



Asunción, 26 de noviembre de 2019

Señora
Dra. TERESA DE JESUS ROJAS DE JARA
Ministra Secretaria Ejecutiva
Secretaria Nacional de Administración de
Bienes Incautados y Comisados (SENABICO).
Presente

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, con la finalidad de poner a su consideración el Producto Final "Recomendaciones sobre la Estrategia y Acciones prioritarias para el fortalecimiento de la SENABICO" elaborado por el Consultor Internacional Dennis Cheng.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarle con mi mayor respeto y consideración.

César Pastore

Coordinador del Programa PROBICO

CEAMSO

SENABICO MESA DE ENTRADA	
ENTRADA N°	852 /20.15
Recibido por:	Encelais
Firma:	<i>[Signature]</i>
Fecha:	06/11/19 Hora: 13:00
Obs.:	



**Dennis Cheng Consultant and Specialist
Management of Seized and Forfeited Assets**

**ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL
CEAMSO/Programa ProBiCo**

**DOCUMENTO DE RECOMENDACIONES SOBRE LA ESTRATEGIA Y ACCIONES
PRIORITARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SENABICO**

**INFORME FINAL
NOVIEMBRE 2019**

Contenido

Objetivo General.....	3
Objetivos específicos alcanzados	3
Entrevistas y reuniones realizadas durante la consultoría	4
Resultados del análisis y recomendaciones	5
A. Recepción de bienes de interés económico sujetos a administración.....	5
B. Uso provisional	10
C. Sobre la Venta Anticipada.....	15
D. Repercusiones sobre SENABICO relacionadas a las modificaciones establecidas en el artículo 46 de la Ley N°5876.....	20
E. Inversiones del fondo de dineros incautados.....	28
F. Desarrollo de los mecanismos de venta.....	31
G. Investigación Patrimonial.....	32
H. Medidas cautelares de carácter patrimonial.....	35
Conclusiones	37

Objetivo General

El Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), busca el fortalecimiento institucional de entidades y organismos de Estado, así como la generación de mecanismos que mejoren su transparencia e integridad, con acciones innovadoras que mejoren la calidad de vida de los habitantes del Paraguay.

En este sentido, CEAMSO desarrolló el Programa de Fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (ProBiCo), con la finalidad de brindar asesoramiento y asistencia técnica a dicha institución para la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de organización administrativa, operativa institucional y gestión de adecuada de los bienes incautados y decomisados al crimen organizado.

Objetivos específicos alcanzados

1. Asesoramiento y transmisión de experiencias en materia de buenas prácticas regionales en la gestión y administración de los bienes incautados y decomisados.
2. Revisión y contextualización del marco normativo, reglamentos, manuales, instructivos y guías relacionadas a la SENABICO.
3. Ajuste del marco normativo idóneo para el buen funcionamiento del sistema de administración de activos.
4. Capacitación a los funcionarios técnicos de SENABICO en materia de recepción, administración y destinación de activos incautados y decomisados.

5. Identificación de necesidades de capacitación en materia de investigación patrimonial y medidas cautelares de carácter patrimonial.
6. Identificación de espacios estratégicos para el mejoramiento del sistema de investigación patrimonial, la aplicación correcta de medidas cautelares de carácter patrimonial, incautación, administración y decomiso de activos.
7. Ejecución de reuniones con funcionarios públicos de alto nivel para la implementación de medidas y procedimientos que permiten el fortalecimiento de las políticas institucionales dirigidas a la investigación patrimonial, correcta y eficiente administración y destinación de activos incautados y decomisados.

Entrevistas y reuniones realizadas durante la consultoría

Para el análisis de la información del presente informe e identificación de espacios estratégicos para el mejoramiento del sistema de incautación, administración y decomiso de activos y el intercambio de buenas prácticas internacionales durante la presente consultoría se realizaron entrevistas con los siguientes funcionarios:

Nombre	Institución
1. Dra. Teresa Rojas de Jara	Ministra de SENABICO
2. Lic. Javier Rojas	Vice Ministro de SENABICO
3. Dr. Gonzalo García	Director General Asesoría Jurídica SENABICO
4. Dr. Santiago Arza	Director de Asuntos Legales SENABICO
5. Dr. Alfredo Cano	Director de Planificación SENABICO
6. Dr. Renato Angulo	Director de Dictámenes y Contratos SENABICO
7. Dr. Carlos Gómez	Director General de Cooperación Internacional de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD).
8. Dra. Soledad Machuca	Fiscal Adjunta de Delitos Económicos
9. Dra. Liliana Alcaraz	Fiscal adjunta de delitos económicos
10. Dr. Marcos Alcaraz	Fiscal Adjunto de la Unidad Especializada de Lucha contra el Narcotráfico
11. Ministro Carlos Arregui	Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD)

12. Dra. Mónica Seifart	Directora Jurídica de la Presidencia de la República
13. Dr. Benigno López	Ministro de Hacienda
14. Dr. Humberto Otazú	Juez de Garantías
15. Dra. Yolanda Miré	Jueza de Ejecución
16. Dra. Sandra Silveira	Jueza de Ejecución
17. Dr. José Ortiz	Director Jurídico Registro Automotor
18. Dr. Eugenio Jiménez	Presidente Corte Suprema de Justicia
19. Dra. Carolina Llanes	Ministra Corte Suprema de Justicia
20. Dra. Sandra Quiñónez	Fiscal General de la República de Paraguay
21. Licda. Nancy del Valle	Ex coordinadora del Proyecto BIDAL CICAD/OEA por Paraguay.

Resultados del análisis y recomendaciones

A. Recepción de bienes de interés económico sujetos a administración.

En cuanto este tema, señalan los funcionarios de SENABICO que están trabajando con consultores brindados por CEAMSO¹, el reglamento, los procesos y manuales para establecer el procedimiento y los requisitos para la recepción de los bienes transferidos por las autoridades competentes, identificándose algunos aspectos importantes a considerar de acuerdo a la experiencia internacional y a los estudios realizados por organismos internacionales.

Sin duda la recepción de los bienes incautados constituye una de las etapas más importantes del proceso de administración de los activos, toda vez que en este momento se deberá de **recabar la información pertinente, útil y necesaria** que permitirá adoptar medidas de administración correctas sobre los bienes entregados por las autoridades competentes, ya que sin esta información mínima

¹ Alma Alvarez y Ruben Godoy

no podrían ejercer actos de administración que permitan una gestión eficiente de los activos.

En este sentido, los estudios realizados por el Sub Grupo de Decomiso y el Proyecto BIDAL en el marco de la CICAD/OEA en el año 2017, mencionan en el ***“Estudio sobre Mejores Prácticas en la Coordinación entre Autoridades Administrativas y Judiciales con las Oficinas Especializadas en la Administración de Bienes Incautados y Decomisados”***, lo siguiente:

“En este marco, este grupo técnico de expertos ha identificado la necesidad de ejecutar acciones de coordinación entre autoridades encargadas de la investigación e incautación de los activos con el organismo especializado en la administración de los bienes que permitiría mejorar los procesos de recepción de los activos complejos y evitar problemas en su posterior administración. En este sentido el Proyecto BIDAL ya en el año 2010 había identificado este aspecto importante de coordinación interinstitucional, el cual fue plasmado mediante en el “Documento de Mejores Prácticas para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados” señalando la importancia de la planificación anticipada y el principio de discrecionalidad de la autoridad competente en la aplicación de la medida cautelar, mencionando lo siguiente:

“Cuando sea posible, antes de la incautación o embargo, los bienes deberían ser valorados y analizados, a efectos de anticipar los gastos de recursos que demande su futura administración y determinar el alcance de la medida preventiva por parte de la autoridad competente, de acuerdo a los criterios de discrecionalidad, razonabilidad y objetividad.

La autoridad competente no debería estar obligada a incautar cualquier activo identificado, sino que debe tener discrecionalidad para

determinar los activos a incautar, así como establecer los diferentes mecanismos para limitar los activos para impedir su enajenación.”²

Sobre lo anteriormente señalado, no solamente es importante e indispensable realizar **la coordinación y planificación previa** a la recepción de los bienes entre autoridades transferentes, sino también que dentro de los actos de preparación y coordinación sea compartida información de calidad y precisión, orientada principalmente a la identificación y naturaleza jurídica del bien, condiciones del activo, descripción detallada, información catastral y la actividad económica o comercial desarrollada en el lugar y que es necesaria y pertinente para su debida recepción y principalmente para determinar las estrategias de administración correctas, oportunas y necesarias para que los bienes continúen siendo productivos.

En la evaluación y análisis de campo se ha identificado la recepción bienes, que no cuentan con una identificación clara y detallada de sus características, como por ejemplo algunos inmuebles que se encuentran bajo administración de la SENABICO, pero no cuentan con la información básica del registro de bienes inmuebles y del catastro nacional, lo cual es necesario para tomar decisiones adecuadas de administración. Por otro lado, la información se torna necesaria ya que sin esta, se tornaría imposible la aplicación de medidas cautelares de carácter patrimonial para impedir el poder dispositivo del activo y sujetarlo con ello de manera efectiva al proceso penal y por otro lado, la necesidad de establecer dichas precisiones y características del bien al final del proceso, toda vez que los bienes deberán ser descritos, precisos y detallados en la sentencia de comiso respectiva. }

Durante la asistencia técnica se realizaron observaciones al borrador de Reglamento de Administración de Bienes que vienen trabajando los técnicos de la

² Documento de mejores prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2010.

SENABICO, precisamente donde se desarrollan los requisitos y procedimientos para la recepción de los bienes.

Por otro lado, se abordó la interrogante sobre cuáles bienes debían de recibirse por parte de las autoridades transferentes partiendo del concepto de “bienes de interés económico”, señalado en la Ley N°5876 en su artículo 3, constituyéndose estos como: *“Todos aquellos de valor pecuniario susceptibles de administración y que sean generadores de beneficios económicos o de utilidad”*.

Este concepto fue desarrollado a través de los estudios y experiencia del proyecto BIDAL OEA/CICAD, principalmente al notar que muchos organismos de administración existentes tenían el problema de recibir bienes que constituían **evidencia dentro del proceso judicial** y por lo tanto no eran idóneos para ejercer actos de administración, razón por la cual eran bienes entregados bajo la figura de “custodia”.

En esta evolución de los sistemas de administración de bienes incautados y decomisados de los últimos 15 años, fue necesario delimitar el tipo de activos que dichos organismos reciben por parte de las autoridades transferentes y en este sentido, se desarrolló el concepto de bienes de interés económico, principalmente con la finalidad de establecer o delimitar aquellos activos sujetos a administración y diferenciarlos de aquellos bienes que servirán dentro del proceso penal o de extinción de dominio como elemento de prueba, y en este sentido, debemos entenderlo como:

“Incautación de bienes de interés económico

Entre los objetivos primordiales de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley debería estar la identificación e incautación de los productos o instrumentos del delito. Consecuentemente, habrá casos en los que la autoridad competente debe incautar el producto del delito y de los instrumentos a pesar de que no podrá recuperar los gastos de administración de los activos, como por ejemplo en los supuestos de incautación de sustancias prohibidas o de incautación por razones de salud pública u objetos de prueba.

Fuera de estos casos, los Estados deberían procurar que los bienes incautados sean bienes de interés económico y que la entidad administradora de bienes pueda ejercer sobre éstos su guarda, custodia, administración preservación y liquidación. Lo anterior evita el almacenamiento, mantenimiento y custodia de bienes de escasa cuantía y sin ningún interés, para ello los activos deberían ser sometidos al avalúo correspondiente para determinar su valor en el mercado.

Algunos Estados utilizan umbrales de valor mínimo para determinar si se emprenden hacia el decomiso, sin perjuicio de las excepciones adecuadas que permitan la incautación de bienes de poco valor o sin interés público.”³

Este concepto de bienes de interés económico, ha sido incorporado en las legislaciones de los organismos de administración de bienes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Uruguay⁴.

En el caso Paraguay este concepto fue introducido a través de la Ley 5876 en el artículo 3 ya mencionado anteriormente, misma que se complementa con en el artículo 14, al establecer los bienes no se reciben por parte de la SENABICO y con su reglamento, Decreto N°8668 al desarrollar en el artículo 43, lo siguiente:

“Entrega de bienes a la SENABICO, La autoridad que materialice la incautación, comiso o la declaración de abandono, está obligada a poner inmediatamente a conocimiento de la SENABICO dicho acto jurídico remitiéndole un listado de los bienes implicados, a fin de que esta

³ Documento de mejores prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2010.

⁴ Documento Aspectos Normativos para la creación de Cuerpos Especializados en la Administración de Bienes Incautados y Decomisados, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2012., el cual contiene un estudio de legislación comparada de los organismos de administración de activos existentes en el hemisferio.

*determine, por resolución de la Máxima Autoridad, cuales son **los bienes de interés económico** que deberán de ponerse a su disposición para ser administrados conforme a la Ley N°5876/2017.”*

RECOMENDACIONES	
Requisitos para la recepción de bienes	Establecer vía reglamento los requisitos para la recepción de los bienes por parte de las autoridades transferentes de acuerdo a la naturaleza de cada bien incautado.
Acta de entrega recepción de bienes	Establecer dentro del documento del acta de entrega - recepción de forma clara que los bienes se reciben en el acto no constituye evidencias dentro del proceso, con la finalidad de que la representación fiscal tenga plena seguridad de esta condición.
Diferenciar los bienes de interés económico susceptibles de administración	Establecer a través de manuales e instructivos los bienes de interés económico susceptibles de administración y diferenciarlos de aquellos que quedaran en manos del Ministerio Público como evidencia dentro del proceso.
Actos preparatorios para la recepción de bienes	Necesidad de establecer de manera coordinada la planificación, requisitos y actos preparatorios para la debida recepción de bienes, especialmente tratándose de bienes complejos y empresas.
Coordinación interinstitucional	Desarrollar entre autoridades transferentes e instituciones registrales mesas de trabajo interinstitucional.
Capacitación	Realizar jornadas de capacitación para fiscales del Ministerio Público en materia de investigación patrimonial con fines de comiso, medidas cautelares de carácter patrimonial y administración de bienes incautados y decomisados.
Mesas de trabajo	Establecer mesas de trabajo interinstitucional que permitan coordinar a través, de manuales o instructivos el proceso de recepción por parte de las autoridades transferentes.

B. Uso provisional

Se realizó un análisis durante las visitas sobre los alcances, obligaciones y responsabilidades de las instituciones beneficiadas, con la aplicación de la figura

del uso provisional y principalmente el intercambio de experiencias que han tenido otros países con esta figura legal de administración.

Al respecto, es importante señalar que esta figura fue muy utilizada en países en América Latina, con no muy buenos resultados en la mayoría de ellos, principalmente por el desgaste o pérdida acelerada del valor de los bienes y en algunas ocasiones el mal uso por parte de funcionarios públicos, razón por la cual en su momento fue el centro de discusión en el seno del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos y el Subgrupo de Decomiso durante los años 2008-2009, si esta figura debía ser incorporada finalmente como una “buena práctica” en el documento de estudio⁵, llegándose a la siguiente conclusión:

“Consideraciones sobre el uso provisional de los bienes incautados.

Quando los bienes incautados no puedan ser razonablemente conservados en las mismas condiciones de su incautación sin utilización por parte del Estado, o ello resulte demasiado oneroso, las mejores prácticas aconsejan su enajenación anticipada, si la legislación nacional así lo permite.

Algunos Estados en aplicación del artículo 7 inciso 6 del Reglamento Modelo de la CICAD/OEA, han adoptado procedimientos que permiten el uso provisional de los bienes incautados, autorizándolo en circunstancias excepcionales y bajo estrictas condiciones.⁶

⁵ Documento de mejores prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados, Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2010.

⁶ Estas condiciones deberían incluir, además de las previstas en el artículo 7 inciso 6 del Reglamento Modelo de la CICAD/OEA, la contratación de las pólizas de seguros correspondientes.

Otros Estados por su parte, consideran que el uso provisional de los bienes incautados pone en peligro la integridad del sistema de decomisos porque lo hace más vulnerable hacia la corrupción y al abuso, sometiéndola a la crítica pública; adicionalmente, el uso podría ser incompatible con los derechos fundamentales, tales como el debido proceso.

Por ninguna circunstancia se debe autorizar el uso de bienes para fines particulares.”

La experiencia internacional durante estos largos años, ha sido que la figura del uso provisional debe de ser la última decisión de administración por parte del organismo encargado de la gestión de los activos, una vez agotada figuras como la venta anticipada, en el caso de bienes muebles y el arrendamiento en caso de bienes inmuebles.

Es por esta razón que cuando el Proyecto BIDAL y el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI)⁷ elaboraron el proyecto de Ley de creación de la SENABICO, tomaron en consideración estas recomendaciones y experiencias internacionales para poner controles y obligaciones a los beneficiarios de la figura del uso provisional.

Estas pueden identificarse en el artículo 13 de la Ley N° 5876, relacionada a las decisiones de administración que debe de tomar la SENABICO, entre las que encuentran de manera prioritaria **la conservación y la productividad de los bienes** y por otro lado, el establecimiento de limitaciones y obligaciones al señalar la supervisión sobre el uso de los bienes asignados a las instituciones previstas en la Ley, así como el requisito de establecer las previsiones presupuestarias en cada ejercicio fiscal para asignar los recursos para el aseguramiento, mantenimiento, preservación y cualquier otro gasto.⁸

⁷ Grupo de Trabajo Interinstitucional conformado por funcionarios públicos de más de 15 instituciones nacionales que realizaron opiniones técnicas al Proyecto”

⁸ Ley 5876, Artículo 10, literal f)

Así las cosas, el establecimiento de un convenio de cooperación institucional debe incluir las limitaciones, obligaciones y responsabilidades de la figura del uso provisional por parte de la institución beneficiada y la obligación y responsabilidad de la SENABICO de supervisarlos.

Por otra parte es importante mencionar lo señalado en el Artículo 7 literal 6, del Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos Relacionados con El Tráfico Ilícito De Drogas, y otros Delitos Graves.⁹, al establecer que:

“Los bienes incautados que estén bajo la administración de la Autoridad administrativa especializada no serán utilizados.

Excepcionalmente, cuando no fuese posible su liquidación anticipada, o ésta fuese perjudicial para los intereses del Estado, dichos bienes podrán ser destinados para su uso provisional, de acuerdo con el orden jurídico interno. Tal uso será regulado por una norma jurídica que establezca:

- a. Las categorías de bienes incautados que podrán ser destinados a uso provisional bajo la responsabilidad del Estado;*
- b. Los límites temporales del uso provisional;*
- c. Las instituciones que podrán solicitar a la autoridad administrativa especializada el uso provisional;*
- d. Los fines o propósitos específicos para los cuales tal uso será permitido;*
- e. Los mecanismos de control adecuados, para el cumplimiento de dichos fines; y,*
- f. La protección de derechos del imputado o de terceros afectados.*

⁹ Comisión Interamericana para el Abuso del Control de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA)

En estos casos la autoridad administrativa especializada deberá establecer las responsabilidades de la entidad destinataria de los bienes, en lo que respecta a su uso, conservación, y la razonable preservación de su valor económico.

El ordenamiento jurídico interno también podrá determinar no establecer excepción alguna que permita el uso provisional de bienes incautados.”

En virtud de todo lo expuesto, esta figura del uso provisional debe ser regulada por el Reglamento de Administración de Bienes Incautados y Decomisados que la SENABICO debe de desarrollar, debiendo establecer los límites y obligaciones y responsabilidades por el mal uso, así como la supervisión por parte de SENABICO o terceros especializados en el mantenimiento y preservación de los activos.

Al respecto, se compartieron experiencias y buenas prácticas de países que utilizado esta figura del uso provisional de los bienes de manera supervisada y con control de mantenimiento y con ello evitar que los activos se deterioren o pierdan valor.

RECOMENDACIONES	
Políticas de administración	Cambiar las políticas institucionales respecto a la aplicación de mecanismos de administración que de manera prioritaria establezcan la gestión de los bienes hacia mecanismos para generar la productividad, la venta anticipada, antes de la aplicación de la figura del uso provisional
Convenios de cooperación interinstitucional	Crear convenios de cooperación interinstitucional donde se establezca de manera clara y precisa las obligaciones y responsabilidades de las instituciones beneficiadas.
Creación de Oficinas de enlace	Los convenios interinstitucionales deberán incluir la creación de la oficina de enlace con SENABICO, la cual será la encargada de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento y preservación de los bienes entregados bajo la figura del uso provisional por la SENABICO

Supervisión sobre el mantenimiento de los bienes incautados	Desarrollar a través de la figura de los terceros especializados la contratación de talleres autorizados para que las instituciones beneficiarias lleven los vehículos para el control preventivo.
Fiscalización sobre el uso provisional	SENABICO deberá crear mecanismos de supervisión sobre el mantenimiento y preservación de los bienes entregados bajo la figura del uso provisional

C. Sobre la Venta Anticipada

Desde la entrada en vigencia de la Ley N°5876, de acuerdo con las entrevistas realizadas no han tenido aún un solo caso de venta anticipada de bienes autorizado hasta el momento, toda vez que aún existe desconocimiento por parte de los operadores de justicia y la comunidad jurídica sobre el alcance de la aplicación de esta novedosa forma de administración y por otro lado, desde el punto de vista de la tutela legal efectiva no existe claridad del procedimiento jurisdiccional de aprobación de esta medida, lo cual abona al temor de su aplicación por parte de los jueces.

Sobre este particular, cabe mencionar que esta figura legal viene siendo impulsada por muchos organismos internacionales, entre los cuales podemos citar el Documento de Mejores Prácticas sobre el Comiso de Bienes Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), establece como una recomendación, para un régimen ideal de administración de bienes decomisados, lo siguiente;

“g) La ley concede a los Tribunales la autoridad para ordenar la venta, incluso en los casos en que los bienes son perecederos o se deprecian rápidamente.

h) Existe un mecanismo que permite la venta de los bienes con el consentimiento del propietario.”

Por su parte, el documento “Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado, cita lo siguiente:

“Reiteramos que la regla general debe ser la conservación de los bienes incautados durante la tramitación del proceso. Ahora bien, excepcionalmente y en supuestos especiales puede autorizarse su venta. En efecto, una vez que los bienes han sido inventariados, en caso de ser de lícito comercio puede autorizarse su enajenación o venta, antes incluso de la existencia de sentencia, siempre que concurren una serie de circunstancias en los bienes que veremos a continuación. Para ello se ha de promover un proceso de enajenación de tales bienes, en el que parece conveniente observar los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad.

El Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos relacionados con el Tráfico ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, en su artículo 6, regula las “Medidas cautelares sobre los bienes, productos o instrumentos” indicando que la orden de incautación o embargo preventivo se dictará con el fin de preservar la disponibilidad del bien, producto o instrumento.

Luego, el artículo 7 del mismo Reglamento, el cual se compone de varios puntos, designa a la autoridad administrativa especializada como responsable de la administración y razonable preservación del valor económico de los bienes objeto de medidas cautelares y de manera específica indica en el punto 4:

“La Autoridad administrativa especializada podrá ordenar la enajenación de aquellos bienes perecederos, susceptibles de próximo deterioro; de aquellos cuya conservación, o administración resulte excesivamente onerosa; y de aquellos bienes cuya conservación determina una significativa disminución de su valor”.

En ese mismo sentido, la Guía Normativa para la Creación y Desarrollo de Organismos de Administración de Bienes, se ha referido al tema, destacando que se autorizará la venta anticipada de bienes sujetos a medidas cautelares, cuando corran el riesgo de perecer, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse o cuya conservación irrogue perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Lo mismo procederá cuando se trate de semovientes u otros animales.¹⁰

Por su parte, el Documento de Buenas Prácticas sobre Administración de Bienes Incautados y Decomisados¹¹, ha tratado la venta o subasta anticipada de bienes incautados, perecederos o semovientes con autorización de la autoridad competente.

Este documento indica además, que la autorización para la venta anticipada se basa en que esa acción vaya a preservar el valor de los bienes para evitar su deterioro y la pérdida de su valor comercial, o para el caso de que exista la posibilidad de pérdida o destrucción del bien en razón de su excesiva u onerosa administración.

El G-8, grupo de países industrializados con mayor peso a nivel mundial, en su documento de mejores prácticas para la administración de bienes decomisados, también ha incorporado el tema de la venta anticipada. Dicho documento establece, *“que debería de existir una legislación que regule los procedimientos que permitan, bajo condiciones previstas en el Derecho nacional, la venta de los bienes perecederos o que se devalúan rápidamente, tales como buques, aviones, coches, animales y granjas con cosechas. Los Estados han de valorar, asimismo, la posibilidad de autorizar la venta previa al juicio de los bienes que son demasiado costosos de mantener. ...”*¹²

¹⁰ Aspectos Normativos para la Creación y Desarrollo de Cuerpos Especializados en Administración de Bienes Incautados y Decomisados; GELAVEX, pág. 101

¹¹ Capítulo III La Pérdida del objeto Producto o Instrumento del delito, punto 1. Facultades de enajenación y subasta sobre bienes incautados de forma anticipada.

¹² G8 Mejores Prácticas para la Administración de Bienes Incautados. Lyon G-8 / Grupo de Roma. Subgrupo Penal de Asuntos Jurídicos. La versión final es del 27 de abril de 2005. Citado en Aspectos Normativos para la Creación y Desarrollo de Cuerpos Especializados en Administración de Bienes Incautados y Decomisados. GELAVEX. Pág. 9 y 1

También por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en la Ley Modelo de Naciones Unidas sobre Extinción de Dominio, mencionó respecto a esta figura legal:

“Artículo 41. De la venta anticipada de bienes. Cuando los bienes sujetos a medidas cautelares presenten riesgo de perecer, deteriorarse, desvalorizarse o cuya conservación ocasione perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración, la autoridad designada de acuerdo con el ordenamiento interno dispondrá su venta anticipada.

El producto de la venta será depositado en un fondo o cuenta del sistema financiero, creado para tal efecto.”

Y finalmente, el Subgrupo de Decomiso del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos a través del Subgrupo de Decomiso, realizó un estudio sobre soluciones y desafíos en la administración compleja de activos incautados¹³, y señaló que:

“Para resolver muchos de los problemas anteriormente señalados, la aplicación de figuras jurídicas como la venta anticipada, entendiéndose esta como la simple monetización del bien mueble para evitar la pérdida del valor del activo incautado, auxilian al organismo especializado en la administración de activos para darle un destino de manera eficiente.

Si bien es cierto que las diferentes normas de los países que autorizan esta figura de venta anticipada no distinguen entre bienes muebles o inmuebles, tratándose de estos últimos, esta decisión pareciera mucho más riesgosa, ya que los bienes inmuebles normalmente ganan valor o se aprecian con el transcurso del tiempo. Esto no ocurre con los bienes muebles, por lo que la justificación de la venta anticipada debe de ser muy

¹³ Documento estudio sobre desafíos y soluciones en la administración de activos complejos, año 2016.

bien motivada y fundamentada, pues en caso de ordenarse su devolución no podría restituirse el valor actual del activo.

En este sentido, se encontraron casos en los que la decisión de venta anticipada es tomada mediante resolución administrativa debidamente motivada y fundamentada del propio organismo administrador. En otros países de corte más garantista, la decisión le corresponde al juez competente a solicitud del organismo especializado o del Ministerio Público.”

Como puede observarse, distintos organismos internacionales y estudios realizados han recomendado que los ordenamientos jurídicos internos de los países establezcan la posibilidad de vender anticipadamente los bienes, bajo supuestos especiales, definiendo incluso de manera expresa tipos de bienes objetos de esa medida. Pero también se han introducido otros parámetros que pueden valorarse para justificar la autorización de la venta anticipada, como ocurre cuando se determina que los bienes pueden depreciarse rápidamente, deteriorarse, destruirse o son de costoso mantenimiento.

Cabe señalar que este instrumento jurídico resulta mucho más garante de los derechos de propiedad, que dejar perder o desvalorizar el bien mientras finaliza el proceso penal, toda vez que se trata de una simple monetización de un objeto con la finalidad de preservar el valor del activo, el cual una vez monetizado es el valor de venta el que queda sujeto al proceso judicial.

Además de lo anterior, es posible que como organismo administrador este capital producto de la venta anticipada pueda invertirse a través de instrumentos financieros como certificados de depósitos a plazo para que ganen intereses, los cuales deben ser reconocidos al titular del bien una vez ordenada su devolución, con lo cual, además de frenar la depreciación del bien tendría como beneficio generar intereses para recuperar el valor del activo.

RECOMENDACIONES	
Política institucional	Establecer y desarrollar una política institucional prioritaria por parte de la SENABICO para impulsar la aplicación de la figura de la venta anticipada de los bienes sujetos a deterioro o desvalorización.
Coordinación interinstitucional	Desarrollar una coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público y la SENABICO para establecer el procedimiento de solicitud de venta anticipada de bienes incautados..
Reglamento	Desarrollar en el Reglamento de Administración de Bienes Incautados y Decomisados, el procedimiento de valoración y justificación de las solicitudes de venta anticipada por parte de la SENABICO.
Acuerdo Corte Suprema de Justicia	Establecer vía acordada de la Corte Suprema de Justicia el procedimiento resolver las solicitudes de venta anticipada con la finalidad de estandarizar el proceso de autorización jurisdiccional para su debida aplicación.
Inscripción de bienes registrables	Coordinar con los registros públicos de bienes inmuebles y automotores, el procedimiento para la inscripción de bienes por venta anticipada a terceros adquirentes.
Capacitaciones	Promover entre las diferentes instituciones relacionadas con la figura de la incautación y comiso, la aplicación de la figura de la venta anticipada a través de capacitaciones técnicas.

D. Repercusiones sobre SENABICO relacionadas a las modificaciones establecidas en el artículo 46 de la Ley N°5876

Dentro de las cosas más importantes realizadas durante esta asistencia técnica fue la identificación de las reformas realizadas al artículo 46 de la Ley N°5876, sobre el cual es importante analizarlo desde la perspectiva técnica y las buenas prácticas internacionales, principalmente las implicaciones que conlleva su aprobación las

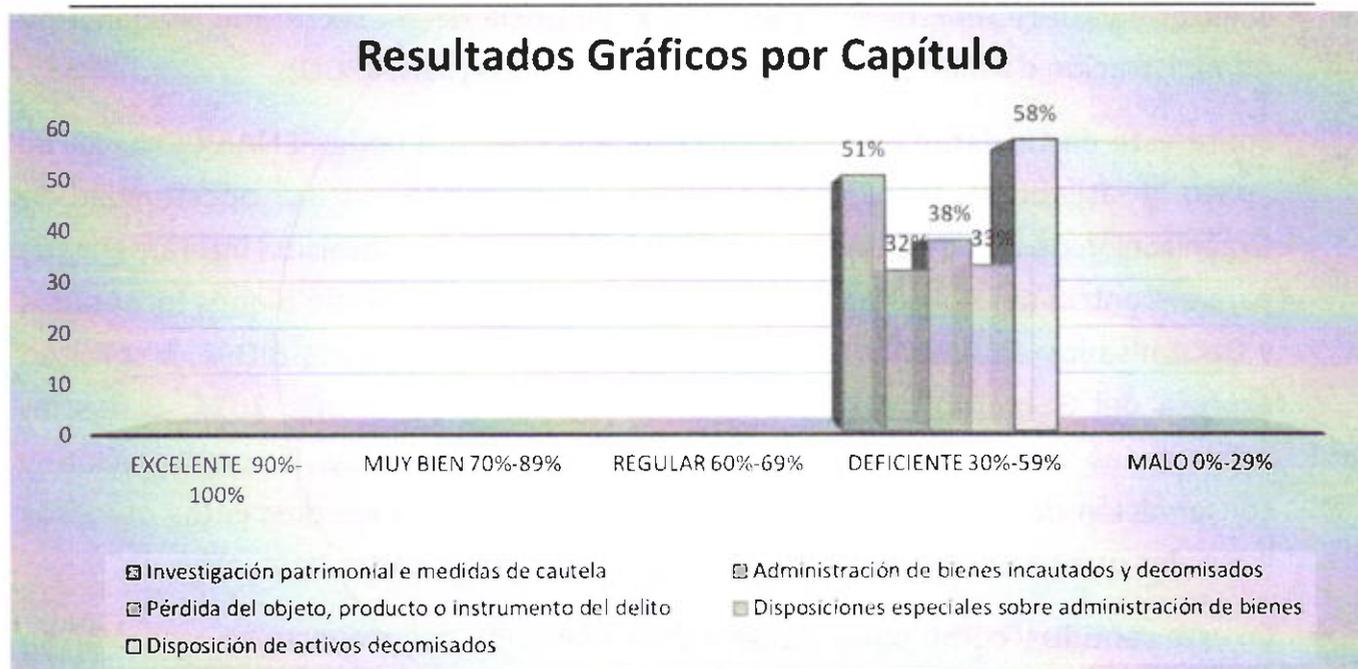
cuales podrían repercutir en la eficacia y eficiencia de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Decomisados y Comisados (SENABICO).

Sobre este particular, hay que recordar que la creación de la SENABICO nace del apoyo y asistencia técnica especializada que brindó en su oportunidad la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) con el Proyecto de Bienes Incautados y Decomisados en América Latina, más conocida por sus siglas BIDAL, a solicitud expresa del Gobierno de la República de Paraguay en el año 2014, dadas las necesidades como país de resolver el problema serio de la preservación y conservación de los bienes incautados y decomisados en los diferentes procesos judiciales que se encontraban bajo custodia de la autoridades competentes.

En este sentido y como parte integral de la ejecución del proyecto se realizó en su oportunidad un diagnóstico situacional sobre la figura del comiso, que fue desarrollada para establecer las capacidades operativas de los organismos de investigación en la localización, ubicación, individualización e incautación de los bienes producto o instrumentalizados en las actividades delictivas y analizar el impacto sobre las organizaciones criminales desde la perspectiva patrimonial y por otro lado medir la capacidad institucional para mantener, preservar y administrar bienes y empresas en funcionamiento incautadas, así como la comercialización, el aprovechamiento o la destinación de los activos comisados por sentencia judicial firme.

Dicho diagnóstico no arrojó los mejores resultados, toda vez que en la gráfica general relacionado a los cinco (5) grandes temas desarrollados, la República de Paraguay de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, se situó como deficiente en su gestión, como se puede apreciar en el gráfico siguiente¹⁴.

¹⁴ Datos extraídos del “Documento de Resultados del Diagnóstico Situacional relacionados a la investigación patrimonial, administración y destino de bienes incautados y decomisados” PARAGUAY 2014-2015 OEA/CICAD/PROYECTO BIDAL.



De tal manera que se conformó el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) conformado por cerca de quince instituciones nacionales para presentar un anteproyecto legislativo que tuviese como iniciativa la creación de un organismo especializado y un sistema de administración de bienes incautados y comisados, moderno y que reuniera a su vez las mejores prácticas internacionales la experiencia de países que ya habían transcurrido un largo camino en la gestión de este tipo de activos.

Una de estas experiencias precisamente se situó en más de 15 años atrás en países como Bolivia, Costa Rica, Colombia y Ecuador, que a través de los diferentes estudios realizados por el Proyecto BIDAL y el Subgrupo de Expertos de Decomiso de la CICAD/OEA, permitió un estudio técnico que fueron plasmadas en un documento denominado **“Documento de Buenas Practicas sobre administración de bienes incautados y decomisados”**, el cual señaló en lo que interesa:

“Recursos apropiados para el mantenimiento de los bienes incautados

Los recursos asignados al fondo de bienes decomisados deberían ser fuente alternativa de financiación para la administración de bienes

incautados, así como aquellos derivados de los intereses, las rentas o los ingresos de las empresas o negocios incautados, los que podrían servir para mantener los mismos u otros bienes en situación de incautación.

Las Unidades Especializadas de Administración de Bienes, deberían estar adecuadamente financiadas para el correcto cumplimiento de sus funciones. Además, la legislación interna debería prever que el financiamiento externo será necesario, al menos en los primeros años, para sostener el programa de administración de bienes, con la previsión de que después de la puesta en marcha dicho programa sea auto-sostenible; para ello, sería deseable que la legislación garantice que una parte de los bienes decomisados sean dedicados a apoyar aún más el programa de decomiso de bienes y las acciones de la UAB.”

Además, el estudio señaló algunas formas en que los países del hemisferio habían adoptado para el mantenimiento de los bienes, entre ellas:

- a) A través del presupuesto autónomo de la entidad administradora de bienes, al menos hasta que el fondo de bienes decomisados pueda ser auto-sostenible;
- b) Utilizando un porcentaje de los intereses generados por el fondo de dineros incautados;
- c) A través de un porcentaje del fondo de dineros decomisados;
- d) Por deducción o cobro al propietario y/o tercero legítimo a la hora de ordenarse su devolución por los gastos de mantenimiento y custodia de los bienes incautados;
- e) Cuando los bienes incautados son productivos a través de su propio presupuesto;

- f) A través de diferentes medidas cautelares provisionales como la inmovilización, congelamiento o anotación registral.

Con este estudio, se inició la transformación de los organismos especializados en la administración de bienes incautados y decomisados en América Latina, hacia entidades que tuvieran la mayor capacidad de gestión para que los activos incautados bajo su cargo se fueran convirtiendo en fuentes adicionales de financiamientos y con ello auto preservarse y mantenerse.

Sin embargo, para alcanzar esta meta, se identificó que para preservar y mantener los bienes productivos, era necesario crear un fondo especial, **no sujeto a las regulaciones normales de contratación pública, ni que obedeciera a las reglas y procedimientos de presupuesto para entidades estatales**, la razón de ello, se centra en que los bienes incautados no constituyen activos públicos, toda vez que pertenecen a un tercero, mientras no exista sentencia de comiso penal y por lo tanto es jurídicamente imposible destinar recursos públicos para darle mantenimiento y preservar los bienes incautados de un tercero y mucho menos inyectar capital a empresas o bienes productivos incautados para la generación de recursos propios.

En razón de lo anterior, la Ley 5876 en su artículo 22, crea el Fondo Especial con las características suficientes que le permite ejecutar su labor de mantenimiento y preservación para cubrir sus gastos operativos y la contratación de bienes y servicios para el mantenimiento y preservación de los bienes incautados y en comiso, la cual es alimentada por el 25% por ciento establecido en el artículo 46, así como de los rendimientos financieros producto de las inversiones del dinero incautado.

Las anteriores disposiciones permitirían a la SENABICO encontrar formas de auto sostenibilidad que le permitirían alcanzar los estándares internacionales para este tipo de agencias.

Algo importante del artículo 22 señalado, es que de manera expresa indica que dicho fondo no estará sujeto a las **Disposiciones Generales del Presupuesto de la Nación y su reglamento**, lo cual de acuerdo a la entrevista realizada con el Ministro de Hacienda esto no afectaría su inaplicabilidad a pesar que van a ser trasladados al Ministerio de Hacienda como fondos públicos de acuerdo con la reforma del artículo 46.

Ahora bien, hay que dejar claro que las experiencias internacionales y los estudios realizados por la CICAD/OEA, señalan de manera categórica que **el fracaso en la gestión de los bienes incautados en los países, obedece a la pretensión de administrar bienes privados como si fueran activos públicos**, sometiéndolos a las reglas y procedimientos del régimen estatal, principalmente en materia de contrataciones públicas y presupuesto.

Es importante indicar que el estudio realizado por el Subgrupo de Decomiso del Grupo de Expertos para el Control del lavado de Activos (GLAVEX) y el proyecto BIDAL en el estudio denominado **“Estudio sobre desafíos y soluciones en la administración de bienes complejos”**, determinó lo siguiente:

“De la procedencia de los fondos para el mantenimiento y preservación de los bienes incautados y decomisados.

Para la administración eficiente de los activos incautados, especialmente tratándose de aquellos de vocación compleja, el primer desafío con el que cuentan los organismos especializados en la administración de bienes complejos consiste en la procedencia de los fondos o en la designación presupuestaria o financiera necesaria para hacer frente a los gastos para el mantenimiento y preservación de los activos incautados, toda vez que cuando dichos fondos provienen de los presupuestos estatales se encuentran sujetos a los procesos y regulaciones del gasto público¹⁵.

¹⁵ Ley de Contratación Pública y Ley de Presupuesto.

Lo anterior, normalmente torna el proceso difícil e ineficiente en la mayoría de los países, toda vez que la estructura y el esquema presupuestario estatal no se adecua ni encuentran diseñados para los gastos sobre la administración de activos incautados, sino para el gasto corriente destinado a salarios y servicios básicos, junto a la compra de bienes o servicios institucionales. En este sentido, la institución debe realizar de manera previa un anteproyecto de presupuesto de gastos de acuerdo a sus necesidades y someterlo al proceso de aprobación presupuestaria de cada país.

Sin embargo, tratándose de la administración de bienes incautados, se torna imposible realizar dicha proyección de gastos o de presupuesto, dado que la incautación depende de otro organismo como lo es el Ministerio Público, por lo que no es fácil establecer a ciencia cierta la cantidad de bienes que ser recibirán y el monto de los gastos en los que se podría incurrir en la administración de los activos.

A este desafío se suman las diferentes formas de contratación del Estado¹⁶ de acuerdo al monto del gasto. Por ello, el esquema tradicional presupuestario vuelve difícil la administración eficiente de los activos incautados, y, más aún, aquellos que requieren una intervención inmediata, como las empresas o compañías incautadas en marcha o activos de compleja administración.

De acuerdo al estudio realizado, algunos países ni siquiera cuentan con presupuesto para el mantenimiento de los bienes durante el periodo de incautación¹⁷ y otros países lo tienen incorporado dentro de su esquema presupuestario institucional¹⁸. En ese sentido, los Estados que participaron en esta iniciativa manifiestan que el beneficio en este tipo de procesos es la transparencia, pero todos ellos coinciden en que les reduce

¹⁶ Contratación directa, licitación privada, licitación pública.

¹⁷ Brasil, Paraguay

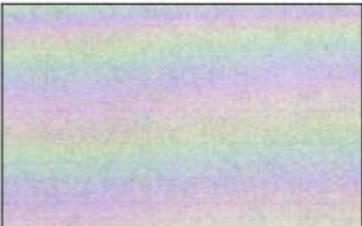
¹⁸ Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

eficiencia y, en muchos casos, no consiguen hacer frente a las responsabilidades del mantenimiento de los activos.”

Dadas todas las consideraciones anteriores, la modificación del artículo 46 del Congreso de la República, hacia incorporar los fondos de los dineros y el producto de la subasta de bienes comisados al Ministerio de Hacienda, tornaría **imposible la administración eficiente de los bienes**, toda vez que estarían instalando un régimen ya superado contraviniendo las recomendaciones de organismos internacionales para desarrollar y mejorar sus legislaciones internas hacia las mejora prácticas en materia de administración de bienes incautados y decomisados, por lo que el sistema de administración de activos desarrollado en Paraguay lamentablemente contaría con un atraso con respecto a sus instituciones homólogas y que hoy, es considerada una de las mejores legislaciones en el continente, debido a que su construcción como se mencionó, fue diseñada a partir de la experiencia regional de instituciones homólogas y la asistencia técnica de organismos y expertos internacionales.

Es importante mencionar que durante las visitas técnicas logramos reunirnos con la Ministra Asesora Jurídica Mónica Seifart del Palacio Presidencial y con el Ministro de Hacienda Dr. Benigno López, con los que tuvimos la oportunidad de conversar y externar nuestra preocupación sobre las repercusiones e implicaciones en la aplicación del artículo 46 citado, por lo que mencionó la posibilidad de aplicar el veto presidencial a la norma.

RECOMENDACIONES		
Reuniones de coordinación interinstitucional	de	Establecer reuniones con Tesorería Nacional a efectos de definir de forma clara los procedimientos para las transferencias interinstitucionales del Fondo Especial.
Análisis legal procedimental	y	Realizar un análisis técnico de la disposición efectiva de los recursos asignados al Fondo Especial por parte de la Tesorería Nacional y en caso de incongruencias normativas entre lo señalado entre los artículo 46 reformado y lo referente al artículo 22 de la Ley 5876, respecto a la inaplicabilidad sobre las

	Disposiciones Generales del Presupuesto de la Nación y su reglamento, proceder a realizar las gestiones para su modificación o bien aplicar el procedimiento del veto presidencial.
---	---

E. Inversiones del fondo de dineros incautados

Otro de los temas abordados objeto de análisis se centró en las metodologías utilizadas por otros organismos homólogos para realizar las inversiones del dinero incautado, por lo que se compartieron con ellos, las experiencias principalmente de Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala que tienen esa posibilidad normativa dentro de sus ordenamientos jurídicos y que fue incorporado en la legislación del Paraguay como una buena práctica en la búsqueda de la auto suficiencia del sistema de administración de bienes.

En este sentido, el artículo 9 de la Ley N°5876 al mencionar el régimen patrimonial de SENABICO estará integrado entre otros rubros por:

- a) El 25% proveniente del Fondo Especial de los bienes o dineros comisados. Razón por la cual deben desarrollarse a través de mecanismos reglamentarios los procesos de venta por pública subasta de bienes por venta anticipada y por comiso, a través de métodos modernos utilizados por otros organismos homólogos, como las subastas mixtas entre inglesa o ascendente y la holandesa o descendente, ambas a viva voz sobre un precio base establecido por un valuador, subastas a sobre cerrado e inclusive las subastas electrónicas.
- b) El 10% de las utilidades o rendimientos financieros de las empresas en funcionamiento y bienes productivos por concepto de administración. Por lo que será necesario establecer manuales para la recepción y

administración de empresas incautadas y los procedimientos para la contratación de terceros especializados tratándose del arrendamiento de bienes inmuebles.

- c) Un porcentaje de los rendimientos financieros provenientes de las inversiones del dinero incautado¹⁹. Para lo cual será necesario desarrollar el reglamento de inversiones²⁰, el cual regulará el procedimiento de invitación al sistema financiero, plazos y montos de inversión, requisitos de participación, entrega y evaluación de las ofertas, entre otros.

Por lo tanto, la gestión de administración que realice la SENABICO debe estar enfocada y dirigida a la generación de recursos a través de los tres mecanismos mencionados por la Ley, a efectos de ser destinados para cubrir gastos operativos institucionales y la contratación de bienes y servicios para preservar, mantener los bienes incautados y en comiso²¹ y con ello desarrollar el proceso que permita que el sistema sea auto suficiente y no depender de los gastos del presupuesto institucional o de la gestión de terceros, por lo que el desarrollo de un procedimiento de inversión claro y transparente sobre los dineros incautados resulta vital para la generación de recursos destinados al denominado Fondo Especial.

Sobre este particular, hasta la fecha según las entrevistas realizadas con los funcionarios de SENABICO, no se han realizado el traslado de fondos correspondientes al 10% de las utilidades de las empresas y bienes productivos por diferentes razones, las cuales deben ser solventadas para apoyar los recursos del Fondo Especial.

¹⁹ Tomando en consideración el artículo 36 y 38, Destinación de los intereses y devolución, Ley N°5876.

²⁰ Artículo 35, Inversiones, Ley N°5876.

²¹ Artículo 22, Creación del Fondo Especial, Ley N°5876.

Adicionalmente, el transitorio de la Ley en su artículo N°55 establece:

“Bienes abandonados: Aquellos bienes que a la fecha de vigencia de la presente ley, sobre los que no se pueda establecer la identidad del titular o afectado o se desconoce la causa judicial en la que fue incautada, la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), deberá hacer una publicación en medios de circulación nacional para que cualquier posible afectado se presente a hacer el reclamo respectivo si en el plazo de sesenta días a la publicación ninguna persona se presentará a hacer su reclamo se declarará en estado de abandono, habilitando a la SENABICO a darle destino conforme a la presente ley.”

La idea de estas disposiciones normativas transitorias, en la aplicación de la figura del abandono sobre los bienes incautados anteriores a la vigencia de la Ley, tienen la finalidad de dotar al Fondo Especial de recursos para el fortalecimiento del sistema de administración de Paraguay, por lo que es necesario realizar una revisión y un estudio a efectos de promover y coordinar con las autoridades competentes la identificación de este tipo de bienes dentro de los procesos judiciales para iniciar el proceso de abandono y venta masiva de este tipo de recursos.

RECOMENDACIONES	
Política institucional	Establecer como política institucional de la SENABICO la administración sobre bienes inmuebles para tornarlos productivos o de las empresas incautadas para la generación de empleo y la reactivación económica.
Reglamento de inversiones	Desarrollar un reglamento de inversiones que permita establecer de forma clara y precisa el procedimiento de invitación al sistema financiero y la evaluación y selección de las ofertas propuestas.
Contratación de terceros	Diseñar y reglamentar la contratación de terceros especializados en bienes raíces para que se encarguen de los arrendamientos de bienes inmuebles.
Revisión de contratos	Revisar y de ser necesario modificar los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles para generar el 10% de las utilidades por concepto de administración.

Fortalecimiento del Fondo Especial	Establecer los mecanismos para realizar el traslado de fondos de las empresas en funcionamiento y bienes productivos incautados correspondiente al 10% de las utilidades generadas por la gestión de la SENABICO.
Realizar un estudio sobre la identificación de bienes abandonados	Realizar un estudio sobre los bienes incautados existentes antes de la vigencia de la Ley a efectos de poder realizar las publicaciones correspondientes para la aplicación de la figura del abandono, lo anterior permitirá también identificar bienes en comiso que podrán subastarlos y con ello fortalecer el Fondo Especial

F. Desarrollo de los mecanismos de venta

Uno de los aspectos importantes identificados a desarrollar en la SENABICO, es la creación de mecanismos de venta anticipada de bienes incautados, por abandono y en comiso adecuados y que se ajusten a las buenas prácticas internacionales para este tipo de instituciones gestoras de este tipo de activos.

En este sentido, deben desarrollarse un procedimiento y mecanismos de subasta pública propia de la SENABICO y **no derivado de las formas o procedimientos de venta de bienes públicos**, toda vez que su naturaleza resulta distinta y por lo tanto, el “comprador” resulta distinto y la estrategia de mercadeo debe enfocarse especialmente a este público meta.

Lo anterior resulta sumamente importante, toda vez que en la construcción de los procedimientos institucionales en forma prioritaria se están enfocando los procedimientos hacia la recepción adecuada de los bienes y de las gestiones o procedimientos de administración, sin embargo, es importante también incluir o desarrollar la “tubería de salida” de los bienes, toda vez que resultaría como un esfuerzo solamente enfocado a la acumulación y administración de bienes y

dejando por un lado un elemento esencial de la gestión de los bienes como es la destinación final.

RECOMENDACIONES	
Reglamento de Subasta Pública	Crear un reglamento de subastas públicas de bienes incautados por venta anticipada, abandono y por comiso
Mecanismos de Subasta	Para la venta de este tipo de bienes incautados y en comiso se recomienda la utilización de las subastas mixtas entre inglesas y holandesas a martillo o a viva voz, así como las subastas a sobre cerrado para la venta de bienes inmuebles.
Tipos de Garantías	Además el reglamento deberá desarrollar el tipo de garantías de participación y de cumplimiento de las ofertas presentadas por los postores, así como de la garantía pos pago para aquellos bienes que tengan vicios ocultos.
Formas de pago	En el mismo sentido, dicha normativa deberá establecerse las formas y plazos de pago y en general todo deberá de incluirse en las bases de venta publicadas.
Desarrollo de una marca	Para convertirse en una institución competitiva dentro del mercado de ventas deberán establecer y trabajar una marca para que los potenciales clientes se identifiquen con la institución.
Unidad de Ventas	Se recomienda la creación de una Unidad de Ventas con personal profesional en mercadotecnia quienes realizarán los estudios del mercado y estrategias de venta sobre bienes por venta anticipada, abandonados y por comiso.

G. Investigación Patrimonial

Del análisis realizado en las diferentes entrevistas a fiscales, jueces y funcionarios de la SENABICO y la SENAD, se ha identificado una deficiencia en técnicas de investigación patrimonial, asociadas principalmente por la falta de capacitación en esta materia, la escasez de personal profesional en las áreas contables y agrimensores que colaboren en la identificación de inmuebles rurales y la

inexistencia en el área policial de una unidad especializada en el campo de la investigación patrimonial financiera.

Además de lo anterior, se identifican limitaciones en la localización e individualización de los activos de los grupos criminales investigados al menos materia de bienes inmuebles, principalmente por las deficiencias aparentemente que tiene del Registro Público de Bienes Inmuebles y del Catastro Nacional, toda vez que se encuentran registradas por matrícula folio real y no por registro por folio personal, esto hace en definitiva que la identificación de los bienes con finalidad de comiso sea casi imposible de decretarse en la sentencia, además de otros factores identificados, como problemas asociados en materia de medidas cautelares de carácter patrimonial y la titularidad bienes incautados a nombre de terceros que no son investigados, ni imputados dentro del proceso y que van en forma definitiva a derivar en la devolución de los activos incautados al final del proceso penal, perdiendo efectividad.

Debido a las razones expuestas, la SENABICO ha recibido bienes inmuebles sin identificación de propiedad por su matrícula, sin las dimensiones del área catastral y sin la correcta identificación del su titular, razón por la cual torna que las decisiones de administración sean difíciles y en algunos casos imposibles de ejecutar, aspectos además de información indispensables para que Ministerio Fiscal solicite el comiso de los bienes dentro del proceso.

Al respecto el Documento de Buenas Practicas en la Administración de Bienes Incautados y Decomisados, señaló que la investigación patrimonial es una herramienta indispensable de las autoridades de aplicación de la Ley.

“Como parte integrante de la investigación, las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley deberían procurar que los activos que se vayan a incautar puedan ser identificados mediante una investigación paralela o simultánea a la investigación principal. Esta “Investigación Patrimonial” procuraría facilitar a las autoridades competentes la

identificación del dinero o los bienes, transferencias de activos o modalidades utilizadas para impedir la identificación del origen o destino de los diversos instrumentos utilizados en la comisión del delito.

Cuando sea apropiado y debidamente autorizada en el curso de una investigación penal, la autoridad competente debería tener acceso a fuentes de información que permita la identificación precisa y detallada de los activos de la organización criminal. El acceso a la información puede ser obtenida mediante el uso de técnicas especiales de investigación, tales como: intervenciones telefónicas, seguimientos, vigilancias, operaciones encubiertas, entrega vigilada, informantes y otros.

La investigación patrimonial podría además identificar la existencia de quienes ostenta la titularidad aparente (testaferros o presta-nombres) involucrados con el grupo criminal, los cuales tienen la finalidad de encubrir, ocultar o disipar los efectos o instrumentos del delito para evitar su decomiso y diferenciarlos de aquellos terceros de buena fe a los cuales no se les puede imputar autoría o participación alguna con el hecho delictivo.”

Por otro lado, de las entrevistas realizadas con el Ministro Arregui y su equipo de funcionarios de la SEPRELAD, se llegó a la conclusión que estos temas de investigación patrimonial para la identificación, localización, individualización de bienes producto o instrumento de las actividades ilícitas y la modificación del artículo 46 de la Ley N°5876, de forma definitiva podría afectar la próxima ronda de evaluación del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), principalmente en lo referido a la recomendación 3 y 38, relacionados a la figura del comiso y la administración de los activos.

Sobre este particular, durante la consultoría hemos analizado el proyecto de Ley referente al desarrollo del procedimiento de la figura del comiso especial y autónomo que cuenta actualmente con media sanción denominado “Creación del Procedimiento para la Aplicación del comiso especial, autónomo

y la privación de beneficios y ganancias”, la cual permitiría el desarrollo de la investigación patrimonial de forma separada o conjunta con proceso penal y con ello la persecución de los activos de las organizaciones criminales y la recuperación de activos en casos de corrupción con mayor fortaleza y con mejores resultados que lo obtenidos hasta el momento en esta materia.

RECOMENDACIONES	
Políticas institucionales	Establecer por parte del Ministerio Público dentro de las políticas de persecución penal en materia de delitos económicos, lavado de dinero, crimen organizado y corrupción, la investigación patrimonial con fines de comiso o restitución.
Promover la investigación patrimonial financiera	Promover la creación dentro de la SENAD, la Unidad de Investigación Patrimonial Financiera con los perfiles profesionales necesarios para realizar un informe técnico que pueda constituirse como prueba dentro del proceso
Capacitaciones	Promover capacitaciones para policías, fiscales, jueces y funcionarios de la SENABICO en materia de investigación patrimonial, medidas cautelares de carácter patrimonial, así como de administración de bienes incautados y decomisados
Comiso especial y autónomo	Continuar con los esfuerzos que viene realizando la SEPRELAD y el Ministerio Público para que se apruebe el proyecto de Ley que desarrolla el procedimiento para la aplicación del comiso especial y autónomo

H. Medidas cautelares de carácter patrimonial

De las visitas realizadas durante el diagnóstico situacional del Proyecto BIDAL sobre el sistema de decomiso del Paraguay, se habían identificado deficiencias en materia de aplicación de medidas cautelares de carácter patrimonial, las cuales persisten hoy, principalmente sobre aquellos bienes con fines de comiso tradicional, especial o autónomo, en función de que todos los bienes

incautados son “encasillados como evidencias” dentro del proceso, siendo que el tratamiento sobre unos y otros son totalmente distintos.

Como parte de lo anterior, la Ley N°5876 hace una distinción y desarrolla el concepto de bienes de interés económico entendiéndose estos como, “... *aquellos de valor pecuniario, susceptibles de administración y que sean generadores de beneficios económicos o de utilidad*”, el anterior concepto se ha desarrollado precisamente para que este tipo de bienes sean los que reciba la SENABICO en su función de organismo administrador y no de custodia de evidencias, las cuales deben ser debidamente resguardadas en las bodegas que tiene el Ministerio Público para estos efectos.

Las medidas cautelares de carácter patrimonial, se constituyen como la piedra angular para despojar a los delincuentes del patrimonio ilícitamente adquirido o de los instrumentos utilizados en la comisión de los hechos punibles, por lo que en materia de bienes incautados con fines de comiso, deben de fundamentarse y aplicarse de manera correcta en el momento procesal oportuno, atendiendo los principios de legalidad y razonabilidad, por lo que al restringir derechos fundamentales, deben de ser atendidas a través de la tutela jurisdiccional efectiva y en este sentido, deben orientarse hacia el análisis de sus modulares orientadores, como lo son: el interés de la justicia, el valor económico del bien y viabilidad de su administración.

Como cualquier otra medida cautelar, debe ser fundamentada por el Ministerio Público Fiscal y analizada por la autoridad judicial competente, razón por la cual es necesario establecer aquellos mecanismos de investigación patrimonial que orienten hacia el establecimiento de los nexos de causalidad entre el bien con su los fundamentos necesarios para que sean susceptibles de comiso y en este sentido la capacitación juega un papel preponderante para fiscales y jueces.

RECOMENDACIONES	
Nexo de causalidad	Identificar en la investigación de los nexos de causalidad de los bienes de interés económico sujetos a comiso con la actividad ilícita delictiva con la finalidad de fundamentar el comiso.
Bienes de interés económico y evidencias	Necesidad de identificar los bienes de interés económico sujetos a comiso y diferenciarlos de las evidencias que serán sometidas como prueba dentro del proceso penal.
Medidas jurídicas de carácter patrimonial	Clarificar el momento procesal oportuno para solicitar las medidas necesarias para impedir el poder dispositivo a través de medidas cautelares como el impedimento de innovar y contratar
Principios de las medidas cautelares de carácter patrimonial	Establecer los parámetros para obedecer a los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad de las medidas cautelares en materia patrimonial
Afectación de derechos fundamentales	Identificar el momento procesal oportuno para la ratificación de medidas cautelares que afecten derechos fundamentales ante el juez competente a través de la tutela legal efectiva.
Expediente de investigación	Establecer vía manual o directriz al Ministerio Público la creación de una carpeta adjunta al expediente principal para el procedimiento del comiso tradicional, especial o autónomo.
Proyecto de Ley	Continuar con los esfuerzos para la aprobación de la Ley de procedimiento del comiso especial y autónomo por parte de la SEPRELAD y el Ministerio Público.
Mesas de trabajo	En materia de medidas cautelares de carácter patrimonial será necesario establecer mesas de trabajo interinstitucionales para el desarrollo de manuales y procedimientos para su aplicación efectiva

Conclusiones

La SENABICO es una institución que fue creada a través de la cooperación internacional y asistencia técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA)

a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), de acuerdo con los estándares internacionales, estudios realizados por el Grupo de Expertos en Decomiso y Administración de Activos incautados y decomisados y la experiencia internacional de muchos países que ya han recorrido una larga trayectoria en esta materia, razón por la cual la Ley 5876, es una de las más completas del Continente, por lo que las modificaciones que se pretendan realizar a dicho cuerpo normativo, carecen de sustento técnico, por lo que cualquier cambio deberá de realizarse estudios sobre las implicaciones que esto afectaría en la gestión adecuada de los bienes incautados y decomisados.

Por otro lado, la implementación de políticas públicas relacionadas a debilitar el brazo financiero de las organizaciones criminales y de enviar un mensaje de que el “delito no paga”, como parte del desarrollo de las investigaciones penales debe ser prioritario y con ello, la creación y especialización de cuerpos de investigación financiera patrimonial dentro de los organismos de investigación como la SENAD y el Ministerio Público.

Finalmente, el componente de capacitación en materia de investigación y medidas cautelares de carácter patrimonial y de la administración de bienes incautados y decomisados, resulta indispensable como parte de la implementación y desarrollo de las políticas públicas interinstitucionales en materia de decomiso.