

Recomendaciones para la  
administración y destino de

# bienes recuperados

## de actividades delictivas en Argentina

---

Julio 2020

---

Programa Fortalecimiento de la Democracia

3 de julio 2020

---

**Equipo de trabajo:**

Programa de Fortalecimiento de la Democracia

**Autor**

Marcelo Giullitti

**Colaborador**

Joaquin Caprarulo

**Revisor**

Sebastián Pilo

**Diseño Gráfico**

María Nela Díaz

# Índice

<b>I. Introducción</b>	<b>04</b>
<b>II. La regulación de la administración de bienes incautados en el sistema nacional</b>	<b>05</b>
<b>III. El destino final de los bienes decomisados en la regulación nacional</b>	<b>08</b>
<b>IV. Un nuevo paradigma en la administración y destino de los bienes surgidos de delitos</b>	<b>09</b>
<b>V. Recomendaciones respecto al sistema de administración de bienes incautados</b>	<b>10</b>
<b>VI. Recomendaciones respecto al sistema de destino de bienes</b>	<b>12</b>
<b>VII. Conclusiones</b>	<b>15</b>

## I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países del mundo, una de las principales estrategias de política criminal es el recupero de activos de los delitos, particularmente de aquellos asociados con la criminalidad organizada -tráfico de estupeficientes, armas, órganos, personas, etc- y con el fenómeno de la corrupción y la criminalidad económica. En nuestro país, el proceso de recupero de activos abarca la identificación de los bienes, las medidas cautelares tendientes a asegurar los bienes identificados, su administración y su decomiso final para restitución o indemnización.

El recupero de activos de este tipo de delitos tiene al menos dos razones que lo sustentan. En primer lugar, resulta útil para atacar la rentabilidad del mercado que se genera con estas operaciones para las organizaciones delictivas, ya que se aumentan los costos de los delitos afectando su ecuación económica. En segundo lugar, la obtención del producto de estos delitos sirve para reparar el daño, material o inmaterial, causado a las víctimas.

Sin embargo, el sostenimiento de un programa de recupero de activos presenta numerosos desafíos. Uno de los principales es su sustentabilidad económica, ya que la administración de los bienes incautados involucra necesariamente una erogación de recursos. En este sentido, la carga financiera para el Estado del costo de preservar los activos incautados, tales como costos de almacenamiento, valoración y mantenimiento, así como los costos de compensación y reclamos por daños que pudieran surgir debido a la depreciación de los bienes mientras se encuentran sujetos a medidas provisionales tiene el potencial para que los gobiernos se vean disuadidos de implementar un programa de recuperación de activos incipiente. Si no se cuida adecuadamente un activo para garantizar que se conserve su valor económico durante esta fase, se pueden llegar a frustrar los esfuerzos para compensar a las víctimas por su pérdida y socavar la reparación del daño causado por la conducta delictiva<sup>1</sup>.

En consecuencia, la estrategia de recuperación de activos depende de cuatro elementos distintos para su efectividad. Primero, de una eficiente tarea de identificación y recuperación de bienes producto del delito. Segundo, de una estrategia coordinada para el aseguramiento cautelar de los mismos. Tercero, de la correcta administración de los bienes una vez que son incautados o decomisados, hasta tanto no tengan un destino final, o su titularidad o relación con el delito aún se encuentre en disputa. Finalmente, de una política coordinada que posibilite la reparación de las distintas víctimas, sean éstas individuales o colectivas.

Las discusiones respecto a la procedencia de otras medidas de recupero de activos, como el decomiso ampliado o la extinción de dominio, se encuentran en plena vigencia, tanto en los ámbitos internacionales como a nivel nacional. Sin embargo, el presente documento no tiene por objeto discutir respecto a la procedencia de dichas medidas, sino exclusivamente a los criterios utilizados para la administración y destino de los bienes en los casos en que sea procedente.

En nuestro país no existe una política criminal coordinada y comprensiva de administración y destino final de los bienes. Esta ausencia posibilitó criterios disímiles en la administración de los bienes, elevando los costos que el Estado debe soportar, y permitiendo en muchos casos que pierdan su valor por no haberse tomado las medidas necesarias para su correcta conservación o subasta. Asimismo, la regla general de que los bienes pasan a propiedad del Estado una vez decomisados impide en muchos casos lograr objetivos de reparación del daño real producido por el delito.

Por esta razón, propondremos recomendaciones para que el sistema sea más efectivo y sustentable, y que tenga en vista no sólo el objetivo de política criminal, sino también el criterio reparador.

1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets", p.10, CAC/COSP/WG.2/2017/CRP.1 (2017). Disponible únicamente en

inglés en el siguiente link: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf>

## II. LA REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS EN EL SISTEMA NACIONAL

### Código Penal de la Nación

El Código Penal establece las normas generales que se aplican al decomiso y destino de los bienes vinculados a los delitos de toda índole. De esta forma, el artículo 23 determina que al momento de la condena serán decomisados los bienes utilizados para cometer un delito o que fueren su fruto. Indica a su vez que su destino serán los Estados nacional o provinciales, a menos que existieren derechos de “*res-titución o indemnización del damnificado y de terceros*”. En el mismo artículo se establece que respecto a su administración, serán las autoridades judiciales quienes desde el inicio de las actuaciones establezcan las medidas cautelares destinadas a asegurar el decomiso.

A su vez, el artículo 30 establece que la obligación de indemnizar los daños y perjuicios del delito es preferente ante cualquier otra, incluidas las relativas a los gastos del juicio, el decomiso de los bienes en favor del Estado o el pago de la multa, si la hubiere.

### La ley 20.785

En nuestro país, la regulación respecto a la custodia y disposición de los bienes objeto de secuestro en causas penales de competencia de la justicia nacional y federal se encuentra prevista en la Ley N° 20.785 de 1974. La normativa es aplicable en todas las investigaciones penales de estas jurisdicciones, sin distinguir los tipos delictivos.

La norma contiene disposiciones según el tipo de bien incautado. En el caso de dinero, títulos y valores secuestrados, el art. 2 dispone que deben depositarse en el Banco de la Nación Argentina.

Respecto de los bienes físicos, el art. 3° establece primero una regla genérica de pro-

tección sosteniendo que los bienes incautados deben entregarse a quienes tengan derechos sobre los mismos. La mención legal de personas con derechos sobre los bienes puede referirse:

- » a quienes sean titulares o poseedores de los efectos secuestrados y que, por no haberse acreditado su participación en un delito o que los bienes no constitúan su producto, corresponda su devolución;
- » a las víctimas de delito;
- » al Estado Nacional, a las provincias o los municipios.

A continuación, el art. 3 establece los mecanismos para disponer de dichos bienes en caso de que no corresponda su entrega a quien tenga derechos sobre ellos, no sea identificado, o no comparezca a recibirlos:

- » En caso de cosas perecederas o cuando se trate de bienes que no estén especificados en la ley y hubieran transcurrido seis meses se deben vender mediante subasta pública. En estos casos, el importe obtenido debe ser depositado en las cuentas mencionadas en el art. 2;
- » En caso de bienes secuestrados que tuvieren interés científico o cultural, se debe disponer su entrega a entidades de reconocidos antecedentes en la materia;
- » En casos de estupefacientes o psicotrópicos, el juzgado debe determinar la repartición u organismo del Estado Nacional al que serán entregados;
- » En caso de armas de fuego o explosivos, se deben entregar al Comando de Arsenales del Ejército o a la unidad militar más cercana, según que el asiento del tribunal, se halle en la Capital Federal o en el interior;
- » En caso de aeronaves, se deben entregar a la autoridad aeronáutica. Transcurridos 6 meses, si no corresponde su entrega a quienes tengan derechos sobre éstas, o éstos no sean identificados o no comparezcan, puede solicitarse su subasta.
- » En el caso de automotores, transcurridos 6 meses, si no corresponde su entrega a quie-

nes tengan derechos sobre éstos, o ellos no sean identificados o no comparezcan, se debe proceder a su descontaminación, compactación y disposición como chatarra.

La valuación de los bienes es ordenada por el Tribunal que entiende en la causa en el marco de la cual se incautaron los activos.

Asimismo, la ley establece una regla general de disposición de los bienes, estableciendo que cuando por su naturaleza no puedan ser vendidos ni entregados, corresponderá su destrucción.

La ley no prevé el caso de otros bienes muebles e inmuebles que sean incautados, ni el alcance de las facultades de administración o la posibilidad de designar administradores por parte de la autoridad judicial. Asimismo, tampoco establece reglas de utilización de bienes -es el caso de aeronaves, automotores, embarcaciones, muebles e inmuebles- entre su incautación y la disposición de la subasta, entrega o decomiso final.

### La Acordada 2/18

La ausencia de regulaciones respecto a la administración de los bienes fue subsanada en parte por la Acordada 2/18 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual establece una reglamentación para los bienes secuestrados que no hayan podido entregarse a sus dueños y los bienes decomisados.

La norma define que los efectos secuestrados en causas penales que no hayan podido entregarse a sus dueños y los objetos decomisados comprenden todos los bienes de cualquier naturaleza, inmuebles y muebles registrables o no registrables, que se encuentren sometidos a una decisión jurisdiccional dictada en un proceso penal.

Establece como regla que las autoridades judiciales deben extremar las medidas para que la venta de los efectos secuestrados o decomisados se produzca sin demora.

El producido de la venta debe ser ingresado por las respectivas instituciones bancarias a las cuentas abiertas a nombre de la

Corte, aplicándose lo mismo para depósitos de dinero, títulos y valores.

Respecto a los bienes muebles registrables y no registrables secuestrados que por su valor económico y cultural pueden cumplir una utilidad social, la acordada dispone que los magistrados o las magistradas que hubieren dispuesto su secuestro, si lo consideran razonable según la instancia en que se encuentre el proceso y la naturaleza del delito investigado, deberán ponerlos a disposición de la Corte en tanto se hallen en buen estado de mantenimiento y conservación. La Subdirección de Gestión Interna y Habilitación tiene la tarea de evaluar si el bien secuestrado está en condiciones de ser afectado. Luego, el Presidente del Tribunal debe ordenar la afectación del bien y su tasación.

Los bienes afectados pueden ser asignados provisoriamente para el uso del Poder Judicial de la Nación y de las fuerzas de seguridad, exclusivamente conforme a sus funciones y dentro del territorio nacional. También pueden ser asignados provisoriamente en carácter de depositario judicial a entidades con fines de interés público, para el cumplimiento de sus objetivos específicos y uso dentro del país. La institución a la cual se asigne el bien secuestrado tendrá a su cargo los gastos de traslado, mantenimiento, conservación y aseguramiento con cláusula de todo riesgo del bien asignado. Finalmente, también reglamenta las reglas de restitución en caso de que correspondiere.

Si bien la regulación constituye un avance, en tanto establece reglas de utilización, la falta de criterios objetivos para la asignación de los bienes incautados deja un margen amplio para la discrecionalidad, pudiendo ser utilizados para fines incompatibles con el objeto y fin de la norma. Esto se ve agravado por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas respecto de los bienes asignados y la falta de información disponible para posibilitar un control social.

### Decreto de Necesidad y Urgencia de Extinción de Dominio 62/2019

En el año 2019, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto de Necesidad y Urgencia 62/2019

estableciendo una acción civil de extinción de dominio sobre bienes obtenidos de los delitos de narcotráfico, terrorismo y financiamiento de actividades terroristas, corrupción de menores, trata de personas, pornografía infantil, secuestro, delitos contra la administración pública, encubrimiento, administración y tráfico de bienes de origen ilegal, y asociación ilícita para cometer alguno de los delitos incluidos en el decreto.

Si bien el decreto obtuvo dictamen solicitando su rechazo por parte de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, al no haber sido expresamente rechazado por ambas Cámaras, mantiene su vigencia.

Dicho decreto establece en su art. 13 que durante el trámite del proceso de extinción de dominio *“la administración y el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles sometidos a medidas cautelares de desamparamiento estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”*.

Asimismo, respecto al dinero en efectivo o depositado en cuentas bancarias, dispone que *“será transferido a una cuenta especial que devengue intereses a fin de mitigar su depreciación”*. También establece que los instrumentos financieros serán administrados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que funciona en la ANSES.

## Información sobre los bienes incautados

Respecto a la información sobre los bienes incautados, el Decreto N° 826/2011 creó el “Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal”. El decreto establece que el Registro tiene a su cargo la identificación, registro, valuación y localización de la totalidad de los bienes secuestrados, decomisados o afectados a una medida cautelar en el marco de un proceso penal. Para ello, las autoridades correspondientes del fuero penal federal y de los distintos fueros de la justicia penal nacional deberán informar al Registro la totalidad de los bienes que resultaren secuestrados, decomisados o

afectados a una medida cautelar durante la sustanciación de un proceso penal.

A pesar de esta regulación, la Corte estableció mediante la Acordada N° 1/13 crear la «Base General de Datos de Bienes Secuestrados y/o Comisados en Causas Penales de competencia de la Justicia Nacional Federal», en la cual debe inscribirse la información completa de todos aquellos de cualquier naturaleza que se encuentren sometidos a decisión jurisdiccional y puedan devenir en recursos del Poder Judicial de la Nación. La acordada también ordena a las distintas Cámaras con competencia penal que deben enviar dicha información únicamente a la Corte.

Asimismo, en la Acordada N° 2/18, la Corte dispuso que la información de la base creada debía ser publicada, resguardando la identidad de sus titulares y los detalles concretos de su identificación. Sin embargo, a pesar de esta disposición no se encuentra publicada la información.

### III. EL DESTINO FINAL DE LOS BIENES EN LA REGULACIÓN NACIONAL

En la legislación nacional, el destino final de los bienes incautados en las causas penales se encuentra regulado en normativas separadas. En primer lugar, el Art. 3 inc. b) de la Ley 23.853 establece que “son recursos específicos, propios del Poder Judicial de la Nación, afectados al presupuesto de gastos e inversiones, entre otros, los efectos secuestrados en causas penales, los objetos comisados y todo otro ingreso que no teniendo un destino determinado se origine en causas judiciales”.

La acordada N° 37/91, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reglamenta la facultad de este órgano de preparar su presupuesto de Gastos y Recursos, incluyendo esos bienes como recursos específicos que integran su patrimonio.

En consecuencia, en nuestro sistema actual, la regla general es que los bienes que sean producto de los delitos son destinados al Estado, y más específicamente, al Poder Judicial de la Nación.

La ley N° 23.737, que modifica el Código Penal tipificando los delitos referidos a estupefacientes, establece una excepción a esta regla general de disposición final de los bienes. El art. 39 prevé que “salvo que se hubiese resuelto con anterioridad, la sentencia condenatoria decidirá definitivamente respecto de los bienes decomisados y de los beneficios económicos a que se refieren los artículos 25 y 30. Los bienes o el producido de su venta se destinarán a la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes, su prevención y la rehabilitación de los afectados por el consumo. El mismo destino se dará a las multas que se recauden por aplicación de esta ley”.

En el orden nacional, el organismo responsable de coordinar las políticas de lucha contra las drogas y las adicciones es la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico

(Sedronar). A este organismo deben transferirse todos los bienes provenientes de los delitos tipificados por la mencionada ley.

Ley N° 26.364 de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas establece otra excepción al régimen general, al disponer en su art. 27 que los decomisos aplicados en virtud de la ley y aquellos originados en causas de lavado de activos provenientes de los delitos de trata, tendrán como destino específico un Fondo de Asistencia Directa a las Víctimas administrado por el Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, que fue creado y reglamentado por la Ley N° 27.508.

A su vez, la ley N° 26.683 sobre lavado de activos modifica el Código Penal estableciendo la posibilidad del decomiso sin condena de bienes provenientes del lavado de activos, y dispone que los mismos serán destinados a reparar el daño causado a la sociedad, a las víctimas en particular o al Estado, y que sólo para cumplir con esas finalidades podrá darse a los bienes un destino específico.

Las excepciones a la regla de destino de los bienes decomisados al Estado no establecen criterios concretos para la efectiva reparación a las víctimas, menos aún cuando éstas revisten carácter colectivo, como en el caso del lavado de activos, o los delitos de corrupción.

Finalmente, el DNU 62/2019 de extinción de dominio establece que la sentencia que haga lugar a la acción de extinción de dominio deberá ordenar la subasta de los bienes y, una vez deducidos los gastos incurridos para su localización y secuestro, administración y mantenimiento y demás costos procesales, su producido ingresará a rentas generales de la Nación salvo cuando exista una asignación específica establecida en las leyes mencionadas en el artículo 6°, las cuales corresponden a las normas mencionadas más arriba. En este sentido, quedarían sujetos a la regla general los bienes resultantes de los delitos contra la administración pública, terrorismo, pornografía infantil, secuestro, y los delitos previstos en el Código Aduanero.



## IV. UN NUEVO PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE LOS BIENES SURGIDOS DE DELITOS

Las sucesivas reformas al Código Penal que modificaron el destino de los bienes y ganancias producto del delito desde el Estado hacia programas de apoyo a las víctimas implican la adopción -aunque parcial e incompleta- de una noción restaurativa de la justicia penal.

Esta mirada del derecho penal sostiene la idea de que -en palabras de Braithwaite- “puesto que el delito genera daños, la justicia debería, especialmente, sanar las relaciones humanas. Es un proceso en el cual todas las partes interesadas tienen una oportunidad para discutir el daño causado por un crimen, cómo podrían ser reparados, cómo podría prevenirse la reincidencia, y cómo se pueden satisfacer otras necesidades de las partes interesadas”<sup>2</sup>.

La noción de justicia restaurativa debe ser el marco que guíe la regulación sobre la administración y destino final de los bienes que sean producto del delito. Para ello, es necesario un cambio de paradigma en la concepción de estos bienes, entendiendo que el propósito de su incautación no es que sean integrados al patrimonio del Estado, sino que tienen un rol preponderante en la reparación del daño causado por el delito. Esto implica que se deben tener en cuenta de forma prioritaria el momento de decidir su destino, los intereses de las víctimas, para lo cual es necesario establecer mecanismos participativos en los cuales la propia ciudadanía pueda discutir la forma en la que se asignan estos bienes.

Por esta razón, las medidas de administración y los mecanismos de disposición final deben ser regulados de manera tal que posibiliten mantener el valor de los bienes, resguardar las garantías constitucionales de los terceros, y que una vez que exista sentencia final, puedan

ser efectivamente destinados de forma permanente a las víctimas del delito.

Es fácil advertir que la posibilidad de asignar los bienes incautados a la reparación del daño resulta más sencillo en aquellos casos que el delito tiene un víctima identificable (un caso evidente es el de la trata de personas). Sin embargo, hay toda una amplia gama de casos en que esta individualización resulta mucho más compleja, producto de que no existe un daño evidente a una persona o grupo específico. Este es el caso de muchos delitos contra la administración pública o financieros, que comprenden lo que habitualmente denominamos delitos de corrupción, en los muchas veces la afectación o el daño recaen sobre la sociedad en su conjunto. Cuando esto sucede, el proceso para determinar el mejor destino posible para reparar el daño del delito se enfrenta a evidentes desafíos, en los que la legitimidad de la decisión ya no puede recaer en la mera identificación de la víctima. Para resolver este dilema es necesario que el proceso de asignación de los bienes surgidos del delito no quede sujeto a la discrecionalidad de las autoridades si no que dé lugar a un debate social participativo, del que surja una adecuada priorización para el uso de esos bienes, legitimada por una deliberación democrática e inclusiva.

<sup>2</sup> Braithwaite, J. “Encourage Restorative Justice”, en *Criminology & Public Policy*, Volume 6, Issue 4, 2007. La traducción nos pertenece.

## V. RECOMENDACIONES

### RESPECTO AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS

#### 1. Creación de un órgano centralizado y especializado en la administración de bienes incautados

Respecto a la administración de bienes incautados, existen numerosos modelos en el derecho comparado.

Algunos países han optado por ubicar la gestión de activos dentro de las fuerzas de seguridad. En el caso de Bélgica y los Países Bajos, la unidad creada se estableció para apoyar el rastreo de activos; el cumplimiento de las órdenes de recuperación de activos a través de las fronteras de la UE y para realizar otras funciones de capacitación en gestión de activos y desarrollo de políticas, así como para llevar a cabo las funciones de coordinación de la gestión y disposición de bienes incautados y confiscados. Tailandia optó por ubicar la responsabilidad de la gestión de los bienes incautados y confiscados dentro de la Oficina Antilavado de Dinero. En Estados Unidos, los “Marshal”, entidad de aplicación de la ley federal, es responsable de la función de gestión de activos. En otros países, como Brasil y Argentina la responsabilidad de la gestión de activos recae en los jueces de investigación.

Otros, como Nueva Zelanda, Australia y México, han ubicado la facultad de administración de los bienes incautados dentro de una entidad del sector público ya existente, sin facultades de *enforcement*, pero con experiencia en el manejo y disposición de activos.

Finalmente, algunos como Canadá, Francia, Italia, España, Rumania, y en algunos países de América Latina y el Caribe, como Honduras, Costa Rica, República Dominicana y Bolivia, han creado una nueva entidad independiente para ocuparse exclusivamente de la gestión de bienes

incautados y confiscados derivados del delito.

Una de las buenas prácticas recomendadas por los organismos internacionales es la creación de un órgano autónomo con facultades para administrar los bienes incautados<sup>3</sup>. El órgano tendría como función colaborar en la recepción, identificación, inventario, administración, mantenimiento, preservación y custodia de los bienes incautados y decomisados. Como sostiene la OEA, su finalidad debería ser “procurar la transparencia en la gestión y administración de los bienes incautados”.

- » Para la regulación de un órgano de este tipo, es necesario tener en cuenta algunos puntos relevantes:
- » Para unificar la tarea de administración, el órgano debe tener competencia respecto de todo tipo de delitos federales;

Es necesario establecer un criterio económico para la administración de los bienes: debe tener por finalidad conservar y mantener la productividad de los bienes<sup>4</sup>;

El órgano debe contar con personal profesional y técnico altamente calificado<sup>5</sup>;

- » Se debe prever un sistema de asignación de recursos externos y la posibilidad de que el organismo utilice recursos producidos (por ej. intereses devengados de sumas de dinero o títulos incautados) para su funcionamiento;
- » El organismo debe contar con facultades amplias de administración, recepción, valuación, depósito, contratación de seguros, designación de administradores externos, enajenación, y destino de bienes incautados y decomisados;
- » Se deben establecer cuentas únicas para el

3 En este sentido, la OEA se ha manifestado en reiteradas ocasiones a través de documentos emitidos en el marco del Proyecto BIDAL (Bienes Decomisados América Latina). En igual sentido, el G8, y UNODC (en la Ley Modelo de Extinción de Dominio).

4 Ley Modelo de Extinción de Dominio, art. 39. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley\\_Modelo\\_Sobre\\_Extincion\\_de\\_Dominio.pdf](https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf)

5 Documento de Buenas Prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados, BIDAL, de la Organización de Estados Americanos (2011). Se encuentra disponible en: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf)

dinero incautado y decomisado hasta tanto se le asigne un destino final; así como para títulos, acciones y otros instrumentos. Dichas cuentas deben funcionar en la entidad bancaria oficial, la cual debe rendir informes periódicos sobre su evolución.

- » Se debe prever que el organismo tenga sede en todas las provincias, a fin de coordinar la tarea de administración en todo el país;
- » El organismo debe prever la posibilidad de firmar convenios para que las provincias le deleguen funciones cuando se trate de delitos de una gran cuantía económica, de forma de colaborar con las distintas jurisdicciones en una adecuada asignación de los bienes.
- » El organismo debe participar de la coordinación de estrategias para la identificación, incautación y decomiso de bienes;
- » El organismo debe tener facultades para colaborar e intercambiar información con organismos internacionales y de otros países.

## 2. Establecimiento de un sistema unificado de registro e información

---

Uno de los elementos centrales para la tarea de administración de bienes incautados y decomisados es el establecimiento de un sistema de registro de bienes. Como se observó, en Argentina ese sistema no se encuentra unificado: existe un decreto que lo crea en el marco del Poder Ejecutivo, y una Acordada de la Corte Suprema que crea uno similar bajo su ámbito, sin que quede claro cuál de los sistemas tiene la competencia. Esta dispersión de información impide el trabajo coordinado del Estado respecto a la estrategia de recuperación de activos del delito, por lo cual es necesario establecer un sistema unificado, que sea competencia exclusiva del organismo de administración de bienes.

El registro debe contener toda la información necesaria de los bienes respecto a su valor, localización y estado, debiendo registrar el destino provisional o final que se le brinde al bien.

Asimismo, es fundamental que se establezca la publicidad de la base, tomando los recaudos necesario respecto a la información

que permita individualizar los bienes.

Esta información podría estar publicada en una plataforma creada a tales efectos, que además pueda facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de designación del destino finales de los bienes, o cualquier otro tipo de tramitación que contemple la posibilidad de consultas públicas.

## 3. Establecimiento de un sistema de controles

---

Es necesario asegurar la existencia de mecanismos de control estrictos con respecto a la administración de los activos incautados o decomisados.

En este sentido, se deben establecer instancias de auditorías periódicas internas y externas. Respecto a las auditorías externas, pueden recaer en cabeza de la Auditoría General de la Nación y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -esto en razón de que la Auditoría General de la Nación realiza solamente controles posteriores, y es necesario que otro órgano realice los controles concomitantes-.

Para que este sistema de controles sea efectivo, es necesario que se establezcan consecuencias respecto a eventuales incumplimientos, tanto para los miembros del organismo, como para terceros que sean designados administradores provisionales.

## VI. RECOMENDACIONES

### RESPECTO AL SISTEMA DE DESTINO DE BIENES

#### 1. El funcionamiento del sistema de destino de bienes

Tal como se mencionó en la introducción de este documento, el sistema actual de destino final de los bienes depende de la decisión de cada juez o jueza en el marco de la causa en la cual se llegue a una sentencia firme con decomiso.

Esto implica, en primer lugar, una multiplicidad de criterios respecto a la forma en la cual serán utilizados dichos bienes, así como de diversas percepciones respecto al rol que deben ocupar las víctimas en el proceso penal. La consecuencia de esta primera característica es la imposibilidad de contar con un sistema coherente de reparación de las víctimas que dependa de criterios objetivos. A la falta de criterios rectores, se suma la falta de controles suficientes sobre el proceder de las autoridades judiciales. La combinación de discrecionalidad y ausencia de control sobre el destino de los bienes recuperados del delito (que en muchos casos alcanzan propiedades de un altísimo valor económico) habilita a que en el marco de este sistema puedan cometerse graves irregularidades.

En segundo lugar, el hecho de tener que disponer el destino final de los bienes, con los consiguientes trámites administrativos que conlleva, implica una carga adicional de trabajo para las autoridades del Poder Judicial, lo que las distrae de su función jurisdiccional, con las responsabilidades ulteriores que esto conlleva. Asimismo, implica un dispendio de bienes estatales, ya que cada juzgado debe destinar personal para estas tareas, en lugar de centralizar los recursos y esfuerzos en una sola agencia.

#### 2. Previsión de criterios objetivos para la utilización de bienes incautados

Durante la incautación de bienes, y

hasta tanto no exista una certeza respecto a la titularidad de los activos, en razón de que la proveniencia de origen delictivo aún no se encuentra comprobada en sede judicial, la regla es la conservación del bien. Por ende, el uso del bien durante este período conlleva el riesgo de que se deprecie. También, como es señalado por organismos internacionales, existe el riesgo de que los derechos del dueño sean potencialmente violados<sup>6</sup>. Esto no representa mayores desafíos en el caso de bienes ilícitos (por ej. estupefacientes), o peligrosos (por ej. armas de fuego), ya que se pueden establecer reglas para su destrucción desde su incautación.

Sin embargo, respecto a los restantes bienes, es necesario el establecimiento de parámetros y criterios objetivos respecto a la utilización provisoria. En este sentido, la Acordada N° 2/18 implicó un avance, en tanto establecía algunos parámetros, como la priorización de la venta y la evaluación de la conveniencia de su disposición. Sin embargo, la sola mención al criterio de utilidad social es demasiado amplia y vaga.

Por estas razones, resultarían recomendables las siguientes medidas:

- » La reglamentación debería establecer como regla general que el organismo de administración disponga la venta por subasta pública de los bienes incautados. Los costos de mantenimiento de los bienes, en muchos casos, pueden llegar a igualar o superar el posible valor de venta del bien, por lo cual resulta menos oneroso para el Estado, y más efectivo en términos de reparación final de las víctimas, que los bienes sean, por regla, subastados, a fin de que no pierdan valor ni generen costos extraordinarios.
- » La reglamentación debe establecer que hasta tanto sean vendidos los bienes, pueden ser entregados en carácter de depositario a instituciones estatales u organi-

<sup>6</sup> Entre otros, Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), "Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery", 2010. Disponible únicamente en inglés en el siguiente link: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andframeworkforongoingworkonassetrecovery.html>

zaciones sociales sin fines de lucro cuya actividad pueda asociarse a la reparación del delito. Para ello, se debe establecer un registro público de organizaciones con fines de bien público vinculadas en su misión y objeto institucional al daño que se pretende reparar, y establecer un procedimiento abreviado de selección pública del depositario. Se debe establecer que el depositario provisorio tiene el deber de contratar un seguro sobre el bien, así como de responder por su mantenimiento. Respecto a la obligación de seguro, se puede establecer que para aquellas organizaciones sociales sin fines de lucro que no cuenten con los fondos, el Estado asuma dichos costos.

- » La reglamentación debe disponer que los bienes entregados en custodia puedan ser tanto muebles como inmuebles, excluyendo de la posibilidad a aquellos que sean bienes de lujo (a los que se le aplicará de forma directa la regla general de venta);
- » La entrega provisional de bienes debe ser realizada estableciendo períodos cortos de tiempo, y mecanismos de evaluación periódica del estado de conservación del bien, previendo que en caso de deterioro, el bien vuelva al organismo de administración;
- » La reglamentación debe prever que, en caso de que haya más de una organización interesada, se utilicen procedimientos competitivos, en los cuales se presenten propuestas a ser evaluadas por un jurado. Asimismo, la convocatoria debería contener criterios preestablecidos de selección. Finalmente, la reglamentación debe prever criterios geográficos y económicos para la entrega en custodia de los bienes, previendo que los bienes sean entregados en lo posible a organizaciones que se encuentren en el lugar del bien, y que la entrega en custodia del mismo no suponga una pérdida en el valor del bien o un gasto que no guardara relación con el monto que podría obtenerse de su venta;
- » La reglamentación debe quitar de las/os juezas/ces la facultad de entregar en forma provisorio los bienes para su utilización, y cualquier otro trámite administrativo respecto de

los bienes incautados, y dicha función debe ser asumida exclusivamente por el órgano que se crea para administrar estos bienes;

- » El organismo de administración debe publicar la información de las organizaciones que se encuentren en custodia de bienes incautados, y el plazo por el cual se entregaron en su custodia.

### 3. Previsión de criterios objetivos para el destino final de bienes decomisados

Como se sostuvo, una vez que la controversia jurídica respecto a la titularidad del bien incautado queda resuelta en razón de los mecanismos de decomiso, es necesario que tenga como principal finalidad la reparación del daño causado por la actividad delictiva. En este sentido, existen varios destinos que pueden serle asignados a los fondos o bienes resultantes del decomiso.

A partir de lo que recomiendan algunas de las principales organizaciones internacionales en la materia, como el órgano de aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ONUDD, o UNODC, del inglés *United Nations Office on Drugs and Crime*)<sup>7</sup>, la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>8</sup> o la Ley Modelo de Extinción de Dominio de Naciones Unidas<sup>9</sup> podemos enumerar los siguientes fines contemplados actualmente en distintos sistemas y aquellos que se recomiendan:

1. Tal como establece nuestro sistema actual, y menciona la UNODC, muchos sistemas integran los fondos producto del decomiso a las cuentas del Estado o fondo general de ingresos. Esta es, como mencionamos anteriormente, una opción que se aleja del rol que deberían tener los bienes recuperados del delito en la reparación del daño social.

7 Referencia informe UNODC, pág. 37

8 Ver en particular el "Documento de Buenas Prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados" del proyecto Bidal, en sus páginas 20 y 21. El documento se encuentra disponible en: <https://fislem.org/wp-content/uploads/2019/04/OEA-Documento-de-buenas-pr%C3%A1ctica-sobre-Administraci%C3%B3n-de-Bienes.pdf>

9 Ver el capítulo VII artículo 42.

2. Un segundo destino es, al igual que el anterior, integrar recursos estatales, pero en este caso para fondos especiales o dedicados. Esto puede significar otorgarles un destino específico en la ley que no necesariamente se vinculen a las políticas públicas relacionadas con la recuperación de los activos o su finalidad, o bien pueden quedar asignados a la cobertura de costos del programa de recupero. Al respecto, la OEA recomienda que de optar por este destino, los bienes decomisados se utilicen para para apoyar y sostener el programa de administración de bienes. La Ley Modelo de la ONU, también refiere a su utilización para “financiar los gastos procesales que requieran los procesos de extinción”.
3. Otro de los destinos contemplado en algunas legislaciones son las fuerzas del orden. Sobre este tipo de alternativas, la OEA no recomienda directamente su destino a las fuerzas del orden, si no a “(...) el fortalecimiento de las instituciones cuyo fin sea: la prevención del delito o del consumo, la represión de las drogas, el crimen organizado, el combate al lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y -cuando su legislación así lo permita- un porcentaje para el financiamiento de proyectos de los organismos internacionales en estas materias.” De forma similar, la Ley Modelo de Extinción de Dominio de la ONU habla de “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.”
4. La OEA también recomienda que estos recursos tengan como destino el fortalecimiento de la cooperación internacional en particular “en caso de operaciones conjuntas” relacionadas al combate de la criminalidad transnacional.
5. Finalmente, el más importante de los destinos posibles, y hacia el que cada vez se dirigen más legislaciones y recomendaciones internacionales se vincula con la compensación de las víctimas.

En este sentido, consideramos recomendable establecer reglas de destino de bienes y del producto de los mismos estableciendo un sistema de prioridades. Si el fin de la política criminal del decomiso es la reparación del daño producido por la actividad delictiva, entonces debe atenderse en primer lugar a sus víctimas. En algunos casos, la determinación de las víctimas resulta más difícil, en tanto son colectivas, como en el caso del lavado de activos o de algunos delitos de corrupción, o no pertenecen al país, en el caso de sobornos transnacionales<sup>10</sup>. La reglamentación de la distribución de los bienes producto del decomiso también tiene que propender a sostener el sistema de recupero y administración de activos, por lo cual resulta conveniente establecer una cuota parte fija del total del producto, que debe ser destinada a este fin.

También resultaría conveniente establecer una regla en la cual el destino de los bienes sólo pase al Estado si no es posible la determinación de víctimas. En este sentido, resulta interesante el caso francés que sólo prevé que el dinero pase al Estado cuando sea imposible la determinación de víctimas de la actividad ilícita.

Cuando los bienes decomisados todavía no pudieran ser vendidos, deberían aplicarse las mismas recomendaciones que en el punto anterior para su asignación a beneficiarios finales, pero teniendo en cuenta que las organizaciones tienen que tener por objeto la protección de los grupos de víctimas particulares de cada delito o la lucha contra la actividad delictiva que originó el decomiso.

Finalmente, es necesario que las decisiones respecto a la asignación de bienes o

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el caso de Nigeria, en donde se recuperaron de Suiza más de 320 millones de dólares de la corrupción del gobierno militar de Sani Abacha. En este caso, el gobierno nigeriano decidió, junto a actores de la sociedad civil, un plan de distribución del dinero a más de 300.000 hogares pobres de 19 de los 36 estados nigerianos, en el cual cada uno recibiría alrededor de US\$ 14 por mes durante un lapso de 6 años. Ver <https://allafrica.com/stories/201806290010.html>. También resulta relevante el caso de Francia, en donde se encuentra en discusión un proyecto de ley sobre recupero de activos, en el cual se establece que el producto de los bienes debe ir destinado a un fondo especial que tenga por finalidad mejorar el nivel de vida de las víctimas, sean del país o de un Estado extranjero. Ver <http://www.senat.fr/leg/pp18-109.html>

dinero decomisado se tomen en forma transparente, bajo supervisión de los mecanismos de control establecidos y con la participación de la ciudadanía. Para ello, el organismo de administración debería publicar esta base de bienes decomisados y la información relevante respecto al destino de los mismos en formatos abiertos y reutilizables. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de participación ciudadana en la etapa de asignación, a fin de que la ciudadanía pueda proponer destinos posibles de los fondos o bienes.

## VII. CONCLUSIONES

A lo largo de las líneas precedentes se identificaron algunos de los cambios más relevantes que han ocurrido en la concepción imperante respecto a la administración de los bienes surgidos del delito, tanto a nivel local como global. Este cambio implica, principalmente, poner a las víctimas en el centro de estos mecanismos, procurando reemplazar los efectos de un modelo penal retributivo por uno de carácter restaurativo que procure reparar el daño social ocasionado por el ilícito.

Dicho esto, y si bien existen avances sobre algunos tipos de delitos en este sentido, resulta necesaria una reforma del mecanismo mediante el cual el Estado administra los bienes producto del delito y decide el destino que se les asigna una vez que se encuentra saldada la disputa sobre su titularidad.

La modificación de la normativa aplicable, así como de los órganos públicos encargados de decidir el destino de los bienes recuperados, deben reconocer como principio central y objetivo exclusivo la reparación del daño ocasionado a las víctimas en particular y a la sociedad en su conjunto. Para ello, y atento a numerosas recomendaciones internacionales, es necesario establecer criterios objetivos y transparentes de asignación de estos recursos de forma transversal a toda la legislación penal de nuestro país.

En primer lugar, es preciso establecer

una política eficiente de administración de los bienes incautados o decomisados, a fin de lograr disminuir los costos para el Estado, y de maximizar la posibilidad de utilizarlos para reparar los daños producidos por la actividad delictiva. Entre estas medidas resulta fundamental que estas funciones sean ejecutadas por un organismo dedicado de forma exclusiva a esta tarea, que cuente con los recursos suficientes para ello, autónomo (principalmente de las instituciones involucradas en el proceso de decomiso) y sometido a un control permanente.

En este proceso resulta indispensable tener en cuenta de forma prioritaria los intereses de las víctimas de los delitos al decidir el destino final de los bienes. Para esto es importante establecer mecanismos de participación amplia tanto para el diseño de la política, como para su aplicación y control posterior, tanto para las víctimas del delito en particular, como para el resto de la ciudadanía en general.



**por la igualdad y la justicia**

for equality and justice