



PROYECTO DE LEY MODELO SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado ¹

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El fenómeno de la llamada globalización ha traído como consecuencia la aparición de nuevas modalidades de conformación de la operatoria delictiva mucho más sofisticadas y asentadas en elementos tradicionalmente no identificados con la delincuencia en particular, tales como la "organización" en cuanto factor central de la criminalidad organizada.

Latinoamérica se ha convertido en la región con mayores índices de violencia del mundo. Las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, y otros crímenes de naturaleza transnacional, han alcanzado una dimensión regional y han escapado al control de las instituciones nacionales.

Enfrentados a este fenómeno de evidente alcance transnacional los Estados ven entorpecida la implementación y ejecución de políticas eficaces para combatir la delincuencia por el hecho de que las organizaciones operan dentro y también fuera de las fronteras estatales, en un ámbito multinacional dentro del cual el Estado no puede desplegar su facultad de imperio.

Por otra parte, la connivencia que encuentran dichas organizaciones con actores que operan en los diversos niveles de intervención en la prevención y sanción del delito convierte en la práctica a la política anticriminal en meramente simbólica, máxime teniendo en cuenta las ventajas que el explosivo desarrollo de la tecnología proporciona a las organizaciones criminales para ocultar e incluso maximizar el producto de sus operaciones ilegales.

Es de toda evidencia entonces que se hace necesaria una estrategia regional para enfrentar un delito que se organiza regionalmente, estrategia que debe estar munida de herramientas adecuadas para un combate que va más allá de las fronteras nacionales y que siente las bases de una dinámica favorable a la integración regional necesaria para afrontar este fenómeno que desafía a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe.

* Aprobada inicialmente por la Comisión en Panamá en diciembre de 2018.

En este marco y frente a esta realidad inocultable, se visualiza como un instrumento imprescindible para atacar de forma directa y eficiente no sólo los medios y mecanismos utilizados por estas organizaciones para sus actividades delictivas, sino también las ganancias, el producto y el provecho de estas actividades para así golpear a las organizaciones criminales en las estructuras materiales de que se valen, tanto para el desarrollo de su actividad ilícita como para enrarecer y obstaculizar los esfuerzos estatales para combatirla.

Por este motivo, resulta necesario estimular el reforzamiento de los instrumentos que tradicionalmente proporcionan los sistemas penales de los países de la Región, incorporando en todos ellos nuevos instrumentos que se van consolidando a nivel mundial y que permiten una intervención más activa y eficaz del Estado frente a esta problemática.

En este entendimiento, se pone a consideración este proyecto que apunta a brindar propuestas que puedan resultar útiles para que en todos los países miembros del Parlamento Latinoamericano y Caribeño se puedan atacar sincronizadamente las bases patrimoniales y financieras de las organizaciones criminales, con el objeto de reducir el margen de maniobra de sus operaciones que perjudican en forma significativa la seguridad de los ciudadanos y su calidad de vida.

Ley Modelo sobre Extinción de Dominio

CAPÍTULO I

Objeto. La presente ley modelo tiene por objeto promover en los países miembros la sanción de una normativa que autorice al Estado a perseguir los bienes de origen o destinación ilícita a través de la vía judicial con la finalidad de declarar el desapoderamiento legal de esos recursos a favor del Estado.

Naturaleza jurídica. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

Procedimiento. La acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real en cuanto se dirige contra bienes muebles e inmuebles, se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso y su único titular es el Estado.

Vigencia. La extinción de dominio procede aunque los presupuestos fácticos exigidos para su procedencia hubieran ocurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley.

Bienes que pueden ser objeto de decomiso o extinción de dominio:

- a) Bienes que sean producto directo o indirecto de un delito.
- b) Bienes que correspondan al objeto material del delito, salvo que la ley disponga su destrucción o proceda el restablecimiento del derecho a favor de la víctima.
- c) Bienes que son producto de la transformación, física o jurídica de otro bien ilícito.
- d) Bienes que forman parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.
- e) Bienes utilizados como medio o instrumentos de un delito.
- f) Bienes destinados a actividades delictivas.
- g) Bienes lícitos utilizados para mezclar u ocultar – física y jurídicamente – bienes de ilícita procedencia.
- h) Bienes por valor equivalente o correspondiente a bienes de ilícita procedencia

Pertinencia La acción de extinción de dominio procede contra aquellos delitos vinculados con la trata de personas, narcotráfico, asociación ilícita, delitos económicos, corrupción y los demás que cada Estado miembro determine en el ordenamiento jurídico interno.

Personas jurídicas Si el autor o los partícipes del delito hubiesen actuado como órganos de una persona jurídica o como mandatarios o representantes de otro, y el producto, provecho o ganancia, directo o indirecto, del delito hubiese beneficiado a la persona jurídica o al mandante o al representado, el decomiso se pronunciará contra éstos, incluso en el caso de que no fueran responsables o no fueran condenados.

Bienes Registrables. La acción de extinción de dominio se promoverá contra quien se encuentre registrado como titular del dominio siempre que se haya establecido la vinculación del bien producto de la operatoria delictiva.

Bienes no registrables. Se promoverá contra quien ostentaba la posesión al momento del comiso.

Medidas cautelares. Desde el inicio del proceso el órgano judicial podrá disponer o autorizar las medidas cautelares necesarias y eficaces para asegurar el decomiso del dinero, cosas, bienes o cualquier clase de activo sobre los cuales presumiblemente pudiese recaer esta medida, o, en su defecto, sobre dinero, cosas, bienes o cualquier clase de activo propiedad de los involucrados que representasen un valor equivalente.

Debido proceso. En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio, se garantizará el debido proceso y el derecho de defensa, permitiendo a la persona que pudiera resultar afectada:

- a) Tener acceso al proceso, directamente o a través de la asistencia y representación de un abogado, desde la notificación de la pretensión de extinción de dominio o desde la materialización de las medidas cautelares.
- b) Conocer los hechos y fundamentos que sustentan el proceso.
- c) Presentar y solicitar pruebas, e intervenir ampliamente en resguardo de sus derechos.
- d) Controvertir las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes.

Sentencia. La sentencia decidirá el decomiso del dinero, cosas, bienes o cualquier clase de activo que hubiese servido de instrumento o medio para la comisión del hecho, y de los que resulten producto, provecho o ganancia, directos o indirectos, del delito, cualesquiera que fueran las transformaciones o sustituciones que hubiesen podido experimentar, siempre que no correspondiese su restitución al damnificado o a un tercero de buena fe.

Asimismo cuando con el provecho del delito se hubiese beneficiado a un tercero de buena fe a título gratuito, el comiso se pronunciará contra éste sin derecho a indemnización.

Si el decomiso recayere sobre cosas peligrosas para la seguridad común, se dispondrá en las condiciones y la oportunidad fijada por la normativa especial aplicable, aunque afecte a un tercero de buena fe.

Sentencia de extinción de dominio. Los derechos reales sobre un bien registrable también se extinguen por sentencia judicial que declare la extinción de dominio a su respecto en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico del Estado.

Sentencia anticipada. Cuando fueran detectados en oportunidad de flagrante delito se podrá proceder de forma anticipada a declarar operada la extinción del dominio del dinero, cosas, bienes o cualquier clase de activo que determine el ordenamiento jurídico del Estado.

CAPÍTULO II

Administración y destinación de los bienes

Fines. La administración de bienes tiene como finalidad principal conservar y mantener la productividad o valor de los bienes.

Reglas generales de administración. Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato bajo la administración del organismo especializado creado o designado para tal efecto, el cual velará por la correcta administración de todos los bienes, de acuerdo con los principios de eficiencia y transparencia de la función pública

La administración de bienes se regirá por las siguientes reglas:

- a. La autoridad designada estará facultada para contratar servicios externos, cuando de acuerdo con la naturaleza de los bienes, resulte necesario para su adecuada administración.
- b. Se constituirán, preferentemente, fideicomisos de administración en cualquiera de las entidades fiduciarias u otras similares o especializadas de acuerdo con la naturaleza del bien, bajo supervisión o vigilancia del Estado.
- c. Se procederá a alquilar o a celebrar otros contratos con personas físicas o jurídicas.
- d. Los gastos generados por la administración de los bienes, serán pagados con los rendimientos financieros y productividad de los bienes. El Estado deberá asegurar la existencia de controles estrictos de supervisión con respecto a la administración de los activos incautados y decomisados.

De la venta anticipada de bienes. Cuando los bienes sujetos a medidas cautelares presenten riesgo de perecer, deteriorarse, desvalorizarse o cuya conservación ocasione perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración, la autoridad designada de acuerdo con el ordenamiento interno dispondrá su venta anticipada. El producto de la venta será depositado en un fondo o cuenta del sistema financiero, creado para tal efecto.

Destrucción de los bienes. El juez que intervenga a solicitud del Ministerio Público Fiscal y con intervención de la autoridad de aplicación, podrá disponer la destrucción de los bienes caucionados, siempre que no exista una solución alternativa, cuando:

1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza;
2. Representen un peligro para el ambiente o la salud pública;
3. Amenacen ruina.

Destino de los bienes. Los bienes declarados en extinción del dominio podrán ser destinados a:

- a. Financiar programas de atención y reparación a las víctimas de actividades ilícitas.
- b. Financiar programas de prevención de actividades ilícitas.

- c. Apoyar el fortalecimiento de las instituciones encargadas del combate al crimen organizado, en particular las dependencias especializadas que participan en el proceso de extinción de dominio.
- d. Invertir en el sistema de administración de bienes.
- e. Financiar los gastos procesales que requieran los procesos de extinción.
- f. Compartir con otros Estados que hayan cooperado para la extinción de dominio.

En todos los casos, la decisión sobre la destinación de los bienes será adoptada según la legislación nacional vigente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El fenómeno de la llamada globalización ha traído como consecuencia la aparición de nuevas modalidades de conformación de la operatoria delictiva mucho más sofisticadas y asentadas en elementos tradicionalmente no identificados con la delincuencia en particular, tales como la "organización" en cuanto factor central de la criminalidad organizada.

Latinoamérica se ha convertido en la región con mayores índices de violencia del mundo. Las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, y otros crímenes de naturaleza transnacional, han alcanzado una dimensión regional y han escapado al control de las instituciones nacionales.

Enfrentados a este fenómeno de evidente alcance transnacional los Estados ven entorpecida la implementación y ejecución de políticas eficaces para combatir la delincuencia por el hecho de que las organizaciones operan dentro y también fuera de las fronteras estatales, en un ámbito multinacional dentro del cual el Estado no puede desplegar su facultad de imperio.

Por otra parte, la connivencia que encuentran dichas organizaciones con actores que operan en los diversos niveles de intervención en la prevención y sanción del delito convierte en la práctica a la política anticriminal en meramente simbólica, máxime teniendo en cuenta las ventajas que el explosivo desarrollo de la tecnología proporciona a las organizaciones criminales para ocultar e incluso maximizar el producto de sus operaciones ilegales.

Es de toda evidencia entonces que se hace necesaria una estrategia regional para enfrentar un delito que se organiza regionalmente, estrategia que debe estar munida de herramientas adecuadas para un combate que va más allá de las fronteras nacionales y que sienta las bases de una dinámica favorable a la integración regional necesaria para afrontar este fenómeno que desafía a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe.

En este marco y frente a esta realidad inocultable, se visualiza como un instrumento imprescindible para atacar de forma directa y eficiente no sólo los medios y mecanismos utilizados por estas organizaciones para sus actividades delictivas, sino también las ganancias, el producto y el provecho de estas actividades para así golpear a las organizaciones criminales en las estructuras materiales de que se valen, tanto para el desarrollo de su actividad ilícita como para enrarecer y obstaculizar los esfuerzos estatales para combatirla.

Por este motivo, resulta necesario estimular el reforzamiento de los instrumentos que tradicionalmente proporcionan los sistemas penales de los países de la Región, incorporando en todos ellos nuevos instrumentos que se van consolidando a nivel mundial y que permiten una intervención más activa y eficaz del Estado frente a esta problemática.

En este entendimiento, se pone a consideración este proyecto que apunta a brindar propuestas que puedan resultar útiles para que en todos los países miembros del Parlamento Latinoamericano y Caribeño se puedan atacar sincronizadamente las bases patrimoniales y financieras de las organizaciones criminales, con el objeto de reducir el margen de maniobra de sus operaciones que perjudican en forma significativa la seguridad de los ciudadanos y su calidad de vida.