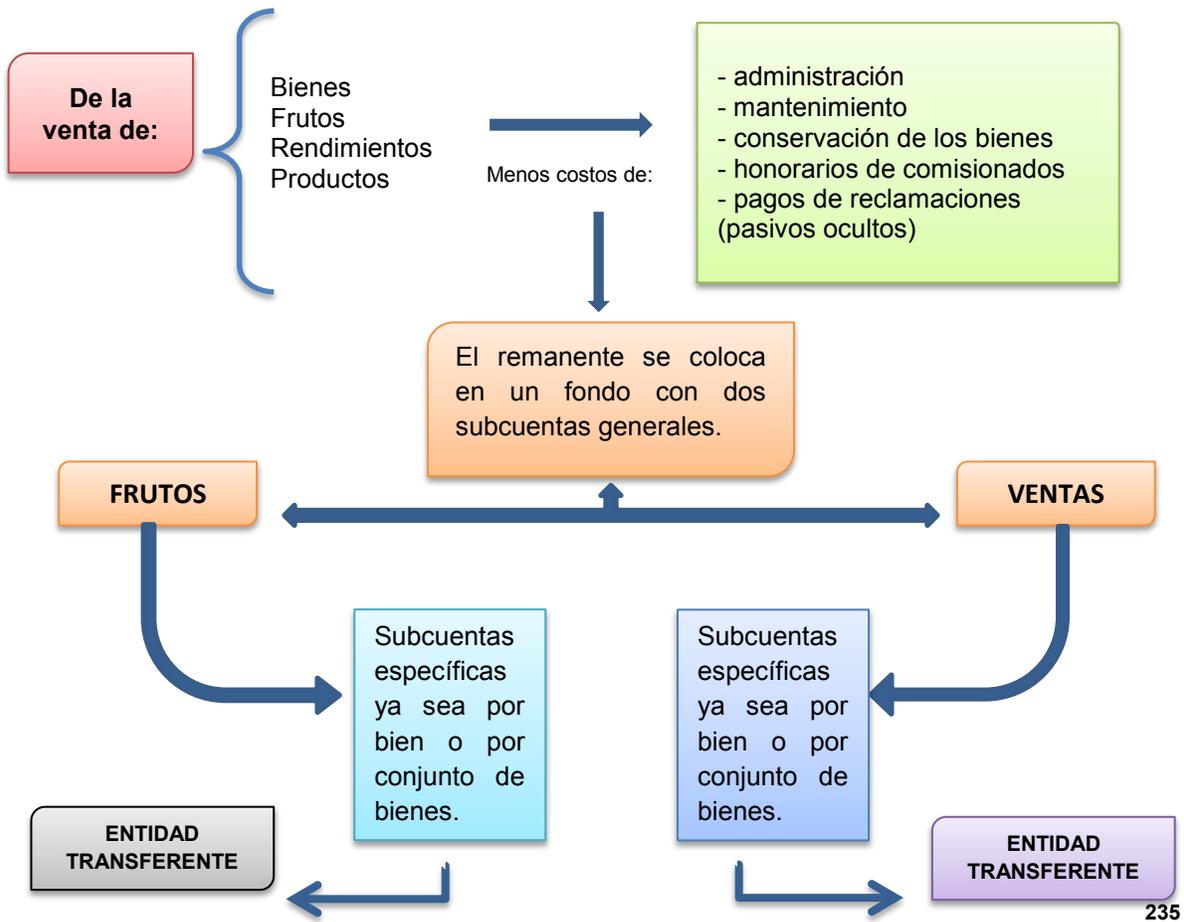
### **3.5 Destino de los recursos obtenidos.**

Los recursos obtenidos de los bienes transferidos por distintas entidades al SAE, tienen un destino de acuerdo a la naturaleza de los mismos y de la entidad de la que provienen, sin embargo de manera general estos son entregados a las entidades transferentes, a través de subcuentas específicas creadas para tal efecto.

---

<sup>234</sup> Para agilizar los trámites de traslado de los bienes, en mayo de 2008, se acordó que el SAT transfiera directamente los bienes a que se refiere el artículo 6 bis de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes de acuerdo a las "Bases de colaboración para establecer los mecanismos para que el SAT en su carácter de auxiliar de la TESOFE, transfiera al SAE los bienes a los que se refiere el artículo 6 bis de Ley del Sector Público".

La forma de determinar el destino de los recursos se sigue de la siguiente manera:



El SAE acordará con la entidad transferente el momento en el que le serán entregados los recursos obtenidos, en caso de que tal acuerdo no exista los recursos se entregarán semestralmente, en los meses de enero y julio, o bien, cuando concluya la venta de la totalidad de bienes que formen parte de una misma transferencia.<sup>236</sup>

Otro aspecto que reviste principal importancia, respecto de la forma o vía en la que se dará destino a los recursos obtenidos de los bienes transferidos al SAE,

<sup>235</sup> Esquema elaborado con base en lo dispuesto en los artículos 12, 27, 29, 89 y 90 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

<sup>236</sup> Cfr. Artículo 64 del Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.

es que el mismo se realizará de acuerdo a las disposiciones aplicables para el entero, destino y determinación de la naturaleza de los ingresos correspondientes, es decir, cada bien puede tener un destino diferente de acuerdo a la naturaleza del mismo.

Dentro de las particularidades respecto de la entrega de los recursos obtenidos por el SAE, se encuentran:

- La Ley da un tratamiento diferente a los bienes propiedad del Gobierno Federal, al destinarlos a un fondo que tiene por objeto financiar de manera genérica las operaciones del SAE y el remanente tiene destino fijo al ser depositado en la Cuenta General de Moneda Nacional de la Tesorería.
- En cuanto a los bienes abandonados, menos el costo de su administración, mantenimiento, conservación de bienes, honorarios de comisionados especiales y reclamaciones, el remanente será destinado de manera general a financiar las operaciones del SAE.
- El Reglamento del SAE indica que en caso de que los recursos, producto del decomiso o abandono de bienes en el que intervengan varias autoridades, los recursos se podrán compartir entre estas, pudiendo ser entidades federativas, municipales e incluso autoridades de otros países.

En lo que toca a los recursos obtenidos de bienes decomisados, la legislación penal es la que indica cual será el destino de los mismos, determinando un orden de prelación de adjudicación de los mismos como sigue:

- Los recursos serán utilizados en primer lugar para solventar los gastos de administración, mantenimiento, conservación de bienes, honorarios de comisionados especiales y reclamaciones.
- En segundo lugar, se destinarán recursos para la compensación de víctimas al que se refiere el artículo 69 de la Ley General de Víctimas.

- Y de existir recursos restantes, estos se entregarán en partes iguales, al Poder Judicial de la Federación, a la PGR, a la SS y al FAARI.<sup>237</sup>

Al igual que lo determinado en la legislación penal para los recursos obtenidos de los bienes decomisados, la Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala el destino de los recursos obtenidos por la enajenación de bienes adjudicados al Estado por extinción de dominio, siendo estos destinados a cubrir la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los que se siguió la acción de extinción de dominio y a las reclamaciones procedentes por créditos garantizados.<sup>238</sup>

### **3.5.1 Fondo para el SAE.**

Como podemos observar de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, en todos los casos los recursos obtenidos de los bienes transferidos al SAE, en un primer momento se utilizan para realizar todas aquellas erogaciones correspondientes a la obtención de los mismos recursos, es decir, para su administración, mantenimiento, etc.

Este fondo será resguardado por el SAE en tanto no se determine jurídicamente a través de resoluciones firmes el destino de los recursos, toda vez que pueden existir devoluciones, sin embargo una vez que sea firme el destino de los recursos, estos seguirán su proceso de adjudicación de acuerdo al origen y naturaleza de cada bien.

---

<sup>237</sup> Cfr. Artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que próximamente entrará en vigor se sigue la misma prelación a excepción de que en el mismo no se menciona el cubrir el costo del Servicio de Administración y Enajenación de bienes para la administración de los mismos/véase, artículo 250 del CNPP.

<sup>238</sup> Cfr. Artículo 61 de Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

### **3.5.2 Recursos destinados a las víctimas.**

El 9 de enero de 2013 fue publicada en el DOF la Ley General de Víctimas, la cual entró en vigor el 8 de febrero de ese año, en la misma se dispone la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y del FAARI.<sup>239</sup>

Dicho Fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos; el mismo debe integrarse, entre otros conceptos, con recursos previstos expresamente para ese fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales.<sup>240</sup>

Por su parte la Ley Federal de Extinción de dominio señala que los recursos que correspondan al remanente de los ya otorgados a la compensación de víctimas así como a las reclamaciones, se constituirán en un fideicomiso público no considerado entidad paraestatal, cuya operación será coordinada por la PGR, con el objeto de que sean administrados hasta que se destinen al apoyo o asistencia a las víctimas u ofendidos de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito.<sup>241</sup>

A su vez, el segundo artículo transitorio de la citada Ley, señala que en tanto no se expida el Reglamento de la misma, los recursos deberán ser administrados por el SAE.

De acuerdo al “Estudio para el Recurso de Revisión 5751/10 en contra de la Procuraduría General de la República”; recurso interpuesto ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, de fecha 29 de septiembre de 2010 (ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), en virtud de que la PGR respondió a la solicitud de información con folio 0001700091210, por la cual se solicitaba el estatus de

---

<sup>239</sup> Cfr. Portal de la Cámara de Diputados: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv/LGV\\_orig\\_09ene13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv/LGV_orig_09ene13.pdf)

<sup>240</sup> Cfr. Artículos 130 y 132 de la Ley General de Víctimas, vigente.

<sup>241</sup> Cfr. Artículo 61 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, vigente.

dicho Fondo, como inexistencia de información. En este sentido el referido estudio señala que hasta ese entonces no había evidencia de la elaboración de ningún reglamento y de ningún fideicomiso público con los recursos provenientes de la venta de bienes adjudicados al Estado en el marco de la Ley Federal de Extinción de Dominio,<sup>242</sup>

En ese sentido al revisar el portal de la Cámara de Diputados, se puede advertir que a la fecha de elaboración del presente trabajo no se ha publicado el Reglamento de la mencionada Ley.<sup>243</sup>

Por lo que respecta al fideicomiso público aludido en el artículo 61 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, no hay evidencia de su manejo público, por lo que mediante la solicitud de acceso a la información con N° de folio 0001700008716 se requirió a la PGR el estatus del mismo, sin que al momento de la elaboración de presente se haya obtenido respuesta alguna.

A su vez mediante solicitud de acceso a la información con N° de folio 0681200062015 se pidió al SAE proporcionar, entre otros datos, el monto de los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes adjudicados al Estado por extinción de dominio, durante los años de 2010 a 2015 y el proceso que se sigue para su asignación, a lo que dicha dependencia contestó,

**“A la fecha el SAE *no ha entregado al estado recursos provenientes de bienes enajenados por extinción de dominio*”<sup>244</sup>**

Lo que implica que o bien los recursos siguen sin tener un estatus firme por el cual se le pueda dar un destino cierto a los mismos o bien los bienes siguen en administración del SAE, lo que puede ser el resultado de que a la fecha no se haya aprobado el reglamento de la Ley Federal de Extinción de Dominio en el que se especifique el proceso a seguir para dar correcta aplicación a los ingresos que se obtengan mediante esta figura contemplada en el sistema jurídico mexicano.

---

<sup>242</sup> Cfr. Estudio para el Recurso de Revisión 5751/10 en contra de la Procuraduría General de la República [http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2010/DGEI-361-10%20Estudio-5751\(10\)-PGR.pdf](http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2010/DGEI-361-10%20Estudio-5751(10)-PGR.pdf)

<sup>243</sup> Cfr. Apartado de Reglamentos de Leyes Federales Vigentes: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

<sup>244</sup> Oficio UT/016/16, de fecha 15 de enero de 2015, signado por el C. Moisés Hernández Santamaría, Administrador Titular de Servicios de Información y Documentación, Unidad de Transparencia.

### **3.5.3 Recursos destinados a la Procuraduría General de la República.**

De acuerdo a la Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-06HKA-02-0019 GB-097<sup>245</sup>, los recursos obtenidos de los bienes decomisados en procedimientos federales son enterados por el SAE a la TESOFE a efecto de que se realicen los dictámenes de ingresos excedentes, para llevar a cabo las solicitudes de ampliación líquida presupuestal para la PGR.

Cabe destacar que con la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas, se redirecciona la aplicación de los ingresos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales, para destinarlos al FAARI, por lo que les fue cancelado el derecho que tenían el Poder Judicial de la Federación a través del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), la PGR y la SS de obtener ampliaciones líquidas a sus presupuestos autorizados por ese tipo de ingresos federales.

Sin embargo de acuerdo al Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el DOF en mayo de 2003 nuevamente se les concede a el CJF, a la PGR y a la SS, la posibilidad de acceder de estos recursos, siempre y cuando se hayan saldado todos los compromisos adquiridos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas respecto del FAARI.<sup>246</sup>

En este orden de ideas, con base en lo dispuesto por el artículo 182-R, del Código Federal de Procedimientos Penales, los recursos serán destinados de la siguiente manera: a) Recursos destinados a los costos de administración y enajenación de los mismos, b) Recursos destinados a la compensación de la

---

<sup>245</sup> Cfr. Dictamen emitido el 7 de noviembre de 2014, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría Auditoría con base en el "Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017"

<sup>246</sup> Cfr. DECRETO por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales. DOF 03/05/2013

víctima; y, c) Recursos destinados en partes iguales al FAARI, al CJF, a la PGR y a la SS.

Es decir a la PGR le corresponde una parte proporcional del remanente de los recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales, mismos que en un principio deben administrarse por el SAE, el cual deberá enterarlos a la TESOFE, para que puedan ser reclamados y aprobados en ampliación liquida presupuestal de dicha dependencia.

Por lo que se refiere a los bienes obtenidos por extinción de dominio, estos únicamente están considerados para el Fondo del que ya hemos hecho mención y del cual hasta la fecha las autoridades correspondientes no han dado cuenta de la existencia del mismo o bien des estatus de su proceso de creación.

Según consta en datos obtenidos de la citada Auditoria la PGR asignó los recursos obtenidos de bienes decomisados en procedimientos penales federales a su Coordinación General de Servicios Periciales, en la partida 35701 “Mantenimiento y Conservación de Maquinaria y Equipo”, 26,667.7 miles de pesos provenientes de las adecuaciones presupuestarias números: 2013-17-810-704, 2013-17-810-820 y 2013-17-810-2286, autorizadas las dos primeras en julio del 2013 y la última en febrero de 2014.<sup>247</sup>

#### **3.5.4 Recursos destinados al Poder Judicial.**

A su vez, de acuerdo a la citada auditoria, tenemos que por lo que se refiere a los recursos correspondientes al Poder Judicial de la Federación, estos son entregados directamente al mismo sin enterarlos a la TESOFE, lo que implica que estos no sean considerados en la Cuenta Pública pues no se realiza la ampliación presupuestal que por Ley debería de otorgarse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> Cfr. Dictamen emitido el 7 de noviembre de 2014, fecha de conclusión de los trabajos de auditoria Auditoria con base en el “Programa Anual de Auditorias para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017”

<sup>248</sup> Ídem

Es decir, una cuarta parte del remanente de los recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales, no se ve reflejado ni en los ingresos de la federación y mucho menos en los egresos, esta situación puede generar arbitrariedades con el recurso que por disposición de los artículos 89 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público así como 182- R del Código Federal de Procedimientos Penales, corresponden a dicha entidad.

Por lo que en la cuenta pública sólo se reflejara aquello señalado en la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos que para el ejercicio fiscal 2013 destino \$46, 479, 491, 963. 00 pesos, para el ejercicio fiscal 2014 \$ 50, 241, 566, 172.00 pesos, para el ejercicio fiscal 2015 \$ 56, 269, 068, 710. 00 pesos para el Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a los recursos que le corresponden al CJF, por concepto de ingresos provenientes de la enajenación de los bienes decomisados en procedimientos penales federales, se ha requerido al Poder Judicial de la Federación a través de la solicitud de información con N° de Folio: 00007816 el monto de ingresos obtenidos durante los ejercicios fiscales 2013, 214 y 2015 por concepto de bienes decomisados en procesos penales federales, sin que al momento de la elaboración del presente se cuente con respuesta de la autoridad.

### **3.5.5 Recursos destinados a la Secretaría de Salud.**

Los recursos obtenidos por la venta de bienes decomisados en procedimientos penales, que por ley se destinan a la SS deberán ser entregados a la misma por conducto de la TESOFE, que con antelación habrá recibido los recursos del SAE quien es el primer ente de la administración pública federal en tener contacto directo con los mismos, pues como ya hemos hecho mención es el encargado de su administración, su enajenación y de hacer la entrega de los mismos al ente competente que pueda hacer entrega de los mismos de una forma transparente que permita que dichos recursos de carácter público, sean implementados de manera eficiente.

La SS ha asignado dichos recursos al Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adiciones (CENADIC), el cual los ha destinado principalmente materiales, accesorios y suministros de laboratorio Patentes, regalías y otros.<sup>249</sup>

Como podemos observar el procedimiento de aplicación de los recursos obtenidos por diversos conceptos como: bienes decomisados en procedimientos penales federales, abandono de bienes y aquellos obtenidos por extinción de dominio debería de ser sencillo, es decir, transferir los bienes al SAE, para que los administre y enajene para convertirlo en numerario para que sea enteado a la TESOFE y este a su vez lo designe mediante ampliaciones presupuestales a los organismos determinados por la ley, tal como lo indica la respuesta a la solicitud de información 0681200062015, en la que de manera general indican que los recursos obtenidos por enajenación de bienes decomisados y abandonados durante el periodo comprendido de 2010 a 2015 se ha entregado a la TESOFE.

Lo anterior se contrapone a los resultados encontrados durante la Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-06HKA-02-0019 GB-097, en la cual se encontró que al menos por lo que se refiere una parte de los recursos obtenidos de la venta de bienes decomisados hasta 2013, estos no se entregaron a la TESOFE, sino directamente al Poder Judicial a través del CJF bajo el argumento de que el SAE debe entregar los recursos a quien corresponda, de estos recursos no se tienen datos acerca de su aplicación pues por no ser enterados a la TESOFE, no se contemplaron en la Cuenta Pública.

De acuerdo a todo lo anterior, podemos observar que al tener disposiciones vagas acerca del manejo de estos recursos, las autoridades pueden dar un destino diferente a recursos que por su naturaleza forman parte del erario público y por ende deberían estar destinados a satisfacer necesidades públicas, máxime que son recursos no contemplados originalmente y obtenidos de procesos que forman parte de la última ratio del Estado, es decir, de la materia penal y que podrían aumentar no solo la calidad de los servicios públicos de impartición de justicia, sino que apegados a una cultura de prevención podrían ser

---

<sup>249</sup> Ídem

implementados a programas no solo de reparación de daño sino a programas que prevengan esos daños.

## Capítulo IV. Naturaleza jurídica de los ingresos por ejecución procesal penal.

### 4.1 Antecedentes

Es común observar que en diferentes épocas y en distintos regímenes jurídicos se sancione a los infractores de las leyes fiscales o penales privándolos de los elementos o bienes que constituyen la infracción o bien el medio para cometerla.

Por ejemplo en la antigua Roma, se señalaban en las XII tablas los delitos contra el orden público y la administración política administrativa, los cuales eran sancionados comúnmente con la pena de muerte (*supplitium*) y la multa (*damnum*), esta última consistente en una pena de carácter económico cuyo destinatario era el Estado y era de naturaleza sancionadora dado que no tenía efecto de indemnización para el ofendido.<sup>250</sup>

Con respecto a los diversos señoríos y reinos existentes en nuestro territorio nacional antes de la llegada de los conquistadores españoles, podemos advertir que dentro de sus regímenes jurídicos en particular por lo que se refiere a sus disposiciones penales encontramos se contemplaban sanciones de tipo económico.

Tal es el caso de los tarascos, quienes por la realización del adulterio con la mujer del soberano, aplicaban como sanciones la pena de muerte y la confiscación de bienes, o bien cuando un miembro de la familia llevaba una vida escandalosa se le mataba en unión de su servidumbre y se le confiscaban los bienes.<sup>251</sup>

Por su parte, los aztecas contemplaban dos penas principales, es decir la pena de muerte y la esclavitud. La pena de muerte era seguida de la confiscación

---

<sup>250</sup> Cfr. Historia Universal del derecho penal, versión electrónica:

<http://v880.derecho.unam.mx/papime/IntroduccionalDerechoPenalVol.I/cinco-seis.htm>

<sup>251</sup> Cfr. Castellanos, Fernando, *Síntesis del derecho penal*, Panorama del Derecho Mexicano, T.I., México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 315, versión electrónica:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/61.pdf>

cuando se trataba de un delito de alta traición o peculado en cuyo caso los bienes se aplicaban al monarca; cuando la pena se trataba de esclavitud los bienes confiscados se destinaban a favor del ofendido especialmente cuando se trataba de plagio.<sup>252</sup>

En la época virreinal los castigos se determinaban por castas, siendo los más severos los aplicados a los indígenas con castigos corporales y de carácter pecuniario; en los Códigos de 1821, 1871, 1929 y de 1931(vigente hasta nuestros días), se han contemplado las penas de tipo pecuniario en un principio como atenuantes de las penas ya existentes y posteriormente como medios resarcitorios del orden social y como reparadores del daño.<sup>253</sup>

Este sufrimiento de carácter económico o pecuniario que se aplica en ejecución de una sentencia por la comisión de algún delito o infracción, actualmente dentro de nuestro sistema jurídico se ve reflejado a través de las sanciones de tipo pecuniario correspondientes a la multa en materia penal, al decomiso como pena accesoria a una principal y a la reparación del daño.

La multa en materia penal, es una pena individualizada que representa un verdadero sacrificio para el infractor y que no deshonra ni degrada como la pena que sanciona con la privación de la libertad, por la que se paga una cantidad de dinero al Estado.<sup>254</sup>

En cuanto al decomiso, ya referido a lo largo del desarrollo de esta investigación, tenemos que es una pena de carácter accesorio cuyo rendimiento pasa a las arcas del Estado e implementación data desde antaño y ha sido incluida como tal desde el nacimiento de la ordenación penal vigente.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Cfr. González Díaz Lombardo, Francisco, *Notas para un estudio del derecho penal azteca, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año VI, Número 17, Mayo – Agosto, Año 1953, p. 60, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/17/dtr/dtr3.pdf>

<sup>253</sup> Cfr. Historia del Derecho Penal Patrio, versión electrónica: <http://v880.derecho.unam.mx/papime/IntroduccionalDerechoPenalVol.I/cinco-seis.htm>

<sup>254</sup> Cfr. Flores Ávalos, Elvia Lucía Flores Ávalos (Coord.), *“Son inconstitucionales las normas penales que establecen multas fijas, además de ser improcedente su interpretación conforme o integradora al analizar su constitucionalidad”*, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 2010, Número 50, pp. 15 y 17, versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2956/4.pdf>

<sup>255</sup> Para abundar en el tema del decomiso, véanse el punto 3.2.2 del presente trabajo.

La reparación del daño a las víctimas, es incorporada a nuestro sistema jurídico en el año de 1993 mediante reforma constitucional que añadió al artículo 20 de nuestro ordenamiento constitucional diversos derechos de las víctimas entre los cuales se hizo mención de la reparación del daño.

No obstante, no fue sino hasta el año 2000 en el que se reconoció un apartado B en dicho precepto constitucional que reconoce plenamente los derechos de las víctimas y en el que se hace especial mención de la reparación del daño en su fracción VI, la cual consiste en el resarcimiento que debe realizar quien delinque a la víctima de la comisión del delito ya sea por haberle ocasionado un daño material o un daño moral.<sup>256</sup>

Esta reparación se cuantifica y el producto es destinado a la víctima de manera que no pasa a formar parte del patrimonio del Estado como en el caso de la multa y del decomiso.

Por otro lado, la adjudicación al Estado de bienes asegurados que causaron abandono, figura analizada con antelación, constituye un instrumento del Estado por el cual se apropia de manera legal de los bienes que si bien estuvieron involucrados en una investigación de carácter penal, la adjudicación al Estado de los mismos no resulta *per se* del procedimiento penal, como ocurre con la multa en materia penal, el decomiso y la reparación del daño<sup>257</sup>.

El fruto de los bienes decomisados así como el de los bienes que son abandonados a favor del Estado,<sup>258</sup> en un principio estaban destinados a ser implementados en la administración de justicia, según lo disponía el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal en sus artículos 40 y 41.

---

<sup>256</sup> Cfr. Vázquez Acevedo, Enrique J., "La víctima y la reparación del daño", *Revista de derechos humanos defensor*, México, año VIII, Número 12, diciembre de 2010, p 22.

<sup>257</sup> A mayor abundamiento acerca de los bienes asegurados que causan abandono, véase el punto 3.2.1 del presente trabajo.

<sup>258</sup> La adjudicación de bienes a favor del Estado, fue incluida en el ordenamiento penal posteriormente al decomiso, toda vez que este último se contempló en el Código Penal Federal de 1931, vigente hasta nuestros días, en cambio el abandono de bienes fue contemplado en el año de 1945.

Posteriormente derogados estos se determinó que estos ingresos fiscales no deberían tener especificación en su destino, determinación que se intentó derogar mediante el “Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para la atención de bienes asegurados y decomisados a que se refieren los artículos 40 y 41 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, sin embargo no fue sino en 1999 cuando se intentó armonizar las disposiciones relativas a los bienes decomisados y abandonados a través de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, mediante la cual nuevamente se determina un destino específico para dichos recursos, otorgando dichos recursos al Poder Judicial de la Federación y a la PGR.<sup>259</sup>

Lo anterior cambia en 2002 cuando es publicada la Ley para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, la cual no solamente fue implementada para administrar y dar destino a los bienes decomisados, asegurados y abandonados sino como ya hemos apuntado, sino las funciones en cuestión de administración de diversas entidades de la administración pública federal pasaron a formar parte de sus atribuciones, la cual en un principio no señaló un destino a los recursos obtenidos por decomiso o abandono de bienes, sino que mediante reforma en el año de 2005 se adiciona el artículo 90 que en su tercer párrafo señala que los recursos obtenidos de los bienes abandonados pasaran a financiar las operaciones del SAE.<sup>260</sup>

Una vez analizadas las sanciones de tipo penal que pudieron dar origen a la extinción de dominio, las cuales tienen cierta influencia sobre la aplicación de la misma, tenemos que los bienes asegurados que causan abandono, corresponde al antecedente próximo de la extinción de dominio toda vez que ambas figuras parten de una causa penal en sus diferentes formas, pero resultan ser independientes del proceso original que les dio vida.

---

<sup>259</sup> Cfr. Michel Higuera, Ambrosio, *El decomiso*, México, Porrúa, 2001, pp. 217 a 220.

<sup>260</sup> Cfr. DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. DOF 23/02/2005.

Consecuentemente, ambas figuras no derivan de la ejecución penal como tal, pero están intrínsecamente relacionadas con la misma, en especial la figura de extinción de dominio, toda vez que como ya hemos advertido, de acuerdo a los criterios jurisprudenciales, se ha determinado que se debe acreditar el delito que le dio origen ya que de lo contrario no se puede aplicar la figura y por lo tanto los bienes que en su caso haya sido puestos a disposición de las autoridades correspondientes deberán ser regresados a sus legítimos propietarios.

#### **4.2 Autoridad competente**

Una vez que mediante sentencia condenatoria, se determina como pena accesoria el decomiso o bien se opte por la multa como pena sustituta de una sanción privativa de la libertad, y está causa ejecutoria; se instruirá a las autoridades administrativas a que realicen las acciones necesarias a efecto de que se lleve a cabo la ejecución de las mismas, cada una en el ámbito de su competencia.

En el caso de la multa, el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad fiscal competente y ésta iniciará el procedimiento económico-coactivo para hacerla efectiva.

Por otro lado recordemos que durante el proceso penal se aseguran los bienes que pueden ser objeto de decomiso en la sentencia condenatoria y que estos pasan a estar bajo la tutela del SAE, por lo que una vez que se ha determinado este, se giran instrucciones para que se enajenen y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público el producto de la enajenación deberá remitirse “a quien corresponda”.

Lo anterior en concordancia con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Tesorería indica que dichos recursos deberán pasar directamente a la TESOFE, para que esta a su vez realice las ampliaciones presupuestales correspondientes de acuerdo a lo señalado en la legislación penal, es decir, a: la SS, el CJF, la PGR

y al FAARI, lo que como hemos observado no sucede en la práctica, al menos por lo que respecta a los recursos correspondientes al CJF.

En lo que toca a la reparación del daño, el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad fiscal competente y ésta, dentro de los tres días siguientes a la recepción de dicha copia, iniciará el procedimiento económico-coactivo, notificando de ello a la persona en cuyo favor se haya decretado, o a su representante legal.<sup>261</sup>

Por lo que se refiere al abandono de bienes que han sido asegurados en procedimientos penales, como ya hemos señalado la autoridad competente para determinar este puede ser el Ministerio Público o bien el Juez del proceso penal, quien una vez que decreta éste, procederá a instruir al SAE para que le de destino a los mismos.

El producto de estos bienes, según lo señala la Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, debe destinarse a las operaciones del propio SAE, sin embargo de acuerdo a la respuesta obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 68120062015 de fecha 15 de enero de 2016, se trasladan a la TESOFE para que esta a su vez les dé destino a dichos recursos.

En cuanto a la extinción de dominio, esta como hemos señalado se sigue en juzgados especializados en la materia, sin embargo el procedimiento en el caso de que resulte procedente la adjudicación de bienes a favor del Estado no es muy diferente de lo anteriormente señalado para el caso de los bienes decomisados o el de bienes asegurados que causan abandono.

En primer lugar existe el tribunal encargado de dictar la sentencia que determine procedente la extinción de dominio de bienes que previamente asegurados se encontraran bajo la tutela del SAE, una vez que cause ejecutoria dicha sentencia, los bienes se traducirán en numerario para cumplir con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, es decir, a

---

<sup>261</sup> Cfr. Artículo 37 del Código Penal Federal, vigente.

la reparación del daño de víctimas, al pago de reclamaciones procedentes de créditos garantizados, y el remanente de lo anterior deberá formar parte del fideicomiso destinado a la asistencia de víctimas u ofendidos de delitos.

Actualmente no se puede determinar el numerario que se ha obtenido de la enajenación de bienes ya que aun cuando se tienen datos acerca de la resolución de asuntos en los que se ha determinado la extinción de dominio, no hay datos acerca del fideicomiso público aludido o bien si los recursos han pasado en su integridad a formar parte de la reparación del daño a víctimas, aun en propias palabras de SAE, toda vez que de la respuesta a la solicitud de información ya aludida no se han entregado recursos al Estado por Extinción de Dominio.

De acuerdo a lo anterior tenemos que ya sea por ejecución penal o por extinción de dominio, intervienen:

- Un órgano jurisdiccional que dicte la sentencia, en el caso de la materia penal una sentencia condenatoria y en el caso de extinción de dominio una sentencia que decrete procedente el mismo. Dicho órgano será el facultado para instruir a los órganos administrativos con respecto a la ejecución de la misma.
- El órgano administrativo encargado de ejecutar la sentencia, realizará las acciones tendientes a la conversión de los bienes en numerario, el que debería ser trasladado a la TESOFE, por lo que dicho numerario se torna en ingresos públicos del Estado.
- La TESOFE, deberá distribuir dichos recursos públicos entre los órganos administrativos que tengan derecho a dicho numerario.

#### **4.3 Criterios Jurisprudenciales**

La Jurisprudencia dentro de nuestro sistema jurídico representa una importante fuente de derecho, por lo que como investigadores es útil recurrir a ella para orientar la argumentación respecto de temas jurídicos. Es por ello que en relación al tema que nos ocupa rescatamos algunos criterios, aislados e incluso

jurisprudencias, que nos permita tener una amplia visión acerca de la naturaleza de las figuras objeto del presente estudio así como de sus consecuencias jurídicas.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que del análisis realizado acerca de los criterios jurisprudenciales que hacen referencia a las figuras como el decomiso, la multa en materia penal en sustitución de una pena privativa de la libertad o de la extinción de dominio, hacen referencia a la naturaleza de las figuras en sí, pero no señalan el tratamiento que debe darse a los productos obtenidos de las mismas como puede advertirse en los siguientes criterios:

**CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. PREVIAMENTE A PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, CUANDO FIGURA COMO PARTE EN SENTIDO MATERIAL DENTRO DEL PROCESO PENAL FEDERAL EN EL QUE SE DECIDE SOBRE EL DESTINO DE LOS BIENES ASEGURADOS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para los efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 114, fracción V, de la ley de la materia, vigente hasta el 2 de abril de 2013, persona extraña es, en principio, la que no ha figurado en el juicio o en el procedimiento como parte en sentido material, pero que sufre un perjuicio dentro de aquél o en la ejecución de las resoluciones, sin haber tenido la oportunidad de ser oída en su defensa por desconocer las actuaciones relativas, quedando incluida en este concepto, asimismo, la parte que no fue emplazada o que lo fue incorrectamente. Ahora bien, si de las constancias del sumario se advierte que el Consejo de la Judicatura Federal tuvo intervención material dentro del proceso penal federal, como podría suceder **cuando el juzgador en la sentencia condenatoria decreta, entre otras penas, el decomiso de un bien inmueble a favor de dicho órgano, respecto del cual se expidió el certificado de disponibilidad y, a efecto de asumir su dominio pleno, aquél gestionó que se le entregara materialmente**, es indudable que perdió la calidad de persona extraña a juicio, toda vez que conoció la determinación y estuvo en posibilidad de impugnarla, por lo que previamente a promover el juicio de amparo tiene la obligación de agotar el recurso de revocación previsto en los artículos 361 y 362 del Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>262</sup>

La tesis jurisprudencial anterior, considera la posibilidad de otorgar de manera directa bienes obtenidos por concepto de una sanción como el decomiso, al CJF, quien como ente del Estado puede ser titular de los mismos.

---

<sup>262</sup> Tesis: 2a. XLVIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo, Página: 981.

Por otro lado tenemos que mediante jurisprudencia se ha aclarado que el SAE, solo funge como autoridad ejecutora más no tiene facultades para determinar ninguna de las sanciones de tipo penal, así como de decretar el abandono de bienes en favor del Estado, tal como se observa en la siguiente jurisprudencia penal:

**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE). CARECE DE COMPETENCIA PARA DECRETAR EL ABANDONO DE BIENES A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL.** Del marco normativo integrado por los artículos 22, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 182, 182-A, 182-N y 182-Ñ, del Código Federal de Procedimientos Penales, así como de los artículos 58, fracción XI, 70, fracción VI, y 103, fracción XV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se puede establecer que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), sólo actúa como autoridad ejecutora, con base en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2002, que lo sitúa como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, ...; más aún, el legislador ordinario estableció la adición de los artículos 182 y 182-A a 182-Q del Código Federal de Procedimientos Penales, a efecto de regular en la legislación penal, el procedimiento específico respecto de su abandono, decomiso y aseguramiento; lo que hace evidente que el SAE funge como una autoridad ejecutora de la declaratoria de abandono que decreta las autoridades competentes: ...Ministerio Público de la Federación (autoridad administrativa) o el juez del proceso penal federal (autoridad judicial); lo que excluye su legitimación para decretar oficiosamente el abandono de bienes en favor del Gobierno Federal, lo anterior se desprende del artículo 5 de dicha ley, al señalar que el SAE administrará los bienes que para tales efectos le entreguen dichas autoridades, en tanto no exista resolución definitiva emitida por autoridad administrativa o judicial competente que determine el destino de esos bienes. Sin que sea obstáculo a lo anterior que el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, establezca que el SAE emitirá la correspondiente declaración de abandono a favor del Gobierno Federal, ya que tal determinación excede las facultades concedidas por el legislador para establecer su intervención en la declaratoria de abandono de bienes en favor del Gobierno Federal, pues no obstante su artículo 1 señala que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes contará con las atribuciones que le confiere la Ley y el Código Federal de Procedimientos Penales, lo cierto es que sin ninguna base en estos ordenamientos, el reglamento otorga competencia a dicha autoridad para emitir la

declaratoria de abandono de bienes contrario a lo establecido en la ley que trata de reglamentar.<sup>263</sup>

Otros criterios jurisprudenciales hacen alusión a cuestiones procedimentales y no tanto así de la naturaleza de las figuras o de las consecuencias que generan las mismas, por lo que no se avocan a tratar los ingresos que se puedan obtener de los mismos, dentro de dichos criterios podemos citar:

**EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES UNA ACCIÓN CIVIL Y AUTÓNOMA DEL PROCEDIMIENTO PENAL Y DE LOS JUICIOS DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).**

Localización: [TA] ; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; Pág. 2318. I.3o.C.893 C .

**PENA DE DECOMISO. SU IMPOSICIÓN NO SE SUPEDITA A LA PETICIÓN EXPRESA QUE HAGA EL MINISTERIO PÚBLICO.**

Localización: [TA] ; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012; Tomo 3; Pág. 2916. 1a. IV/2012 (10a.).

**SECUESTRO DE PAPELES, DINERO U OTROS OBJETOS. EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Localización: [TA] ; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Julio de 2011; Pág. 311. 1a. CXXVIII/2011.

**FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO. NO GENERA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE AMPARO, SI EN LA SENTENCIA RECLAMADA SE LE CONDENÓ AL PAGO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

Localización: [TA] ; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1683. XX.2o.28 K.

**DECOMISO DE OBJETOS DE USO LÍCITO. TIENE EL CARÁCTER DE PENA ACCESORIA, POR LO QUE NO PROCEDE SU CONDENA SI SE ACTUALIZA LA EXCUSA ABSOLUTORIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 423 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, RESPECTO DEL DELITO DE TRANSPORTE DE RECURSOS FORESTALES MADERABLES.**

Localización: [TA] ; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Octubre de 2006; Pág. 1379. VI.1o.P.237 P.

Los criterios jurisprudenciales han recaído principalmente en cuestiones procedimentales a efecto de que las figuras como el decomiso, el abandono de bienes y la extinción de dominio no sean instrumentos arbitrarios del Estado con los que de manera negativa se afecte a la sociedad, lo cual representa un eje

<sup>263</sup> Tesis: PC.I.P. J/5 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo III, Página: 1813.

importante de un Estado comprometido con el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

#### **4.4 Postura Doctrinal**

Con relación a la obtención de ingresos por ejecución procesal penal, son pocos los doctrinarios que consideran a esta como una fuente de ingresos y esto está fundamentado en el hecho de que la ejecución de las sanciones de tipo pecuniario no tienen dicha finalidad, sino que estas son implementadas como medias represivas.

Sin embargo hay autores que consideran a esta, en particular a la sanción del decomiso como un modo de adquisición del dominio del Estado, tal como el maestro Andrés Serra Rojas, quien señala que una de las consecuencias jurídicas del decomiso es la apropiación del Estado de bienes que han sido utilizados para cometer ilícitos o bien son de uso ilícito y que los mismos pueden ser destruidos, asignados a un servicio público o rematarlos a los particulares.<sup>264</sup>

De acuerdo a esta postura, tenemos que la sanción accesoria penal del decomiso trae consigo un incremento en el patrimonio del Estado al adquirir este el dominio sobre los bienes en los cuales recae dicha medida y que los mismos deben ser posible deben ser asignados a un servicio público o al ser rematados se traducen en numerario, es decir, o bien se constituyen en numerario o en bienes destinados a la satisfacción de necesidades públicas, por tanto su naturaleza se torna en recursos públicos.

Por otro lado tenemos al maestro Faya Viesca, quien su estudio de Finanzas Públicas hace referencia a los recursos obtenidos por sanciones fiscales y aun cuando hace énfasis en las sanciones de carácter fiscal amplia el escenario hacia un derecho financiero penal, considerando que las posturas dogmáticas indican que la naturaleza de las mismas no tiene un fin recaudatorio y que sin

---

<sup>264</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., nota 56, pp. 429, 449 y 450.

embargo es indudable que generan ingresos por lo que deben considerarse dentro de los recursos públicos.<sup>265</sup>

Dicha posición sólo contempla los ingresos por sanciones de carácter fiscal, lo que deja de lado al decomiso o bien a la multa como sanción sustituta de una sanción privativa de la libertad, sin embargo, si seguimos la lógica de la misma, es insoslayable considerar que dichas sanciones generan ingresos y por tanto deben de considerarse dentro de los recursos de carácter público.

Algo semejante ocurre en el análisis de los ingresos financieros y su clasificación del maestro Arrijo Vizcaino, quien contempla al decomiso dentro de los mismos, al señalar que:

*“En términos de la legislación aplicable, los bienes decomisados por el Estado deben ser vendidos a la brevedad posible, en pública subasta, a fin de que con su producto cubran las responsabilidades resultantes de la comisión de un hecho ilícito. De manera que cuando de tales ilícitos se deriva un perjuicio patrimonial para el Estado, como en casos de contrabando y ataques a las vías generales de comunicación, por ejemplo, el decomiso se convierte en una fuente generadora de ingresos financieros, los que, tal y como apuntamos con anterioridad, quedan enmarcados dentro del rubro genérico de <<productos>>.”<sup>266</sup>*

Independientemente de la naturaleza que se le da al decomiso dentro de ésta postura, es importante señalar que se contempla como un ingreso público, a su vez es necesario apuntar que dentro de la misma solo se contempla como tal al decomiso derivado de un ilícito que cause perjuicio patrimonial para el Estado, dejando de lado la posibilidad de que sea resultado de otros delitos toda vez que uno de los objetivos del mismo es coadyuvar a la reparación de los daños causados por los ilícitos, sin embargo como se puede advertir de la legislación actual, cabe la posibilidad de que exista un remante después de la aplicación de los recursos a la reparación del daño, mismos que pasan a contribuir al gasto público.

---

<sup>265</sup> Cfr. Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit., nota 13, pp. 86 y 87.

<sup>266</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 20ª ed., México, Themis, 2008, p. 122.

De la doctrina consultada, podemos observar que la mayoría de los textos solo hacen referencia del decomiso como fuente de ingreso o bien como adquisición del dominio, sin embargo, es casi nula la doctrina en relación a la extinción de dominio como fuente de ingresos, salvo pocas posturas como la del maestro Martínez Morales, que la contempla dentro de su estudio como una forma de adquisición de la propiedad del Estado.<sup>267</sup>

Lo anterior es resultante de: en primer lugar de que dicha figura no fue creada con la finalidad de obtener ingresos o incrementar el patrimonio del Estado y en segundo lugar derivado de diferentes criterios, la figura de extinción de dominio no ha tenido tanto impacto como se hubiera esperado, incluso no hay cuentas claras de los ingresos, que han sido obtenidos por dicha figura, por lo que su estudio como fuente de ingresos ha pasado desapercibido.

#### **4.5 Valoración de su naturaleza**

Por si mismas las figuras del decomiso, el abandono de bienes a favor del Estado, la multa penal como sanción sustituta de una pena corporal y la extinción de dominio, no son fuentes de ingresos del Estado.

Sin embargo como consecuencia de la aplicación de las mismas, el Estado obtiene ciertos bienes, lo que de manera general concuerdan con el concepto de ingreso público, ya que los mismos pueden ser susceptibles de apreciación en dinero y son obtenidos con base en la Ley.

En este sentido es el Estado quien los recibe y con base en la legislación aplicable debe destinarlos entre otras cosas a dar asistencia a las víctimas de los delitos, dicha asistencia se constituye en una necesidad de orden público, por lo que en ejecución de la misma se está coadyuvando a la consecución de los fines del Estado.

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que los bienes que se adjudican al Estado, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación

---

<sup>267</sup> Cfr. Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo 2do curso, 5ªed., México, OXFORD, 2012, pp. 44 y 45.

provenientes de la ejecución procesal penal o bien de la extinción de dominio son ingresos públicos del Estado.

Una vez que hemos determinado que los mismos son ingresos públicos debemos analizar cuál es su naturaleza o bien atendiendo a la clasificación de los ingresos públicos de la que se ha validó este trabajo, a qué tipo de ingresos pertenecen.

En primer lugar, debemos descartar la posibilidad de que los mismos se consideren dentro de la clasificación de ingresos fiscales, ya que como recordaremos, los ingresos fiscales son aquellos que dan sustento al erario, es decir la parte de la hacienda pública conformada por contribuciones, las que en nuestro sistema jurídico son: los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras y que se caracterizan entre otras cosas, por ser exigidas por el Estado en razón de su potestad tributaria.

De acuerdo a lo anterior y por exclusión tenemos que los ingresos que se obtengan ya sea por ejecución procesal penal o por extinción de dominio, deben ser considerados dentro de la clasificación de ingresos no fiscales, que son aquellos recursos que obtiene el Estado derivados de un acto de utilidad pública, un acto derivado del derecho público o bien acto derivado del derecho privado.

Dentro de ésta clasificación citamos a la expropiación y a la nacionalización que como formas de adquisición de dominio del Estado se tornan en activos del patrimonio del Estado y por lo tanto generan ingresos para el mismo, también incluimos al financiamiento público a través de las distintas modalidades de emisión de bonos, dichos actos como parte de sus funciones de derecho público y que como consecuencia generan recursos al Estado.

Por otro lado incluimos a los ingresos patrimoniales, es decir, aquellos que obtiene por la explotación de sus recursos cualesquiera que estos sean o por su actividad empresarial, a los cuales dentro de la Ley de ingresos se les denomina productos.

Sin embargo la subclasificación de ingresos denominada aprovechamientos, constituye una clasificación de ingresos de carácter heterogéneo que el Estado obtiene por realizar sus funciones de derecho público.

De acuerdo a lo anterior y a lo señalado en la propia Ley de ingresos de la Federación, los recursos que el Estado obtenga por la figura del decomiso son considerados como aprovechamientos, de esta forma también fueron contemplados en su momento los bienes que causaron abandono y fueron adjudicados al Estado, tal y como se puede apreciar en la abrogada Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados que disponía que los bienes, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serían considerados aprovechamientos en los términos del CFF.

Dentro del rubro de aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación, para diversos años fiscales<sup>268</sup>, se ha contemplado a aquellos bienes obtenidos por el decomiso así como de manera genérica los bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal. Como hemos indicado el termino fisco sólo hace alusión a una parte de la hacienda pública, sin embargo entendemos que está expresión comúnmente se utilice para denominar al patrimonio del Estado.

En razón de lo expuesto, podemos concluir que los ingresos obtenidos por la adjudicación de bienes del Estado en el marco de la Ley Federal de Extinción de Dominio, corresponden a la categoría de aprovechamientos, toda vez que estos se derivan de acciones de derecho público del Estado y no se constituyen en algún tipo de contribución.

En este sentido la propia ley los contempla aun de manera genérica dentro de dicho rubro al indicar que todos los bienes que pasan a formar parte de la hacienda pública son aprovechamientos.

---

<sup>268</sup> Así lo podemos observar en las Leyes de ingresos de la Federación de los años: 2013, 2014, 2015 y 2016.

#### **4.6 Criterios para la óptima aplicación de los recursos obtenidos**

A lo largo de la presente investigación, hemos podido observar que el remanente de los recursos obtenidos de la enajenación de bienes decomisados no son focalizados, sino que se asigna a diferentes instituciones de acceso a la justicia y del sector público, mismos que en su mayoría han sido implementados en materiales, accesorios y suministros, consumos que pueden ser cubiertos con el gasto corriente otorgado a cada una de las instituciones aludidas.

Por otro lado la vaguedad en las legislaciones provoca la posibilidad del desvío de fondos, tal es el caso de lo dispuesto en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, que en su diverso 89, señala que los recursos se otorgaran a quien tenga derecho a los mismos, e incluso adjudica recursos al propio SAE, al determinar que el producto de los bienes abandonados será destinado a financiar sus actividades, por lo que de realizar dichas transacciones en esa manera se estaría omitiendo enterar los recursos a la TESOFE, tal y como lo indica la propia Ley del Servicio de Tesorería en su artículo 30, por tanto no se ven reflejados en la cuenta pública y consecuentemente es como si no existieran.

En lo que toca a la legislación de la figura de la extinción de dominio, cabe resaltar la gran omisión del Ejecutivo al no expedir la reglamentación correspondiente, toda vez que a la fecha no se cuenta con el Reglamento de la Ley Federal de Extinción de Dominio lo que genera que los recursos deban de estar bajo administración del SAE, de acuerdo a lo dispuesto en el segundo artículo transitorio de la Ley en comento, consecuentemente no se les da un destino óptimo.

De acuerdo a lo expuesto tenemos que, para que se pueda realizar una aplicación eficaz de los recursos obtenidos por decomiso o por extinción de dominio, se debe observar lo siguiente:

- Se deben focalizar los ingresos obtenidos para que no se destinen a gastos que pueden ser cubiertos con el gasto corriente asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Conviene subsanar las vaguedades existentes en la legislación a efecto de que los recursos que se obtengan puedan otorgarse de manera correcta a través de la TESOFE.

#### **4.6.1 Administración por unidad especializada.**

Como hemos señalado uno de los criterios para la óptima aplicación de los recursos obtenidos por decomiso o por extinción de dominio es focalizarlos, por lo que lo idóneo es que los administre una sola institución.

En este sentido encontramos y proponemos que al ya existir una institución que pueda manejar dichos recursos, se le asignen tanto los recursos obtenidos de la administración de justicia así como los obtenidos por extinción de dominio; nos referimos a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, pues esta ya recibe recursos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que los ingresos que se obtengan por este concepto pueden ser utilizados de manera íntegra en programas destinados a las víctimas.

#### **4.6.2 Destino de los recursos hacia una política económica de desarrollo social**

Actualmente los recursos obtenidos de la enajenación de bienes decomisados, abandonados o adjudicados al Estado por extinción de dominio dentro de nuestro sistema jurídico no tienen el mismo destino no obstante en algún punto de su evolución jurídica dichas figuras han sido orientadas a la reparación del daño de las víctimas, a la administración de justicia y recientemente a la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas.

Bajo esa tesitura, se observa que los mismos son considerados como una forma de resarcir los efectos del delito, pero no se contempla la posibilidad de implementarlos como un medio para prevenirlos, por lo que se propone que el uso de los mismos se destine a intensificar las políticas de prevención del delito que

permitan interferir con los ciclos delictivos a través de programas sociales enfocados en el desarrollo económico, educativo y cultural focalizado en comunidades vulnerables, como se realiza en otros países.

Por ejemplo en España el producto de los bienes decomisados está destinado a intensificar las actuaciones de prevención, investigación, persecución y represión estos delitos, prevención de toxicomanías, asistencia e inserción social y laboral de drogodependientes y cooperación internacional en la materia, a través de instituciones públicas y privadas.<sup>269</sup>

En Argentina en lo que respecta a los bienes relacionados con el narcotráfico, la ley 23.737 dispone en su artículo 39 que las multas, los bienes decomisados y sus producidos serán destinados a la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes, su prevención y la rehabilitación de los afectados por el consumo. En esa misma línea, los decretos 1148/91 y 101/01 reglamentan el artículo 39 de la ley 23.737 y disponen de una cuenta especial destinada a la lucha contra la drogadependencia.<sup>270</sup>

En Colombia existen dos fondos: el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) y el Fondo para la Reparación de las Víctimas, el primero está integrado con los bienes afectados por extinción de dominio y el segundo con los bienes obtenidos durante procesos penales.

Cabe destacar que en Colombia también se cuenta con un organismo especializado en atención a víctimas el que a su vez cuenta con una Dirección de Gestión Social y Humanitaria que a través de su Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias tiene por objeto adelantar, en coordinación con otras entidades competentes, las acciones a efecto de identificar y prevenir las fuentes del riesgo, su magnitud, inminencia y las capacidades de las autoridades locales

---

<sup>269</sup> Cfr. Plan Nacional de Drogas del Gobierno de España, Fondo de Bienes Decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, versión electrónica:

<http://www.pnsd.msssi.gob.es/delegacionGobiernoPNSD/fondoBienesDecomisados/home.htm>

<sup>270</sup> Informe sobre Incautación y Decomiso de Bienes en el Proceso Penal, presentado durante la “Conferencia sobre blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico, importancia de la investigación patrimonial y de las Oficinas de Recuperación de Activos”, versión electrónica: <http://eventos.senado.gov.ar:88/13690.pdf>

con el fin de activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, en el marco de la Ley 1448 de 2011, que hace las veces de nuestra Ley General de Víctimas.<sup>271</sup>

De acuerdo a lo anterior tenemos que en estos países existe una política de prevención del delito sobre todo por lo que se refiere al narcotráfico, pues los programas además de enfocarse a su combate se orientan a disminuir el consumo de narcótico permitiendo a los dependientes de las drogas o adictos a superar su problema de adicción y no solamente eso sino que se procura la reinserción de los mismos en la vida económica del país lo que se traduce en que se rompan los ciclos criminales que pueden incluir robo, extorsión, narcomenudeo entre otros.

Es por ello que en nuestro sistema jurídico se deben implementar e intensificar las medidas tendientes al quebrantamiento de ciclos delictivos, lo cual estamos conscientes, no es tarea sencilla sin embargo el primer paso para realizar esta tarea es focalizar los esfuerzos en una mejor calidad de vida a las poblaciones.

Lo anterior a partir de los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pues muestra que la población en general ya no confía en las instituciones de gobierno, sobre todo las de acceso a la justicia dado que del universo de delitos cometidos sólo se denuncia el 10.7% y de dicho total, sólo en el 7.2% de los casos se inició averiguación previa, lo que representa un 92.8% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa.

Lo anterior lo podemos observar en el siguiente gráfico.<sup>272</sup>

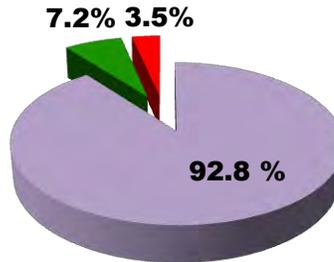
---

<sup>271</sup> Cfr. Portal de internet de la Unidad de Víctimas de Colombia: <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

<sup>272</sup> Cfr. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI), versión electrónica: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf)

## Universo de delitos

- Delitos no denunciados
- Delitos denunciados en los que se inició averiguación previa
- Delitos denunciados sin averiguación previa



Por otro lado de acuerdo a la percepción de la población, las conductas delictivas o antisociales más frecuentes en la mayoría de las Entidades, corresponden a: el consumo de alcohol en las calles, el consumo de drogas y robos y asaltos frecuentes, existiendo un mayor índice en las siguientes entidades federativas: Estado de México, Baja California, Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y Aguascalientes.<sup>273</sup>

En este sentido tenemos que si bien las figuras por ejecución procesal penal, el abandono de bienes o la extinción de dominio no fueron creadas con el objeto de generar recursos para el Estado, sin embargo es innegable que generan los mismos por lo que es necesario que se ponga atención en los mismos lo que puede lograrse a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas pues su creación como afirmación de un Estado de Derecho, ha sido creado para ser especializado en las víctimas y consecuentemente al conocer a las mismas es el indicado para establecer estrategias que permitan la prevención de delitos y que no existan víctimas.

En concordancia con lo anterior, tenemos que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación encontramos el Gasto programable es cual está integrado por al gasto corriente y al gasto capital, este último es identificado como

<sup>273</sup> Ídem

el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y a la conservación de los existentes<sup>274</sup>, por lo tanto es este el que puede ser aprovechado para implementarse de manera práctica a programas de carácter social que permitan no solo el desarrollo de las personas sino que se procure que el mismo sea constante.

Es dentro de este rubro que se pueden obtener beneficios no solo a corto plazo sino de manera duradera, pues aun siendo un gasto inmediato se obtienen beneficios a futuro, a manera de ejemplo dichos recursos podrían implementarse en:

- Clínicas especializadas en atención a víctimas, que no sólo se ocupen de una atención inmediata sino que se dé un seguimiento para que no se conviertan en estadística.
- Centros de atención jurídica especializada en víctimas, que no sólo atiendan los casos existentes de victimas sino que en animo preventivo realice acciones de comunicación a efecto de que los ciudadanos conozcan sus derecho así como los programas de asistencia social que puedan ser benéficos para un desarrollo económico de las mismas que no caigan en paternalismos del Estado sino que seas proactivos y productivos.
- Centros de reinserción en la vida económica de las víctimas y no víctimas en zonas de excesiva pobreza o donde los índices de violencia sean más elevados a efecto de que exista una mejor calidad de vida en las victimas y en las posibles víctimas que incluso pueden llegar a convertirse en victimarios como lo es el conocido caso de los niños sicarios.

---

<sup>274</sup> Cfr. Amieva-Huerta, Juan, *Temas selectos de Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 2002, pp. 201 y 217.

## Conclusiones

1.- En nuestro sistema jurídico la mayor parte de los ingresos se obtienen de las contribuciones, sin embargo el Estado al desarrollar sus actividades de carácter público, en específico las tendientes al debilitamiento del crimen organizado, obtiene recursos.

2.- Por ejecución procesal penal o bien en otras palabras por ejecutar las sanciones como decomiso y la multa en materia penal como sustituta de la pena de privación de la libertad, corresponden consecuencias que afectan el patrimonio de los delincuentes en general y de cuya aplicación el Estado se ve directamente beneficiado, pues el producto de las mismas pasa a formar parte de la hacienda pública.

3.- La investigación de los delitos de defraudación fiscal y el lavado de dinero, permiten que el Estado pueda identificar la ilicitud de recursos con los que se actúa o bien su origen ilícito, lo que conlleva a la identificación del patrimonio criminal, lo que permitirá implementar las acciones para debilitarlo en beneficio directo del Estado y la sociedad.

4.- La persecución simultanea de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y la defraudación fiscal se debe a que ambos delitos pueden ser identificados en los procesos realizados dentro de los sistemas financieros, esto no solo en el ámbito nacional sino incluso internacional, lo que conlleva a una comunicación constante entre diversas autoridades y una fiscalización en el actuar de los gobernados, misma que debe ser apegada a derecho para no afectar la esfera jurídica de los mismos.

5.- La diferencia sustancial entre el delito de defraudación fiscal y el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita recae en que el primero fue diseñado para evitar una afectación directa al fisco, mientras que el segundo fue creado para evitar que patrimonio criminal pueda circular de manera "legal" en el sistema financiero y así evitar una afectación a la economía formal y proteger de manera indirecta los intereses del fisco, lo que representa un buen avance en la

instrumentación de las acciones tendientes a debilitar el crimen organizado sin embargo estas deben apegarse al principio de legalidad para así evitar que se conviertan en instrumentos arbitrarios en manos de tiranos.

**6.-** La finalidad de la implementación de la extinción de dominio dentro de nuestro sistema jurídico, fue sustraer del patrimonio criminal todos aquellos activos de los que se tenga certeza provienen de actividades ilícitas o bien que estén coadyuvando a su consecución y de los que no se puede decretar decomiso por no estar directamente relacionado con un delito en particular, pero de acuerdo a los criterios jurisprudenciales la extinción de dominio está supeditada a la determinación de la existencia de un hecho ilícito para que pueda ser procedente.

**7.-** La implementación de la figura de extinción de dominio ha perdido fuerza para lograr sus objetivos pues de acuerdo a los criterios jurisprudenciales debe existir hecho ilícito y para tal efecto debe existir una sentencia condenatoria, lo que nos deja con la problemática anterior del decomiso convirtiendo a la extinción de dominio en una sanción y no en un procedimiento independiente del de la causa penal, consecuentemente se abandona la esencia de la extinción de dominio consistente en sustraer los activos del crimen organizado que no estén directamente relacionados con un delito pero que se tengan datos certeros de que provienen de actividades ilícitas o que coadyuvan a su consecución.

**8.-** En cuanto al manejo, administración y enajenación de bienes del Estado, se cuenta con grandes avances al tener un organismo especializado en realizar los trámites necesarios a efecto de sacar el mejor provecho de los bienes que pasen a formar parte del patrimonio del Estado, nos referimos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, el cual puede mejorar sus mecanismos a efecto de contar con un mayor rendimiento de los mismos, ya que únicamente actúa como ejecutor respecto de los bienes de los que ya se ha determinado su situación legal.

**9.-** La regulación en cuanto al tratamiento de los bienes decomisados, abandonados y obtenidos por extinción de dominio está encaminada al proceso de

su aplicación, no obstante es menester precisar que al menos en 2013 ocurrió una aplicación directa a los beneficiarios de los recursos, como en el caso del CJF, al que se le otorgaron recursos provenientes de bienes decomisados en procesos penales federales a través de cheque certificado, lo que pudimos observar de los resultados arrojados por la revisión realizada por Auditoría Superior de la Federación, lo que se justificó atendiendo a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, el cual dispone que los recursos serán entregados por el SAE a quien tenga derecho a recibirlos, lo que en relación al artículo 182- R, del Código Federal de Procedimientos Penales, conlleva a que una parte igualitaria de los recursos obtenidos por bienes decomisados corresponde a la entidad referida, por tanto se propone una reforma de estas disposiciones a efecto de que los recursos pasen siempre por la TESOFE para que puedan ser fiscalizados y se refieran en la Cuenta Pública.

**10.-** Llama la atención el hecho de que los datos obtenidos del Dictamen de fecha 7 de noviembre de 2014, fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación con relación a las actividades del SAE; no concuerden del todo con los ofrecidos por la Unidad de Transparencia de la misma entidad, pues esta última señala que todos los ingresos por decomiso y bienes abandonados pasan a la TESOFE, entre tanto como ya se ha mencionado la Auditoría demuestra que parte de ellos se entrega de manera directa al CJF de acuerdo a lo señalado en el artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales y en atención a lo señalado en el artículo 89 de la Ley para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

**11.-** Actualmente, en nuestro sistema jurídico el destino de los recursos que se obtienen por extinción de dominio, no representa un apoyo para el Estado a efecto de que este cumpla con sus funciones, por el debilitamiento de la figura derivado del efecto de los criterios jurisprudenciales y por no contar con las disposiciones reglamentarias necesarias para que se lleve a cabo su aplicación.

**12.-** Durante el desarrollo de la investigación encontramos que al no existir Reglamento de la Ley Federal de Extinción de dominio, los recursos obtenidos por

este concepto se encuentran detenidos bajo la tutela del SAE, esto de acuerdo al segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**13.-** Instrumentos como la tipificación del lavado de dinero y la extinción de dominio forman parte de los compromisos internacionales del Estado relacionados con la implementación de instrumentos que permitan el debilitamiento del patrimonio de la delincuencia organizada, tal como el narcotráfico, el secuestro y la trata de personas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

1. ABREU GOODGER, Gavin Brendan et al., *El Mercado de Valores Gubernamentales en México*, México, Banco de México, 2014
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 1º vol., 3ª ed., México, Porrúa, 1998
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1993
4. AMIEVA-HUERTA, Juan, *Temas selectos de Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 2002
5. ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 20ª ed., México, Themis, 2008
6. ARRIOLA, Juan Federico, *Teoría General del Estado*, 1º ed., México, Trillas, 2015
7. BECCARIA, Cesar, *De los delitos y de las penas*, 4ª ed., Bogotá Colombia, 2013,
8. CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco, *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 1997
9. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 6ª ed., México, IURE-EDITORES, 2007
10. CASTAÑEDA JIMÉNEZ, Héctor F., *Aspectos socioeconómicos del delito de lavado de dinero en México*, México, INACIPE, 1991
11. CAZARES GARCÍA, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2007
12. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, 15ª ed., México, Porrúa, 2015
13. CHAPOY BONIFAZ, Beatriz, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Mc Graw-Hill, 1997

14. COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván, *Consideraciones Generales sobre la Ley Federal de Extinción de Dominio*, México, UBIJUS, 2010
15. COLINA RAMÍREZ, Edgar Iván, *Ley Federal de Extinción de Dominio, Análisis jurídico-procesal*, México, Flores editor y distribuidor, 2011
16. DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 5º ed., México. Limusa, 2006
17. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso*, 2ªed., México, Limusa, 2004
18. FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003
19. FERNÁNDEZ ESPEJEL, Gabriel y Arellano Trejo Gabriel (coords), et al., *¿Por qué legislar el combate al lavado de dinero?, Diferentes versiones;* México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012
20. FIGUEROA VELÁZQUEZ, Rogelio M, *El delito de lavado de dinero en el derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 2001
21. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Porrúa, 2004
22. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 65ª ed., México, Porrúa, 2014
23. DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 26º ed., México, Porrúa, 2005
24. GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, 1º vol., 8ª. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Depalma, 2001
25. HERNÁNDEZ ESPARZA, Abdón, *El Delito de Defraudación Fiscal: Estudio dogmático*, México, Botas, 1962
26. HERNÁNDEZ TREJO, Omar (Coord.), *Código Fiscal de la Federación-Confronta 2013 vs 2014*, 21ª ed., México, DOFISCAL, 2014
27. HURESTI ROBLEDO, Horacio, *Los impuestos en México, régimen jurídico;* 2ª ed., México, Tax, 2007

28. ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga y Carbonell Miguel, *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de Derecho*, México, UNAM-Instituto de investigaciones jurídicas, 2007.
29. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Teoría del Delito*, México, Porrúa, 2000
30. MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel, *Extinción de Dominio*, México, Porrúa, 2009
31. MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael, *Derecho Penal-Parte General*, 4ª ed., México, Trillas, 1997
32. MERINO MAÑÓN, José, *Una nueva hacienda municipal, apuntes para el análisis de su reforma*, México, Instituto de Administración Pública, 2001
33. MICHEL HIGUERA, Ambrosio, *Defraudación Fiscal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008
34. MICHEL HIGUERA, Ambrosio, *Derecho Penal Fiscal*, México, Porrúa, 2012
35. MICHEL HIGUERA, Ambrosio, *El decomiso*, México, Porrúa, 2001
36. MOTO SALAZAR, Efraín, *Elementos de Derecho*, 47ª ed., México, Porrúa, 2012
37. MUSGRAVE RICHARD, *Hacienda pública-teórica aplicada*, 5ª ed., México, McGraw-Hill, 1989,
38. ORELLANA WIARCO, Octavio A., *El delito de defraudación fiscal, ensayo dogmático jurídico penal*, 3ªed., México, Porrúa, 2012
39. ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho Fiscal*, México Porrúa, 2009
40. ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Lecciones de Derecho Fiscal*, México, Porrúa, 2009
41. ORTIZ DORANTES, Angélica, *Delito de Lavado de dinero*, México, Porrúa 2011
42. PLASCENCIA VILLANUEVA, *Teoría del Delito*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998
43. PONCE RIVERA, Alejandro, *Nueva Ley anti- lavado: conoce como vigilará la SHCP a todas las personas físicas que gasten dinero, para determinar si están o no lavando dinero*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2013

44. PONCE RIVERA, Alejandro, *Estudio práctico sobre los delitos fiscales*, México, Ediciones fiscales ISEF, 2004
45. REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Diccionario de términos fiscales*, 2ª ed., México, 1998
46. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3ª ed., México, OXFORD, 2014
47. ROMO, Jorge L., *Prevención del lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector de casinos, Ley anti lavado en México*, 2ª ed., México, Ubijus, 2013
48. SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y derecho I: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962
49. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los impuestos y la deuda pública*, México, Porrúa, 2000
50. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 7º ed., México, Porrúa, 2009
51. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo, *Derecho Tributario*, 2ª. ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1999
52. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Cárdenas editor, México, 2003
53. SOTOMAYOR ROMANO, Karla y De la Serna Perdomo, Juan Pablo (coords), et al., *Criterios y análisis en materia de lavado de dinero, compendio legislativo*, México, PGR- Unidad Especializada contra el Lavado de dinero, 2000
54. VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1993
55. VANONI, Ezio, *Naturaleza e interpretación de las Leyes tributarias*, trad. de Juan Martín Quelart, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de hacienda, 1973
56. VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2010

57. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 24<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2006
58. ZAMORA SÁNCHEZ, Pedro *Marco Jurídico de Lavado de dinero*, México, Oxford, 1999

### Hemerografía

1. CASTELLANOS, FERNANDO, *Síntesis del derecho penal*, Panorama del Derecho Mexicano, T.I., México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965
2. DIEP, DIEP, DANIEL, *“La evolución del tributo”*, Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Derechos humanos e impuestos, México, Núm. 64 Noviembre-Diciembre de 2003
3. GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *“Extinción de Dominio” Estudio Teórico Conceptual, Marco Legal, e Iniciativas presentadas en la LXI Legislatura (Primera Parte)*
4. GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *Notas para un estudio del derecho penal azteca*, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año VI, Número 17, Mayo – Agosto, Año 1953
5. FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía Flores Ávalos (Coord.), *“Son inconstitucionales las normas penales que establecen multas fijas, además de ser improcedente su interpretación conforme o integradora al analizar su constitucionalidad”*, Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, Número 50
6. HIDALGO MURILLO, José Daniel, *“Querrela y Derecho Penal en México”*, Temas actuales del derecho, el derecho en la globalización, 40 años de vida académica Jorge Witker, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014
7. QUINTERO, MARÍA ELOÍSA, *“Acciones contra bienes que son objeto, instrumento o producto de actividades delictivas”*, INACIPE-DIGITAL.
8. RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, *“Infracciones y delitos fiscales”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie Año XXVIII, número 82, enero-abril 1995
9. RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio en: *“La evasión fiscal”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie Año XXXIV, número 100, enero-abril 2001
10. VÁZQUEZ ACEVEDO, Enrique J., *“La víctima y la reparación del daño”*, Revista de derechos humanos defensor, México, año VIII, Número 12, diciembre de 2010

## **Cibergrafía**

1. <http://dle.rae.es/>
2. <http://www.diputados.gob.mx/>
3. <http://biblio.juridicas.unam.mx/>
4. <http://www.cefp.gob.mx/>
5. <http://www.banxico.org.mx/>
6. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
7. <https://www.unodc.org/>
8. <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>
9. <http://www.sae.gob.mx/es/Paginas/default.aspx>
10. <http://digital.inacipe.gob.mx/>
11. <http://www.asf.gob.mx/>
12. <http://www.dof.gob.mx/>
13. <http://ambrosiomichel.com/varios/discurso-en-feria-del-libro/>
14. <http://digital.inacipe.gob.mx/>
15. <http://www.dofiscal.mx/>
16. <http://mexico.cnn.com/>
17. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas>
18. <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>
19. <http://www.pnsd.msssi.gob.es/delegacionGobiernoPNSD/fondoBienesDecomisados/home.htm>
20. <http://eventos.senado.gov.ar:88/13690.pdf>

## **Legislación**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
2. Código Fiscal de la Federación, vigente.
3. Código Penal Federal, vigente.
4. Código Federal de Procedimientos Penales (quedará abrogado para el distrito federal a partir del 29 de febrero de 2016 y en todas las entidades a sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

5. Código Nacional de Procedimientos Penales (vigente en 16 entidades federativas, por lo que respecta a la Ciudad de México este entrará en vigencia el próximo 29 de febrero de 2016.)
6. Código Civil Federal, vigente.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente.
8. Ley Federal de derechos, vigente.
9. Ley Federal contra la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, vigente.
10. Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
11. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, vigente.
12. Ley General de Víctimas, vigente.