Extinción de dominio

Como señalé en el inicio de este trabajo, haré una sumaria alusión a otra reforma constitucional de estos días, que participa del impulso de las correspondientes a la Guardia Nacional y a la prisión preventiva oficiosa —aun cuando la correspondiente iniciativa es anterior a las de éstas—, en cuanto modifica el marco general de la persecución penal, atendiendo a la situación que guarda la criminalidad en el país y a la necesidad de enfrentarla con medidas cada vez más severas. Me refiero a la modificación de la normativa constitucional a propósito de la denominada extinción de dominio.

La extinción de dominio apareció en la más reciente etapa de combate a la delincuencia y cuenta con referencias en otros países, miradas con “buenos ojos” por el legislador mexicano (en el dictamen de los diputados al que más adelante me referiré se mencionan, por ejemplo: Estados Unidos, Honduras, Guatemala, Colombia, Italia, Brasil y Argentina). No obstante la optimista recepción de la extinción de dominio en México, en los hechos ha operado escasamente; son magros sus resultados.

La medida de extinción se propone incidir sobre los recursos de los delincuentes —o supuestos delincuentes—, cargando la mano en el ámbito que mayor perjuicio puede acarrear para aquellos y así lograr mejor eficacia disuasiva: sus fuentes de abastecimiento, sus medios materiales, sus rendimientos económicos. Para este fin los legisladores de ayer y de ahora han incorporado y ampliado la novedosa extinción fuera del terreno en el que natural-

mente operaría una figura penal de este carácter: el decomiso —o bien, de plano, la confiscación, históricamente desechada—. Se ha insistido en que la extinción corra por vía civil, con mayor celeridad de la que tendría si lo hiciera por vía penal y a través del decomiso. Esta tesis es muy cuestionable, si se toma en cuenta que la extinción arraiga en supuestos delictivos. Se trata, pues, de combatir delitos con una forma alterada de decomiso, a efecto de aportar resultados fulminantes.

En otros trabajos, vinculados con el examen de la delincuencia organizada y la reforma penal constitucional, me he ocupado extensamente en la extinción de dominio. A esos trabajos me remito. Desde luego, en ellos reconozco la necesidad —absolutamente imperiosa— de que el Estado abata las fuentes y los productos del crimen organizado en la esfera patrimonial. Es indispensable que así sea, como lo es que se haga con medios y procedimientos que no lesionen los principios del orden penal moderno —a no ser que la modernidad deseche necesariamente los principios en que se instaló el desarrollo de ese régimen en las sociedades democráticas— y consigan, en el cauce de esta ortodoxia, los efectos que la sociedad reclama y el Estado puede proveer.

En el torrente de las reformas penales constitucionales —pero el Constituyente dirá que los cambios normativos en esta materia no son penales, sino civiles— se inscribe el desarrollo al que ahora aludo, que atañe al artículo 22 de la Constitución y al orden jurídico federal, nada menos, a través de un nuevo “ajuste” a cargo de la fracción XXX del artículo 73 de la ley suprema. Ésta reforma lleva el tema mucho más allá del punto de llegada alcanzado por las disposiciones que inicialmente consagraron la privación de dominio.

En el dictamen de la Cámara de Diputados en torno a la reforma constitucional, fechado el 11 de diciembre de 2018 y publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del 18 de ese mes, se dijo que “la acción de extinción de dominio no reprime la realización de conductas penales [glosa: supongo que se quiso decir punibles o típicas penales], en consecuencia, no es en

sí misma el castigo de quien ha violado la norma penal”. Y el documento agregó, ahora con razón, que aquella extinción “dentro de la estrategia de seguridad pública es considerada para atacar los fondos económicos con los cuales la criminalidad organizada corrompe y destruye la institucionalidad del Estado”.

La argumentación insiste en la línea asumida desde la adopción de la figura en México:

...la Extinción de Dominio [gloso: así en el original, con iniciales mayúsculas] es el procedimiento más eficaz para la recuperación de activos, ya que, como ha quedado mencionado, será de índole diferente al procedimiento jurisdiccional penal, siendo ahora un procedimiento, también jurisdiccional, pero de naturaleza civil, con un estándar probatorio diferente y acorde a la nueva naturaleza que se le pretende dar.

Esto hará que el método “no penal” adoptado resulte “eficaz y viable”, además de que “no choca”, en modo alguno, sigue diciendo el dictamen, con “el marco de respeto a los derechos humanos”. De esta suerte, la reforma ha mantenido el criterio que surgió desde el establecimiento de la privación de dominio en México, transmutando por decreto el ilícito penal en ilícito civil y extrayendo del cauce penal el procedimiento para atacar estas conductas reprobables depositadas en el cauce civil.

Cuando la privación de dominio apareció en el escenario del artículo 22 constitucional, hace relativamente poco tiempo, se dijo que ese procedimiento —jurisdiccional y, por supuesto, “autónomo del de materia penal”, aunque todos sus supuestos fueran evidentemente delictuosos— procedería en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de un conjunto de bienes señalados por el propio texto constitucional. La reforma de 2018-2019 al artículo 22, que establece un complejo conjunto de medidas de cooperación entre autoridades de diversos órdenes de gobierno, fija un extenso catálogo de delitos para la aplicación de esta medida “no penal” que

tiene su raíz en comportamientos “sí penales”: hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Señalé que la reforma a la que en este momento me refiero contiene también una extensión de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, es decir, una ampliación expresa del espacio federal. El Congreso queda facultado para expedir la legislación única sobre extinción de dominio en los términos del referido artículo 22 de la ley suprema. Como es lógico —dentro de los conceptos que maneja el Constituyente Permanente—, se ha optado por instalar esta extensión de la potestad legislativa del Congreso en una norma que alude al procedimiento civil y familiar (la fracción XXX del artículo 73), lejos de la que se refiere al penal —la fracción XXI del mismo precepto—, que lógicamente sería su sede natural.