

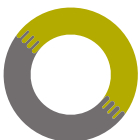


GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

INVESTIGACIÓN Y DECOMISO

La extinción de dominio y su potencial
contra la extorsión en Centroamérica



COALICIONES POR
LA RESILIENCIA

Dennis Cheng

OCTUBRE 2021

AGRADECIMIENTOS

Gracias a las autoridades y actores locales que ayudaron a desarrollar este documento. A Siria Gastélum, Guillermo Vázquez, Ana Castro y Adrián Ancira, que participaron en el proceso de creación y diseño.

Este documento fue posible gracias al financiamiento del gobierno de Canadá a The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). El contenido es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja el punto de vista de GI-TOC ni del gobierno de Canadá.

Canada 

SOBRE EL AUTOR

Dennis Cheng es especialista internacional en decomiso y administración de activos provenientes del crimen organizado. Ha trabajado como consultor y asesor de organizaciones internacionales, como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcoóticos y de Aplicación de la Ley de las embajadas de Estados Unidos en El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú.

© 2021 Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida o transmitida en ninguna forma o a través de ningún medio sin el permiso expreso y por escrito de GI-TOC.

Fotografía de portada: © Getty Images/Chrispecoraro/Atit Phetmuangtong/EyeEm/Krisanapong detraphiphat

Para información adicional dirigirse a:

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime

Avenue de France, 23

Geneva, CH-1202

Switzerland

www.GloballInitiative.net

CONTENIDO

Resumen	iii
Introducción	2
Qué es la extinción de dominio	4
Extinción de dominio en Centroamérica	7
Extinción de dominio y extorsión	9
La recuperación de activos	11
Conclusión	13
Recomendaciones	13
Referencias	15

RESUMEN

La extorsión se ha convertido en un problema endémico en Centroamérica. Para crear una respuesta integral en la lucha contra este crimen, los países de la región han empezado a recurrir a la extinción de dominio, una herramienta que permite debilitar la capacidad financiera patrimonial del

crimen organizado. Este informe da a conocer la evolución y la aplicación de este proceso jurídico en la región, expone sus ventajas en la lucha contra el crimen organizado y propone estrategias para una mejor implementación.

Claves

- La extorsión se ha convertido en un problema endémico en Centroamérica que se alimenta de las amenazas de violencia de pandillas y organizaciones criminales. Si no se decomisan las ganancias ilícitas, la delincuencia sigue siendo un negocio rentable.
- La extinción de dominio se puede utilizar en el caso de bienes con origen o destinación ilícitos, bienes que son una mezcla de bienes lícitos e ilícitos, o bienes con un valor equivalente o sustituto y que han sido abandonados, entre otros.
- Los bienes recuperados gracias a la extinción de dominio pueden servir para financiar la investigación y la persecución del delito, se pueden destinar a una función social de la propiedad o se pueden devolver a sus legítimos propietarios.
- Hay que construir una política clara y de coordinación interna entre los diferentes organismos centrados en la corrupción, el crimen organizado, la extorsión y la extinción de dominio.



INTRODUCCIÓN

El crimen organizado genera entre 1,6 y 2,2 billones de dólares anuales, sin embargo solo es recuperado alrededor del 1%. © Getty Images/SOPA Images/IronHeart

Según un informe del 2017 del Foro Económico Mundial, el crimen organizado genera entre 1,6 y 2,2 billones de dólares anuales,¹ lo que convierte esta actividad criminal en una empresa de grandes dimensiones.

Como declara el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos de la Organización de Estados Americanos (OEA), «cuando los beneficios económicos que el delito puede reportar son de tal magnitud [...], las ganancias a obtener pasan entonces a justificar el riesgo».² Es por ello necesario dotar a los Estados de herramientas eficientes y eficaces para identificar, localizar y decomisar los activos de las organizaciones criminales.

Los datos corroborados a través de los diagnósticos del Proyecto de Bienes Decomisados en América Latina de la OEA, iniciativa para la mejora de sistemas de decomiso en Latinoamérica, muestran cifras alarmantes: en algunos países de la región solo se decomisa alrededor del 1 % de los activos criminales.³

Las organizaciones criminales conservan casi intactas sus ganancias ilícitas y eso les permite financiar sus actividades; corromper instituciones y funcionarios públicos; permear o debilitar el sistema financiero de los países a través del lavado de activos; financiar y promover la violencia para mantener el control; y causar desigualdad social, asociada al acceso inequitativo de la propiedad privada. Todo esto acaba debilitando a los Estados democráticos de derecho y legitimando los bienes o los activos de las organizaciones criminales.

Para hacer frente al patrimonio adquirido de forma ilícita por las organizaciones criminales, algunos países, como Costa Rica, Uruguay y Paraguay, han modificado

sus ordenamientos jurídicos internos hacia formas de decomiso mejoradas, ampliadas, especiales o autónomas.

Ante la necesidad de crear otra figura jurídica, más allá del decomiso penal tradicional, que se adapte a las nuevas formas de criminalidad organizada, nació en Colombia la extinción de dominio –a través de la cual, organismos judiciales y de seguridad decretan que los bienes ilegales que pertenecen a las organizaciones criminales pertenecen al Estado– como una acción del Estado para recuperar las inmensas fortunas ilícitas obtenidas principalmente por los grandes cárteles del narcotráfico de la década de 1980. A partir de este ejemplo, los demás países de la región vieron la necesidad de mejorar sus sistemas de decomiso.

Asimismo, organismos internacionales como el Departamento contra el Crimen Organizado Transnacional de la OEA y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), que en el 2011 publicó la Ley Modelo sobre Extinción del Dominio,⁴ han brindado orientación a los Estados que quieren implementar este tipo de herramientas jurídicas en su lucha contra la criminalidad organizada.

Esto se sustenta en los compromisos internacionales asumidos por los países en las tres principales convenciones internacionales de las Naciones Unidas: contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988), contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos (2004) y contra la corrupción (2004).

La extinción de dominio resulta una herramienta novedosa, destinada a debilitar y a contrarrestar el poder y la capacidad financiera patrimonial de la delincuencia. Se ha utilizado no solo contra el narcotráfico, sino también contra el tráfico y la trata de personas, contra la corrupción y cualquier actividad que genere riqueza procedente de hechos ilícitos, como la extorsión.

La extorsión es un problema endémico en Centroamérica. Mediante amenazas de violencia, pandillas y organizaciones criminales obligan a empresas pequeñas, medianas e incluso transnacionales a pagar cuotas constantes para poder operar. Particularmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, los negocios pagan millones de dólares en extorsión, lo que incrementa el precio final de sus productos, genera miedo y violencia y en muchos casos impulsa el desplazamiento forzado.⁵

La extinción de dominio se ha convertido en una herramienta de justicia social que valida los derechos constitucionales ético-sociales relacionados con la obligación del uso o la destinación lícita de la propiedad, así como las formas legítimas para adquirirla y acceder a la riqueza. Si bien la extinción de dominio se ha aplicado pocas veces como respuesta a la extorsión en la región, tiene el potencial de convertirse en un mecanismo confiable para atacar las ganancias generadas por la delincuencia.

Este documento pretende dar a conocer la evolución y la aplicación práctica de esta figura en Centroamérica, y destaca sus ventajas en la lucha contra el crimen organizado en cualquiera de sus manifestaciones.



QUÉ ES LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

Se puede abrir una investigación cuando la legalidad de la procedencia de los activos sea dudosa. © Getty Images/NurPhoto/Krisanapong detraphiphat

La extinción de dominio es un proceso jurisdiccional de carácter real y de contenido patrimonial, que identifica y localiza activos (como propiedades, vehículos y otros bienes) que pudieran haber sido obtenidos con recursos procedentes del crimen o destinados a fines ilícitos. En esto se diferencia de la investigación penal, cuyo objetivo consiste sobre todo en investigar e identificar conductas personales constitutivas de delito, según estén tipificadas en los ordenamientos jurídicos penales de cada país.

Los dos procesos son autónomos e independientes, pero, de manera conjunta y coordinada, pueden convertirse en la piedra angular de la lucha contra cualquiera de las manifestaciones del crimen organizado.

Los bienes pueden ser sujetos a investigación por varias razones:

- **Por su origen:** La extinción de dominio encuentra sus fundamentos de legitimidad en la constitución política de cada país y reafirma y valida los derechos de los ciudadanos. Para que exista protección constitucional sobre el derecho de propiedad o los bienes, estos deben cumplir las formalidades que indiquen las normas internas, entre ellas que los activos tengan un origen lícito. En caso de tener un origen ilícito, pueden ser objeto de investigación y, finalmente, de una sentencia extintiva.
- **Por su uso o destinación:** En este caso se relaciona la validación de los derechos constitucionales con la obligación que tienen todos los ciudadanos de un país a destinar sus bienes a un uso tendiente a una «función social de la propiedad».⁶ Esto es un concepto jurídico que

limita el derecho de propiedad y obliga al propietario o titular del derecho a no disponer de sus bienes de forma contraria a las buenas costumbres de la sociedad.

Por lo tanto, un bien que se destine a un uso ilegal dejaría de tener protección constitucional y podría ser objeto de una acción extintiva sancionadora, por no cumplir la función social que le corresponde.

Podríamos citar como ejemplo los inmuebles utilizados por las organizaciones criminales para vender drogas o los utilizados por las pandillas para realizar actividades delictivas, sobre todo en Guatemala, Honduras y El Salvador.

- **Por ser una mezcla de bienes lícitos e ilícitos:** Sobre todo en el lavado de activos, la delincuencia a menudo utiliza el método de mezclar los recursos ilícitos con los lícitos, para aparentar legalidad y legitimarlos. Por ejemplo, una empresa lícita que permite la inyección de capital ilícito o una propiedad lícita, adquirida, donada o heredada lícitamente, pero cuyas obras de mejora se pagan con capital ilícito. En estos casos, la extinción de dominio procede contra todo el patrimonio mezclado al ser inseparable dicha unión.
- **Por ser bienes de valor equivalente:** En este caso, se habilita al Estado a extinguir un bien lícito por un valor equivalente o sustituto al activo ilícito investigado, a fin de evitar la impunidad en materia del patrimonio ilícito. Procede en los casos en los que el Estado no puede ejecutar la incautación material de los bienes sujetos a investigación y someterlos al proceso de extinción de dominio, ya sea porque han desaparecido o porque es imposible localizarlos.
- **Por ser bienes abandonados:** A menudo no se puede identificar al titular o al propietario de algunos activos. En estos casos, la legislación exige una publicación por un tiempo determinado, para que cualquier persona que tenga interés legítimo sobre el bien investigado pueda realizar el reclamo respectivo para someterse al proceso. Si el plazo expira sin que nadie se presente, el juez queda habilitado para declarar la extinción del bien a favor del Estado.

En los países centroamericanos, por este motivo se han declarado sujetos a extinción de dominio grandes cantidades de dinero en efectivo, encontradas en lugares ocultos, algunas aeronaves y embarcaciones, relacionadas con el tráfico internacional de drogas.⁷

- **Por incremento patrimonial no justificado:** Partiendo del principio de buena fe en la adquisición de bienes, se lleva a cabo una investigación financiera/patrimonial de las fuentes de ingresos lícitos de una persona y se compara con los activos adquiridos, para determinar si existen indicios que permitan inferir un incremento patrimonial injustificado.

Este presupuesto extintivo se aplica en algunos casos contra las estrategias utilizadas por el crimen organizado de colocar sus activos a nombre de terceras personas (o los llamados «testaferros»), para impedir su identificación y la incautación por parte de las autoridades.

En Centroamérica se han declarado sujetos a extinción de dominio grandes cantidades de dinero en efectivo relacionadas con el tráfico de drogas.



Para que exista protección constitucional sobre el derecho de propiedad, los activos deben tener un origen lícito. © Getty Images/ Peter Power

A pesar del gran impacto y la diversificación que ha tenido el establecimiento de la figura de la extinción de dominio, aún existen problemas en materia de cooperación jurídica internacional, relacionados con las formalidades legales de la asistencia legal mutua para el requerimiento de pruebas sobre los bienes y el dinero que se encuentren fuera de las fronteras de los países o sobre la ejecución de las sentencias.

Esto se debe, principalmente, a la poca experiencia que tienen los países en la recuperación de activos en el exterior en los procesos de extinción de dominio y a la dificultad de encontrar su propio espacio en el marco de la cooperación jurídica internacional, dado que la extinción de dominio es un proceso de carácter real y de contenido patrimonial «contra los bienes» y la asistencia legal mutua internacional se desarrolla en materia penal, es decir, contra las personas.



EXTINCIÓN DE DOMINIO EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica, la extinción de dominio se ha implementado en la última década contra diferentes fenómenos criminales, a fin de neutralizar el poder económico de las organizaciones criminales, sobre todo las dedicadas al narcotráfico, el lavado de dinero y la trata y el tráfico de personas, así como en casos relacionados con delitos de corrupción pública.

En Guatemala se aprobó esta herramienta debido al alarmante incremento del número de delitos contra el patrimonio del Estado y el de los particulares, así como también de los que causan grave daño a la vida, la integridad, la libertad y la salud de sus habitantes.

A diferencia de las legislaciones de El Salvador y Honduras, en Guatemala el proceso de extinción de dominio recae sobre los bienes relacionados con una lista taxativa de actividades ilícitas o delictivas,⁸ pero, en la práctica, se concentra principalmente en el narcotráfico⁹ y en el contrabando aduanero.¹⁰ Lo anterior conlleva a limitar la aplicación de la figura de la extinción de dominio a fenómenos delictivos o ilícitos que no se encuentren citados en la ley.

En El Salvador, si bien es cierto que la normativa de extinción de dominio comienza con una lista taxativa de actividades ilícitas, finalmente declara que es aplicable a todos los hechos punibles que generen beneficio económico u otro beneficio de orden material, obtenido de manera individual, colectiva o a través de grupos delictivos organizados o estructurados.¹¹ De esta forma, la ley salvadoreña permite aplicar esta figura jurídica a un espectro mucho más amplio que en el caso de Guatemala.

En Centroamérica, la extinción de dominio se ha implementado contra diferentes fenómenos criminales. © Getty Images/ Nicholas Free/Lightguard

Todos los países de la región están dando los primeros pasos hacia la extinción de dominio.

Además, la legislación señala, de manera expresa, que, tratándose de organizaciones terroristas, como maras o pandillas y crimen organizado, se presume el incremento patrimonial no justificado a efectos de la extinción de dominio. Asimismo, se han llevado a cabo investigaciones financieras/patrimoniales más profundas con respecto a los activos relacionados con estas estructuras criminales, a los activos procedentes de grandes casos de corrupción¹² y al patrimonio generado por las organizaciones criminales, como las pandillas,¹³ y al tráfico y la trata de personas.¹⁴

En el caso de Honduras, el recurso de la extinción de dominio se introdujo a través de la Ley de Privación de Bienes de Origen Ilícito, mediante el decreto 26-2010, y ha sufrido varias reformas, entre las que destaca la del 2014, que añadió el reconocimiento de los derechos de propiedad de las víctimas, en casos como secuestro y extorsión.¹⁵ También se incorporaron los conceptos de restitución del derecho y de recuperación de activos, cuando los activos provengan de delitos relacionados con la corrupción pública, como el caso del Instituto Hondureño del Seguro Social, que en 2014 fue investigado por destinar dinero público a empresas fantasmas.¹⁶ En este caso, incluso se lograron recuperar activos ubicados en Chile.¹⁷

A estos esfuerzos regionales se han sumado los anteproyectos de ley de extinción de dominio en Costa Rica y en Panamá. El primero ha sido ampliamente discutido durante varios periodos legislativos desde el 2012, sin que se haya logrado aún su aprobación. Sin embargo, es importante señalar que la legislación costarricense desarrolló, desde el año 2009, el concepto de «capitales emergentes», que proporciona a las autoridades herramientas legales para investigar los incrementos de capital sin causa lícita aparente, con una retrospectiva de hasta 10 años y mediante un proceso contencioso-administrativo.

Son los primeros pasos hacia la extinción de dominio, aunque con un enfoque limitado solamente al incremento patrimonial injustificado. Tras esta aplicación normativa, en el 2019 las autoridades costarricenses habían obtenido 11 sentencias favorables, con aproximadamente 1 millón de dólares en activos.¹⁸

En el caso de Panamá, el tema ha sido ampliamente discutido desde el 2013 y, en abril del 2021, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Extinción de Dominio,¹⁹ señalando que los imputados por los delitos de blanqueo de capitales, corrupción de servidores públicos, enriquecimiento injustificado, terrorismo y narcotráfico deberán demostrar la procedencia lícita de los bienes aprehendidos para solicitar el levantamiento de la medida cautelar.



EXTINCIÓN DE DOMINIO Y EXTORSIÓN

A partir de la década de 1980, las pandillas de Guatemala, Honduras y El Salvador han aumentado y evolucionado para pasar de una extorsión ocasional a una extorsión sistemática y permanente, dirigida principalmente a pequeños negocios y al transporte público.²⁰ Para estas organizaciones criminales, la extorsión representa la fuente principal que les proporciona los recursos necesarios para mantener el control, la violencia, la adquisición de armas y el financiamiento que les permite desarrollar y ejecutar otras actividades delictivas, consolidar su patrimonio y fortalecer sus finanzas.

La extorsión se ha convertido en un problema endémico, que, según algunos estudios, en Guatemala genera cerca de 61 millones de USD anuales; en Honduras, 27 millones de USD al año, solo en el sector del transporte, y en El Salvador afecta al 70 % de las pequeñas empresas, de las cuales, como mínimo, cada semana cierran dos, lo cual indica su impacto en las familias y las empresas de la región.²¹

La extorsión no solo genera violencia y miedo en la región sino que se conecta con otros crímenes, como el narcotráfico, la trata y el tráfico de personas, la corrupción y el lavado de dinero. Para evitar la identificación, la localización y la incautación de gran cantidad de recursos ilegítimos, las organizaciones criminales han adoptado mecanismos de lavado de activos: así ocultan el origen ilícito de los recursos a través de pequeñas empresas que actúan como fachada y de personas jurídicas relacionadas con empresas que facilitan el lavado de activos obtenidos mediante la extorsión y la venta de drogas.²²

Además, adquieren bienes inmuebles y vehículos a través de testaferros o prestanombres y ocultan dinero en efectivo en propiedades (llamadas «caletas») y otros recursos financieros, para dar apariencia de legalidad.²³

La extorsión es la principal herramienta de generación de riqueza y control territorial que utilizan las pandillas en Centroamérica. © Getty Images/
Mario Tama/Catherine Falls

La extinción de dominio se fortalece para desarticular más eficientemente a las estructuras criminales.

Para dar una respuesta integral en la lucha contra este fenómeno delictivo, países en la región han desarrollado divisiones policíacas antiextorsión y fuerzas especiales, como la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas en Guatemala y la Fuerza Nacional Anti Maras y Pandillas en Honduras. Adicionalmente, países como El Salvador y Honduras, han atacado el brazo financiero patrimonial de las organizaciones criminales, emprendiendo procesos de extinción de dominio contra los activos de las pandillas.

La extinción de dominio brinda el mecanismo ideal para llevar a cabo una investigación financiera patrimonial objetiva, que, apoyada por la aplicación adecuada de técnicas especiales de investigación, permite llevar los activos a un proceso estimativo extintivo.

Un ejemplo fue la ejecución, por parte de las autoridades hondureñas, de las tres fases de la Operación Avalancha, una de las operaciones más grandes de la historia contra la Mara Salvatrucha.²⁴ Solo en la segunda fase se logró la incautación de 1 559 bienes, como vehículos, negocios comerciales, propiedades (casas y terrenos) y recursos financieros.²⁵

Este procedimiento implicó una gran investigación para realizar imputaciones penales a las personas y una investigación financiera/patrimonial para identificar y localizar, con fines de privación de dominio, la masa de activos, que estaban en manos de testaferros y lavadores de activos.

Asimismo, en El Salvador ya se han realizado múltiples procesos de extinción de dominio contra este tipo de estructuras criminales y el país cuenta con sentencias estimativas, como el caso de la extinción de dominio de 210 000 USD en efectivo, ocultos en propiedades, producto de extorsiones, el narcotráfico y el contrabando,²⁶ y otros procesos contra inmuebles, dinero en efectivo y vehículos, valorados en más de 700 000 USD, en el caso denominado Metalío²⁷ y en la Operación Tsunami.²⁸

La extorsión es un crimen muy establecido en la región, y los organismos de seguridad y justicia están lejos de utilizar la extinción de dominio como herramienta para combatir exclusivamente este delito. Con estos antecedentes, la figura de la extinción de dominio se está fortaleciendo para lograr, en coordinación con la jurisdicción penal, una desarticulación más eficiente de estas estructuras criminales tan complejas. Para ello, sin embargo, es fundamental incrementar la capacidad institucional para investigar flujos financieros ilícitos y generar datos más sólidos.



LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

La extinción de dominio se ha utilizado para combatir las fortunas adquiridas mediante el tráfico nacional e internacional de drogas y el lavado de activos y, al finalizar el proceso extintivo, estos recursos se han destinado a apoyar financieramente a los propios organismos de investigación y persecución del delito, como las fuerzas de seguridad, los ministerios públicos y el poder judicial.

En algunos países, y siguiendo las buenas prácticas internacionales, se ha incorporado una porción destinada a financiar programas y/o proyectos para prevenir el delito y el consumo de sustancias ilícitas y para tratar a las personas dependientes de sustancias ilícitas, y otra porción destinada a fortalecer los recursos financieros para mantener y preservar la administración de los bienes incautados.

Sin embargo, al incluir otras actividades ilícitas en los procesos de extinción de dominio, como la corrupción pública, los secuestros, las extorsiones, la trata y el tráfico de personas, la finalidad de la incautación de estos activos puede tener enfoques y alcances diferentes, según la actividad ilícita que los haya generado. Por ejemplo, en los delitos de corrupción, la incautación tiene como finalidad la recuperación de los activos en los términos del capítulo V de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.²⁹

Por otro lado, existe la finalidad restitutiva o del restablecimiento del derecho, centrada en devolver a la víctima un bien o un activo en el caso de un delito de extorsión, hurto, estafa, secuestro extorsivo o desplazamiento forzado de bienes inmuebles.

Los recursos recuperados con frecuencia se usan para apoyar a los organismos de investigación y persecución del delito. © Getty Images/Mario Tama

La mayoría de las legislaciones en materia de extinción de dominio no contemplan expresamente la situación de la víctima. © Getty Images/
Mario Tama

La mayoría de las legislaciones en materia de extinción de dominio no contemplan expresamente los derechos de la víctima en procesos de extinción de dominio, pero el Estado no se puede sustraer de esos derechos porque, de lo contrario, incurriría en una revictimización. A modo de ejemplo, podemos citar un inmueble que un delincuente ha comprado con el pago de un secuestro. Si bien es cierto que es de origen ilícito, el Estado haría mal en extinguirlo y quedárselo, porque existe una víctima que pagó el rescate. En este caso, no procedería la extinción de dominio, sino, más bien, la restitución del dinero obtenido por extorsión.





CONCLUSIÓN

La extinción de dominio ha llegado para quedarse y seguirá evolucionando y expandiéndose a cada vez más países de Latinoamérica. Por consiguiente, resulta fundamental conocer su naturaleza jurídica, su alcance, sus beneficios y la metodología de aplicación y seguir las recomendaciones de los organismos internacionales y los expertos para que sea más eficiente en la lucha contra el crimen organizado en la región.

Los mejores resultados se han obtenido cuando todas las instituciones participantes han trabajado de manera coordinada e integrada en la investigación, el procesamiento y la administración de los activos.

La implementación y el desarrollo de esta herramienta jurídica ha permitido debilitar y neutralizar el brazo financiero del crimen organizado y, cuando se aplica de manera adecuada y ajustada al ordenamiento jurídico de cada país, fortalece a las instituciones que luchan contra el crimen organizado, además de recuperar los activos de los procesos de corrupción, de restablecer los derechos de las víctimas de la extorsión y de generar recursos financieros para atenderlas.

Recomendaciones

Si bien en Centroamérica la extinción de dominio es una herramienta prometedora en la lucha contra la extorsión, los países de la región deben fortalecer las estrategias legislativas y policiales a fin de implementar este instrumento de forma más amplia y efectiva. A continuación se enumeran recomendaciones dirigidas a mejorar la implementación de la extinción de dominio en la región:

La implementación de la extinción de dominio ha permitido debilitar el brazo financiero del crimen organizado. © Getty Images/
Mario Tama/Ncogneto

- **Cooperación internacional:** Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional y las asistencias legales mutuas en materia de extinción de dominio para llevar a cabo la recuperación de activos en el exterior.
- **Política pública y legislación:** Adecuar este instrumento a la legislación de países como Costa Rica, Panamá y República Dominicana, donde actualmente los proyectos de ley de extinción de dominio se encuentran en la fase legislativa, así como tener en cuenta los documentos y los estudios de buenas prácticas emitidos por los organismos y las instituciones internacionales y el asesoramiento de los expertos en la materia.
- **Justicia penal:** Reforzar las unidades fiscales y la policía nacional con personas especializadas en contabilidad y agrimensura además de profesionales de las ciencias jurídicas con formación en investigación. Además, resulta indispensable la capacitación, no solo en materia penal y en la aplicación de técnicas especiales de investigación, sino también en derecho civil, mercantil, financiero y económico.
- **Protección a víctimas y testigos:** Identificar a las víctimas en el transcurso de la investigación patrimonial/financiera y decidir si se opta por la recuperación de activos o la restitución del derecho, según el caso. Esto requiere reformas en los ordenamientos jurídicos de los países que cuentan con la figura de la extinción de dominio. Honduras, por ejemplo, reconoce los derechos de las víctimas mediante la Ley de Privación del Dominio de Bienes de Origen Ilícito.³⁰ Adicionalmente, crear un fondo especial para la atención y la reparación de las víctimas, alimentado con los recursos extinguidos en los casos relacionados con la extorsión, como recomienda la Ley Modelo de Extinción de Dominio de la UNODC.³¹
- **Distribución de activos:** Centrarse en la recuperación de activos, ya sea restitutiva o de restablecimiento del derecho de las víctimas, y la distribución porcentual a organismos de aplicación de la ley. Asimismo, se debe considerar en la legislación la restitución de comunidades enteras afectadas por la extorsión, redistribuyendo los recursos de los bienes incautados a través de infraestructura pública que mejore la capacidad resiliente de la comunidad frente al crimen organizado. Esto puede incluir inversión en parques públicos, escuelas públicas, centros comunitarios y proyectos de emprendimiento locales, entre otras iniciativas.

REFERENCIAS

- 1 Channing Mavrellis, *Transnational Crime and the Developing World*, Global Financial Integrity, 27 de marzo del 2017, <https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>.
- 2 Ricardo Pérez Blanco, Determinación de la Naturaleza Jurídica del Decomiso, su incidencia sobre el alcance objetivo y subjetivo de la medida, septiembre del 2011, http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/-Decomiso%20y%20ED/Naturaleza%20Juridica%20del%20Decomiso.pdf.
- 3 UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, agosto del 2011, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit-financial-flows_31Aug11.pdf.
- 4 Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, UNODC, Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe, 2011, https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf.
- 5 Guillermo Vázquez, Luis Felix, Gerardo Carballo, Plata o plomo: El impacto de la extorsión en las empresas centroamericanas, GI-TOC, October 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/extorsion-empresas-centroamericanas/>.
- 6 Artículo 103 de la Constitución de la República de El Salvador; Artículo 48 de la Constitución Política de la República de Panamá.
- 7 Proceso Digital, *En abandono declaran \$ 11,2 millones decomisados a los Valle y pasan a poder de la OABI*, <https://proceso.hn/en-abandono-declaran-112-millones-de-comisados-a-los-valle-y-pasan-a-poder-de-la-oabi/>; Dinero de Zhenli fue a la PGR, SSA y Poder Judicial, Milenio, 19 de julio del 2019, <https://www.milenio.com/policia/dinero-de-zhenli-fue-a-la-pgr-ssa-y-poder-judicial>.
- 8 Ley de Extinción de Dominio, Artículo 2 a) Actividades ilícitas o delictivas.
- 9 Glenda Sánchez, Comienza el debate para extinguir propiedades de Mario Ponce, *Prensa Libre*, 18 de marzo del 2015, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/comienza-debate-para-extinguir-propiedades-de-mario-ponce/>.
- 10 Ministerio Público de Guatemala, Fiscalía de Extinción de Dominio entrega 26 bienes a la SENABED para su administración, 4 de mayo del 2021, <https://www.mp.gob.gt/noticia/fiscalia-de-extincion-de-dominio-entrega-26-bienes-a-la-senabed-para-su-administracion/>.
- 11 Ley de Extinción de Dominio, Artículo 5: Alcance de la Ley.
- 12 Agencia EFE, La Fiscalía de El Salvador comienza la extinción de dominio de bienes del expresidente Saca, 10 de agosto del 2018, <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-fiscalia-salvadorena-comienza-extincion-de-dominio-bienes-del-expresidente-saca/20000035-3717157>.
- 13 Jorge C., FGR intervino 17 inmuebles de origen ilícito valorados en \$ 800.000 dólares y serán administrados por el CONAB, Fiscalía General de la República, 13 de mayo del 2021, <https://www.fiscalia.gob.sv/fgr-intervino-17-inmuebles-de-origen-ilicito-valorados-en-800000-y-seran-administrados-por-el-conab/>.
- 14 *La Nación*, Extinción de dominio: Testigos aseguran que ex alcalde era líder de estructura de tráfico ilegal de personas y droga, <https://lanacion.com.sv/nacionales/extincion-de-dominio-testigos-aseguran-que-ex-alcalde-era-lider-de-estructura-de-trafico-ilegal-de-personas-y-droga/>.
- 15 Decreto 51-2014, que adiciona el artículo 78-A, «De la restitución a las víctimas».
- 16 Estrategia y Negocios, Fiscalía incauta bienes por L 120 millones comprados con dineros del IHSS, 7 de mayo del 2014, <https://www.estrategiaynegocios.net/centroamericay-mundo/mundo/europa/706982-330/fiscal%C3%ADa-incauta-bienes-por-l120-millones-comprados-con-dinero-del-ihss>.
- 17 I.A.M., Conceden extradición de Natalia Ciuffardi, pero su juicio se realizará en Chile, *El Mercurio*, 13 de febrero del 2015, <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=903672&Path=/OD/C9/>.
- 18 Luis Manuel Madrigal, Las sanciones por Capitales Emergentes dejaron al Estado 501 millones en 10 años, Delfino, 19 de diciembre del 2019, <https://delfino.cr/2019/12/sanciones-por-capitales-emergentes-dejaron-501-millones-en-10-anos-al-estado>.
- 19 Yelina Pérez Sánchez, Ministro Pino presenta ante Asamblea proyecto de Ley de extinción de dominio, *La Estrella de Panamá*, 28 de abril del 2021, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210428/ministro-pino-presenta-asamblea-proyecto-ley-extincion-dominio>.
- 20 The Global Initiative Against Transnational Organized Crime e InSight Crime, Una cultura criminal: Extorsión en Centroamérica, Mayo 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-Extortion-Report-Spanish-03May1055-WEB.pdf>.
- 21 Kyra Gurney, Extorsión en Guatemala genera US\$ 61 millones anuales, InSight Crime, 18 de julio del 2019, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/extorsion-guatemala-genera-61-millones-anuales-gobierno/>.
- 22 Mike Lasusa, Autoridades de Honduras incautan a principal testaferro de la MS, InSight Crime, 24 de octubre del 2016, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/autoridades-honduras-decomisan-bienes-importante-blanqueo-r-dinero-ms13/>.
- 23 Marina Arévalo, FGR: MS-13 usaba testaferros para administrar sus bienes en la costa, *La Prensa Gráfica*, 29 de noviembre del 2019, <https://www.laprensagrafica.com/el-salvador/FGR-MS-13-usaba-testaferros-para-administrar-sus-bienes-en-la-costa-20191128-0801.html>.
- 24 Serie Archivos Criminales Honduras, Netflix, <https://www.youtube.com/watch?v=72ikVRVOzkg>.
- 25 Proceso Digital, Al menos 60 bienes incautados reporta este lunes Operación Avalancha II, 17 de octubre del 2017, <https://proceso.hn/al-menos-60-bienes-incautados-reporta-este-lunes-la-operacion-avalancha-ii/>.
- 26 Francisco Hernández, Juez pasa a Estado salvadoreño más de \$ 210 mil provenientes de cabecilla de la MS-13, *La Prensa Gráfica*, 29 de enero del 2020, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Juez-pasa-a-Estado-salvadoreno->

- mas-de-210-mil-provenientes-de-cabecilla-de-MS-13-2020-0128-0683.html.
- 27 Jaime López, Fiscalía busca despojar de \$ 707,000 a pandilla, El Salvador.com, 20 de noviembre del 2019, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/fiscalia-busca-despojar-de-707000-a-pandilla/660714/2019/>.
 - 28 Ezequiel Barrera y Walter Sibrián, Los bienes incautados en la “Operación Tsunami” a los que la FGR aplicará extinción de dominio, 4 de setiembre del 2018, <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Los-bienes-incautados-en-la-Operacion-Tsunami-a-los-que-la-FGR-aplicara-extincion-de-dominio--20180904-0103.html>.
 - 29 UNODC, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf.
 - 30 Decreto 51-2014, que adiciona el artículo 78-A, «De la restitución a las víctimas».
 - 31 Artículo 42 a) Destino de los bienes, Ley Modelo de Extinción de Dominio UNODC, Programa de Asistencia Legal Mutua para América Latina, 2011.



GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

ACERCA DE THE GLOBAL INITIATIVE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime es una red global con más de 500 Expertos alrededor del mundo.

The Global Initiative provee una plataforma para promover un mayor debate y enfoques innovadores como pilares en la construcción de una estrategia global inclusiva contra el crimen organizado.

www.globalinitiative.net