

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

EXTINCIÓN DE DOMINIO SOBRE LOS BIENES PROVENIENTES DE ACTIVIDADES ILÍCITAS

LIBRO I

DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 1°: Objeto. La presente ley tiene por finalidad regular el procedimiento de extinción de dominio de los bienes que provengan de actividades ilícitas, así como también su administración y destino.

Artículo 2°: Definición. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes que se encuentren en una circunstancia ilícita contemplada como causal de extinción de dominio; por sentencia judicial, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado, independientemente de quien sea su titular.

Artículo 3°: Causales de extinción de dominio. Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentran en las siguientes circunstancias:

- a. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita;
- b. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción;
- c. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumento u objeto material de actividades ilícitas;
- d. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, y que exista alguna sospecha de que dicho incremento tuvo origen o se deriva de actividades ilícitas, o que el mismo estuviera relacionado directa o indirectamente con una persona sometida a una acción de extinción de dominio.
- e. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas;
- f. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes;
- g. Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia.

Artículo 4°: Bienes susceptibles de extinción de dominio. Para los efectos de la presente ley se entenderá por bienes sujetos a extinción de dominio, todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles. Igualmente, se entenderá por tales todos los frutos y rendimientos de los mismos.

Artículo 5°: Bienes por valor equivalente. Cuando no resultare posible aprehender materialmente, identificar, localizar o incautar los bienes muebles, inmuebles y activos financieros comprendidos en el artículo 3°, o se acredite los derechos de propiedad sobre los mismos de un tercero de buena fe, la acción de extinción de dominio procederá sobre otros bienes de origen lícito que tengan un valor equivalente.



Artículo 6°: Bienes objeto de sucesión. La extinción de dominio procederá respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando los bienes hayan sido adquiridos por los causantes en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 3°.

LIBRO II

DEL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 7°: Acción. La extinción del derecho de dominio se declara mediante sentencia judicial y procede sobre cualquier bien que se encuentre en una circunstancia ilícita contemplada en alguna de las causales previstas en el artículo anterior, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. La acción es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial.

Artículo 8°: Autonomía e independencia de la acción. La acción es autónoma de cualquier otra acción penal o civil.

Artículo 9°: Titularidad de la acción. La acción deberá ser promovida por el Ministerio Público Fiscal, de oficio, o a pedido de un particular, funcionario u organismo público, cuando éste tome conocimiento de alguna de las causales establecidas en el artículo 3°.

Artículo 10: Imprescriptibilidad. La acción de extinción de dominio es imprescriptible.

Artículo 11: Competencia. Los procesos de extinción de dominio tramitarán ante el fuero Civil y Comercial Federal. Será competente el juez del lugar donde se encuentren ubicados los bienes o de donde sean descubiertos.

Artículo 12: Debido proceso. En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso y el derecho de defensa, permitiéndole a quien resulte afectado intervenir activamente en el proceso y presentar las pruebas que estime pertinentes.

Artículo 13: Derecho de propiedad. La extinción de dominio tendrá como límite el derecho a la propiedad lícitamente obtenida de buena fe.

Artículo 14: Celeridad y eficacia. El proceso tramitará por juicio sumarísimo. Los plazos procesales son perentorios y de estricto cumplimiento.

Artículo 15: Medidas cautelares. El juez podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes a los efectos de garantizar la eficacia del proceso de extinción de dominio.

LIBRO III

DE LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE LOS BIENES

Artículo 16: Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita. Créase el Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita como un ente descentralizado, con autonomía funcional y autarquía financiera.

Artículo 17: Función. El Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia ilícita tendrá por finalidad la administración, conservación y eventual enajenación de los bienes con extinción de dominio, así como también de aquellos afectados a medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio.

Artículo 18: Disposición de los bienes con extinción de dominio. Los bienes y efectos que no consistan en dinero u otros instrumentos de pago al portador, y que sean de libre comercio y susceptibles de valoración económica, podrán ser vendidos, donados o conservados dependiendo de lo que el Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita estime conveniente. La venta de los bienes se realizará mediante subasta pública.

Artículo 19: Conservación de los bienes. Con el fin de garantizar que los bienes sean o continúen siendo productivos y generadores de empleo, y evitar que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público, el Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita podrá celebrar cualquier acto y/o contrato que permita una eficiente administración de los bienes y recursos.

Artículo 20: Destrucción. Previa autorización del juez, los bienes afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser destruidos cuando:

- a. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza;
- b. Representen un peligro para el medio ambiente;
- c. Amenacen ruina.

Artículo 21: Fondo para la inversión social, prevención de la drogadicción, rehabilitación y lucha contra el crimen organizado. Créase el Fondo para la Inversión Social, Prevención de la Drogadicción, Rehabilitación y Lucha contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial administrada por el Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita. Dicho fondo estará constituido por los bienes con extinción de dominio, sea cual fuere la naturaleza de aquellos.

Artículo 22: Destino de los bienes. Los bienes recuperados y destinados al Fondo, serán destinados a:

- a. Fortalecer la inversión en materia de salud y educación pública;
- b. Programas de prevención de la drogadicción;
- c. Programas de asistencia, rehabilitación, e inserción social y laboral de los adictos.

Los fondos no podrán ser reasignables a otras partidas presupuestarias ni ser aplicadas a gastos corrientes.

Artículo 23: Cooperación internacional. El Estado nacional celebrará tratados internacionales de asistencia recíproca para facilitar la aplicación de la presente ley respecto de bienes que se encuentren en el extranjero, así como para prestar colaboración en procesos de extinción de dominio iniciados en otros países respecto de bienes ubicados en territorio nacional.



Artículo 24: Informe al Congreso. El Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita deberá presentar un informe anual ante la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional.

Artículo 25: De forma.

MARIANA STILMAN

Juan Manuel López

Maximiliano Ferraro

Victoria Borrego

Leonor Martinez Villada

Mónica Frade

Paula Oliveto Lago

Marcela Campagnoli

Mariana Zuvic

Rubén Manzi

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto es una representación de los proyectos de ley Expediente N°4511-D-2014, Expediente 0358-D-2016 y de su similar 476-D-2018 de autoría de la Dra. Elisa Carrió.

El objetivo de la presente ley es contribuir a la creación de nuevas herramientas tendientes a luchar contra el crimen organizado, en cualquiera de sus variantes, de conformidad con lo establecido por diversos tratados internacionales en la materia que expresamente recomiendan a los Estados a combatir dicho flagelo.

Además, cabe destacar que en nuestro país en los últimos años ha habido un crecimiento exponencial del narcotráfico, de la corrupción y de los casos de lavado de dinero -muchos de los cuales han adquirido notoria publicidad-, razón por la cual resulta imprescindible que el Congreso Nacional sancione las leyes pertinentes para que los otros dos poderes del Estado cuenten con los instrumentos idóneos para poder combatirlos.

En tal sentido, el presente proyecto de ley viene a crear la institución jurídica de la extinción de dominio mediante la cual se busca que todos aquellos bienes cuyos propietarios no puedan justificar su origen -y, por ello, se determine que son de procedencia ilícita- pasen a formar parte del patrimonio del estado, a través de una transferencia de dominio en favor de este último.

Es importante recordar que muchos países, en su afán de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, han incorporado esta moderna institución. Entre ellos podemos mencionar a Colombia - que, en efecto, posee un Código de extinción de dominio en el que se realiza una minuciosa reglamentación de la mencionada institución-, Guatemala, España, Suiza y Estados Unidos.

A través de la extinción de dominio se pretende que el Estado pueda recuperar para sí todos aquellos bienes que estén vinculados directa o indirectamente con la comisión de un delito, es decir, no solo los bienes que sirvieron como instrumento para poder perpetrar el ilícito sino también aquellos que sean producto de este último. Ello así, pues, muchas veces acontece que una determinada persona es investigada judicialmente -y, en muchas ocasiones, procesada y hasta condenada- pero, sin embargo, nada ocurre con los bienes obtenidos como consecuencia de la perpetración del delito. Por ello, resulta imprescindible que el Estado pueda perseguir y recuperar el dominio de aquellos bienes o dinero que hayan sido obtenidos ilícitamente -ya sea como consecuencia del narcotráfico, de la corrupción, del lavado de dinero, del crimen organizado o de cualquier otra actividad ilícita- para, de este modo, ponerlos al servicio de la sociedad en su conjunto a través de la implementación de diversas políticas sociales financiadas con dichos bienes.

Por último, nos parece importante mencionar que en nuestro ordenamiento jurídico existe la institución del decomiso, prevista en el artículo 23 del Código Penal de la Nación. Ahora bien, la mencionada institución es una pena que la legislación contempla para aquellas personas que han cometido un delito penal, por la cual los bienes que han servido como instrumento para cometer el ilícito pasaran en manos del estado. Sin embargo, como se desprende de lo expuesto precedentemente, la extinción de dominio no es una pena sino una herramienta que tiene el Estado para poder perseguir aquellos bienes que tengan una procedencia ilícita.

2. Antecedentes internacionales

El presente proyecto de ley, que viene a regular la extinción de dominio en todos aquellos bienes de procedencia ilícita, se basa en leyes de países como Colombia que ya ha reglamentado este aspecto.

Por un lado, mediante la ley 1708 de 2014 el Congreso de Colombia sancionó el Código de extinción de dominio. En este cuerpo normativo los legisladores colombianos establecieron y desarrollaron el concepto de Extinción de Dominio, el cual identifican como la "consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado."

Esta codificación de la extinción de dominio surgió a raíz de la importancia de establecer un régimen específico y exclusivo para poder extinguir los derechos sobre bienes obtenidos o derivados de actividades ilícitas o delictivas.

En el mismo sentido, varios países de Latinoamérica han dotado a sus ordenamientos de organismos encargados de perseguir y administrar los bienes fruto de hechos ilícitos.

Por un lado, existen Estados que disponen de organismos que tienen funciones muy amplias que comprenden todo lo relacionado con los aspectos patrimoniales de cualquier delito. Se dedican a investigar la situación patrimonial de los acusados de delitos para identificar y localizar el patrimonio que procede de actividades delictivas, e incluso el patrimonio de origen lícito por si se decreta el comiso por valor equivalente. Pero también se les encomienda la función de gestión de los bienes embargados, de ejecución de las sentencias e incluso de reparto (nacional o internacional) una vez decretado el comiso.

Asimismo, existen Estados que dotan a sus organismos con facultades de administración sobre aquellos bienes cuyo dominio haya sido extinto o hayan sido decomisados. Aquellos organismos son los encargados de custodiar, administrar, mantener y disponer de los bienes incautados de acuerdo con la legislación nacional. Entre esos países encontramos:

- Honduras: Oficina Administradora de Bienes Incautados (OABI)
- Colombia: Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)
- República Dominicana: Oficina Encargada de la Custodia y Cuidado de los Bienes Incautados
- Costa Rica: Unidad de Administración de Bienes Decomisados y Comisados (UAB),
- México: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)
- Bolivia: Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI)
- Ecuador: el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP)
- Perú: la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD)

Estos organismos de administración de bienes incautados antes mencionados son semejantes al Consejo Federal de Administración de los Bienes de Procedencia Ilícita cuya creación en el presente proyecto de ley propiciamos.

En cuanto a la normativa de la Unión Europea, el 6 de diciembre de 2007 el Consejo mediante la decisión 2007/845/JAI resolvió en su artículo 1° obligar a los Estados a crear o a designar un organismo nacional de recuperación de activos para facilitar el seguimiento y la identificación de los productos de actividades delictivas o bienes que puedan ser objeto de una orden de embargo preventivo, incautación o decomiso dictada por una autoridad judicial competente en el curso

de un proceso penal, o incluso de un proceso civil, si el Derecho nacional lo permite.

Cabe destacar que en el año 1996, Irlanda constituyó el primer organismo de recuperación de activos: la Criminal Assets Bureau (CAB). Este organismo tiene origen policial y trata de un organismo multiagencia integrado por funcionarios de diversas instituciones irlandesas: la policía, el personal de la agencia tributaria, de fronteras, de asuntos sociales y familiares.

Por su parte, Bélgica en el mes de Marzo de 2003 creó un organismo de origen judicial: el Órgano Central para el Embargo y la Confiscación (Organe Central pour la Saisie et la Confiscation- OCSC). Esta institución depende del Ministerio Público y tiene como objetivo auxiliar a las autoridades judiciales en casos problemáticos sobre el embargo y comiso de bienes ligados al delito. También interviene en la ejecución de las decisiones judiciales que ordenen el comiso de tales bienes. En su creación, fue dotado con amplias facultades que comprenden la investigación patrimonial de los bienes que pueden proceder de un ilícito, la administración de los bienes embargados, el diseño de políticas en este ámbito y ejecución de sentencias que incluyan el comiso.

En el caso de Francia, introdujo una innovación creando un organismo interministerial para la identificación de activos ilícitos. Dicho organismo tiene como principal función la aprehensión de los activos financieros y los bienes de los delincuentes y la centralización de toda la información relativa la detección de activos ilegales en todas partes del país y del extranjero.

Es por ello que, tal como hemos expuesto, muchos países de la región así como también de la Unión Europea han dotado a sus instituciones de herramientas capaces de perseguir y posteriormente administrar aquellos bienes que son producto de hechos ilícitos. Por ello, consideramos necesario que nuestro país cuente también con medidas tendientes a alcanzar dicho fin.

3. La extinción de dominio y el decomiso

Con relación al destino de los bienes derivados de actividades ilícitas, nuestro ordenamiento jurídico contempla la figura del decomiso, regulada en el artículo 23 del Código Penal de la Nación que dice: "En todos los casos en que recayese condena por delitos previstos en este Código o en leyes penales especiales, la misma decidirá el decomiso de las cosas que han servido para cometer el hecho y de las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, en favor del Estado nacional, de las provincias o de los municipios, salvo los derechos de restitución o de indemnización del damnificado y de terceros".

Ahora bien, el decomiso, que recae sobre las cosas que han servido para cometer el hecho y sobre las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, está contemplado como una sanción para aquellas personas que han delinquido. En efecto, para que el decomiso sea efectivo, se necesita que haya una condena sobre el sujeto propietario o poseedor de los bienes a decomisar.

Por lo tanto, el decomiso es una de las consecuencias que trae aparejada una condena en sede penal.

Sin embargo, dicho instituto muchas veces no resulta eficiente para que el Estado pueda recuperar todos aquellos bienes obtenidos ilícitamente pues, la persecución penal recae sobre los sujetos y no sobre los bienes.

Para solucionar dicha problemática - y, en consecuencia, crear una herramienta que permita que el Estado pueda recuperar bienes de procedencia ilícita- surge la extinción de dominio, cuya esencia radica en que lo que se persigue no son

sujetos sino bienes que el Estado sospeche fundadamente que fueron obtenidos a través de la comisión de un delito.

En tal sentido, consideramos pertinente graficar las diferencias entre el decomiso y la extinción de dominio a los efectos de que se comprenda la esencia de ambos institutos:

- El comiso tiene como requisito esencial que los bienes sobre los cuales recae esta consecuencia jurídica deben pertenecer al penalmente responsable. En materia de extinción de dominio, no importa si los bienes pertenecen al penalmente responsable o no. Lo importante es que los bienes se encuentren en una circunstancia ilícita contemplada como causal de extinción de dominio, independientemente de su titular.
- En materia de comiso, la privación del derecho de propiedad surge a título de pena o sanción por el nexo directo existente entre la actividad delictiva del propietario y el origen o la destinación ilícita del bien. El esquema de la extinción de dominio es completamente distinto, pues aquí no se investiga al titular, sino al bien mismo, atendiendo al carácter real de la acción de extinción del dominio. En otras palabras, la acción se dirige sobre los bienes y no contra sus titulares.
- En materia de comiso se requiere de un nexo entre el titular del bien penalmente responsable con el delito. En materia de extinción de dominio no es necesario buscar un nexo directo entre el titular del bien y la actividad ilícita. Sólo se requiere establecer un nexo de relación entre el titular del bien y la causal de extinción de dominio.

La extinción de dominio es, entonces, una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del estado de los bienes que se encuentren en una circunstancia ilícita contemplada como causal de extinción de dominio, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado, independientemente de quien sea su titular,

En tal sentido, cabe destacar que el órgano encargado de determinar la extinción de dominio sobre un bien es el Poder Judicial, a través de un proceso judicial en el que se respetaran las reglas del debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y el derecho de propiedad.

Asimismo, con los bienes recuperados se constituye un fondo que tiene por finalidad fortalecer la inversión social, promover programas de prevención de la drogadicción y programas de asistencia, rehabilitación, e inserción social y laboral de los adictos.

En virtud de lo expuesto precedentemente, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

MARIANA STILMAN

Juan Manuel López

Maximiliano Ferraro

Victoria Borrego

Leonor Martinez Villada

Mónica Frade



Paula Oliveto Lago

Marcela Campagnoli

Mariana Zuvic

Rubén Manzi