

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



**PROCEDIMIENTO PARA USO PROVISIONAL DE BIENES CAUTELADOS
ADMINISTRADOS POR EL CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE
BIENES EN EL SALVADOR DURANTE LOS AÑOS 2022-2024**

**CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN EXTINCIÓN DE DOMINIO Y
ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO
(CICLO II - 2024)**

**PARA OBTENER EL TÍTULO EN:
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**DOCENTE ASESOR:
DR. SAÚL ERNESTO MORALES**

**PRESENTADO POR:
ANA RAQUEL HERNÁNDEZ MORÁN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO 13 DEL 2025

ÍNDICE

ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
a. Situación problemática	5
b. Enunciado del problema	6
c. Justificación	7
d. Delimitaciones	8
i. Geográfica:	8
ii. Temporal:	8
iii. Teórica	8
e. Objetivos	9
i. Generales:	9
ii. Específicos:	9
f. Hipótesis	9
i. Hipótesis General	9
ii. Hipótesis Específicas	10
b. Tipo de Investigación	10
MARCO HISTÓRICO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO	10
MARCO JURÍDICO LEGAL	26
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	29
CAPÍTULO II: DOGMÁTICA JURÍDICA	32
CAPITULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	45

ABREVIATURAS

CSJ	Corte Suprema de Justicia
CONAB	Consejo Nacional de Administración de Bienes
FGR	Fiscalía General de la República
MDN	Ministerio de la Defensa Nacional
MH	Ministerio de Hacienda
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
PNC	Policía Nacional Civil
Cn.	Constitución de la República
CP	Código Penal
CPCM	Código Procesal Civil y Mercantil
LEDAB	Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita.
RELEDAB	Reglamento de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita
A.C	Antes de Cristo
D.C.	Después de Cristo

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar el procedimiento para el uso provisional de bienes cautelados administrados por el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) en El Salvador, en el marco de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita y su reglamento, abarcando el período comprendido entre los años 2022 y 2024. La investigación examina la transparencia, eficacia y ética con la que estos bienes son administrados, considerando que su adecuada gestión es clave para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de justicia y preservar la confianza pública en las instituciones del Estado.

El Capítulo I desarrolla el planteamiento del problema, en el que se expone la situación problemática, el enunciado del problema, la justificación, delimitaciones, así como los objetivos generales y específicos de la investigación. Este capítulo establece el contexto que motiva el estudio, así como el enfoque a través del cual se pretende abordar el tema central.

El Capítulo II constituye el marco de referencia, dividiéndose en tres apartados esenciales. El marco histórico traza la evolución de las medidas cautelares desde el Derecho Romano hasta su incorporación en el sistema jurídico salvadoreño. El marco jurídico legal recopila y analiza las principales disposiciones constitucionales y legales. El marco teórico conceptual define los conceptos clave como propiedad, dominio, extinción de dominio, medidas cautelares y otros términos necesarios para la comprensión del objeto de estudio.

El Capítulo III presenta el marco metodológico, el cual describe la hipótesis general y específicas, así como el tipo de investigación a utilizar, en la presente investigación se adoptará un enfoque dogmático-jurídico.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

a. Situación problemática

En El Salvador, la extinción de dominio se implementó como herramienta jurídica, autónoma e independiente de cualquier otro proceso, dirigida a afectar patrimonialmente a la delincuencia en cualquiera de sus modalidades, privándolos de los bienes ilícitamente obtenidos o destinados a actividades ilícitas, teniendo además la posibilidad de declarar la titularidad sobre dichos bienes a favor del Estado, sin condena penal previa, ni contraprestación alguna.¹

Un aspecto crucial de este proceso de extinción de dominio es la administración de los bienes sujetos a medidas cautelares, especialmente aquellos que por su naturaleza, características o valor, requieren ser utilizados provisionalmente para evitar su deterioro. Para asegurar una transparente y eficiente función en la gestión y administración de estos bienes se creó el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB).² La normativa vigente especialmente el Art. 85 de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (LEDAB) y los Arts. 35 y 36 de su Reglamento, faculta al Consejo Directivo del CONAB a autorizar el uso provisional de bienes bajo medidas cautelares, previo valúo y presentación de póliza de seguro, cuando dichos bienes deban usarse para evitar su deterioro. Este uso provisional está limitado a instituciones que participan o colaboran en la investigación y el proceso de extinción de dominio, supeditadas a la debida conservación y mantenimiento del bien, así como al cumplimiento de los fines institucionales para los cuales es entregado.³

A pesar de este marco normativo surgen desafíos prácticos en su aplicación. La gestión y control efectivos de los bienes en uso provisional presentan problemas como: garantizar que las instituciones beneficiarias den mantenimiento adecuado y no incurran

¹ Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013), considerando V.

² *Ibíd.* Considerando VI.

³ Reglamento de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014), artículo 35 y 36.

en uso indebido de los bienes, coordinar la rápida asignación de bienes para evitar su deterioro, y asegurar la transparencia en el destino de estos bienes. Por ejemplo, el Reglamento LEDAB prevé inspecciones y la revocación inmediata de la autorización si se detecta un uso indebido o daños al bien, reflejando la preocupación de que, en la práctica, podrían ocurrir desviaciones. Asimismo, la exclusión de ciertos bienes de lujo o suntuosos del uso provisional sugiere obstáculos para asignar bienes de alto valor por riesgo de mal uso.

Este panorama problemático justifica plenamente la investigación propuesta. Es necesario evaluar en qué medida se está cumpliendo la normativa en la práctica y cuáles son las brechas entre la letra de la ley y la realidad de la administración de bienes bajo medida cautelar. Sin prejuzgar resultados, es evidente que un manejo deficiente de estos bienes podría minar la efectividad de la extinción de dominio, ya que bienes deteriorados o mal utilizados representan pérdidas para el Estado y la sociedad. Igualmente, vacíos procedimentales o institucionales podrían estar dificultando el logro del fin último de la ley: que *“nadie pueda obtener provecho económico... derivado del cometimiento de hechos delictivos”*.⁴ En suma, existe una tensión entre un marco jurídico y su implementación, lo que plantea el problema central de esta investigación, que es evaluar si la gestión y control de los bienes entregados en uso provisional realmente cumplen con la normativa salvadoreña y cómo podrían mejorarse ante los desafíos identificados.

b. Enunciado del problema

¿En qué medida la gestión y el control de los bienes cautelados entregados en uso provisional bajo el proceso de extinción de dominio en El Salvador, se adecúan al marco normativo vigente y cuáles son las principales dificultades que enfrentan las instituciones en la implementación de dichas disposiciones?

⁴ Martín Alexander Martínez Osorio, “La extinción de dominio es constitucional (Análisis de algunos puntos relevantes de la sentencia 146-2014/107-2017, emitida por la Sala de lo Constitucional), Revista de Derecho Constitucional, N. 109 (2018): 14, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/web/j/RevCN/REV109SCon4to2018.pdf>

c. Justificación

La administración de bienes cautelados de origen o destinación ilícita, es un tema de gran relevancia en el ámbito legal y social, dado su impacto en la transparencia y la confianza pública en las instituciones del Estado. La correcta gestión de estos bienes, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) y de instituciones que participen o colaboren en la investigación y en el proceso de extinción de dominio, es esencial para evitar su deterioro o uso indebido, asegurando que, al concluir los procesos judiciales, estos recursos puedan ser dispuestos a favor del Estado, por consecuencia generando un beneficio a la sociedad. La necesidad de contar con procedimientos claros y éticos en la administración y uso provisional de bienes cautelados justifica plenamente este estudio, especialmente en un contexto en el que tales bienes pueden contribuir significativamente a fines públicos y al fortalecimiento de la justicia.

Este estudio se propone analizar las limitaciones y desafíos del marco normativo actual que regula el uso provisional de bienes cautelados. Los resultados de esta investigación permitirán evaluar si los procedimientos establecidos garantizan una gestión ética y transparente, lo cual es clave para fortalecer la confianza en las instituciones del Estado. Además, esta investigación beneficiará al CONAB y a otras instituciones públicas que participan o colaboran en la investigación y el proceso de extinción de dominio, asegurando que los bienes cautelados cumplan su propósito institucional.

La utilidad de este trabajo se extiende más allá del ámbito institucional, beneficiando indirectamente a la sociedad salvadoreña al reforzar la ética y la rendición de cuentas en el ámbito público y promoviendo una administración de bienes cautelados basada en los principios de probidad y legalidad.

El impacto social de esta investigación es considerable, ya que busca garantizar que los bienes cautelados sean administrados de forma responsable y que su disposición beneficie al Estado y a la sociedad salvadoreña. Económicamente, una gestión eficaz de estos bienes contribuye al fortalecimiento de los recursos estatales, permitiendo su uso

en áreas de alta necesidad. En el ámbito ético, este estudio refuerza la importancia de la probidad y el cumplimiento de normas legales en la administración pública, asegurando que los funcionarios responsables actúen conforme a los principios de ética y rendición de cuentas.

Esta investigación no solo contribuye a un mejor entendimiento del marco legal y operativo del CONAB, sino que también tiene el potencial de fortalecer la confianza en el sistema judicial y administrativo de El Salvador. Con un enfoque en la transparencia y eficiencia en la administración de bienes cautelados, este estudio ofrece una base para futuras mejoras que impacten positivamente en el desarrollo y bienestar de la sociedad salvadoreña.

d. Delimitaciones

i. Geográfica:

Esta investigación se desarrollará dentro del territorio salvadoreño específicamente en el área geográfica de San Salvador, por una mejor facilidad para obtener un mejor desarrollo en la investigación. Aunque se recabará información comparada de otros países únicamente con fines analíticos, sin salirse del foco local.

ii. Temporal:

La investigación abarca el periodo de 2022 a 2024, evaluando el impacto y evolución de los procedimientos del CONAB en la administración de bienes cautelados durante estos años. Este marco temporal permite examinar las mejoras y desafíos recientes en el proceso de autorización y supervisión de bienes en uso provisional.

iii. Teórica

La investigación se apoya en los principios de transparencia, ética y eficiencia en la administración pública, aplicados al uso provisional de bienes cautelados de origen o destinación ilícita. Basándose en la LEDAB y su reglamento, el estudio examina los

procedimientos de supervisión y control que el CONAB implementa para autorizar el uso de estos bienes exclusivamente a instituciones colaboradoras en la investigación y en el proceso de extinción de dominio.

e. Objetivos

i. Generales:

Evaluar la eficacia y transparencia del procedimiento utilizado por el CONAB para autorizar y administrar el uso provisional de bienes cautelados en El Salvador, a fin de identificar los desafíos y posibles áreas de mejora en la supervisión, conservación y control de estos bienes.

ii. Específicos:

- i. Analizar el marco legal y reglamentario que regula el uso provisional de bienes cautelados por el CONAB en El Salvador.
- ii. Examinar los mecanismos actuales de supervisión y control implementados por el CONAB para asegurar que los bienes cautelados sean administrados de acuerdo con los principios de transparencia y ética pública.
- iii. Identificar los principales desafíos y limitaciones que enfrenta el CONAB en la gestión de bienes cautelados, en términos de recursos, capacidad de supervisión y efectividad en la conservación de los bienes bajo su administración.

f. Hipótesis

i. Hipótesis General

El procedimiento utilizado por el CONAB para autorizar el uso provisional de bienes cautelados en El Salvador presenta deficiencias en transparencia, eficacia y control ético, lo que afecta negativamente la adecuada administración de estos bienes y genera una percepción pública de desconfianza en la gestión de recursos estatales provenientes de actividades ilícitas.

ii. Hipótesis Específicas

1. La falta de un sistema de supervisión riguroso y continuo por parte del CONAB contribuye a un aumento en el riesgo de deterioro de bienes cautelados durante su uso provisional.
2. Las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos en el CONAB obstaculizan la implementación de controles efectivos sobre los bienes cautelados, afectando la calidad de su conservación y la transparencia en su manejo.

b. Tipo de Investigación

La presente investigación adopta un enfoque dogmático-jurídico. Este tipo de investigación se basa en el análisis teórico y normativo de las disposiciones legales y principios doctrinales relevantes, en este caso, los que regulan el uso provisional de bienes cautelados por el CONAB en El Salvador. Al no requerir recolección de datos empíricos, este enfoque permite un estudio exhaustivo de las normas jurídicas y la interpretación doctrinal, centrándose en la LEDAB y su reglamento.

MARCO HISTÓRICO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

a. Desarrollo histórico de las medidas cautelares en el Derecho Romano

Históricamente, las medidas cautelares han evolucionado desde mecanismos rudimentarios en civilizaciones antiguas hasta sofisticadas herramientas legales en el Derecho moderno. En el Derecho Romano, figuras como la *Pignoris Capio* y la *Manus Iniectio* sentaron las bases para lo que hoy conocemos como medidas cautelares, protegiendo los derechos de los acreedores y asegurando la ejecución de sentencias. En El Salvador, las medidas cautelares han sido integradas en el marco legal mediante leyes como la LEDAB, que aplica supletoriamente lo regulado en el Código Procesal Civil y Mercantil, otorgando al CONAB la responsabilidad de administrar estos bienes durante el proceso judicial.

El concepto de medidas cautelares no surgió de manera espontánea en los sistemas legales modernos, sino que es el resultado de una larga evolución a lo largo de la historia. A través de diferentes épocas, han existido mecanismos que, aunque no se denominaban formalmente "medidas cautelares", cumplían funciones similares en términos de proteger derechos y garantizar la justicia durante las disputas legales.

El Derecho Romano es un sistema jurídico que se desarrolló en la *civitas romana*⁵ durante el transcurso de 13 siglos, desde la fundación de Roma en el 753 a.C. hasta la muerte del emperador Justiniano en el año 565 d.C. La naturaleza de esta etapa del Derecho es un Derecho de doctrinas, en las cuales algunos juristas construyeron instituciones a un nivel ideal y en otros casos se perfeccionaron las instituciones jurídicas sobre las que se asentarían los ordenamientos jurídicos de su tiempo y posteriores, hoy en día es la base para grandes aportes contemporáneos.⁶

Las *legis actio*⁷ reconocían alguna de estas figuras que tendían a parecerse como lo son "*La Pignoris Capio o Per Manus Capionem*"⁸, que era un procedimiento que funcionaba por medio del acreedor, él cual se garantizaba la deuda tomando determinados bienes del deudor, lo anterior era acompañado de determinadas frases por el acreedor, todo con objeto de obligarlo al pago y podía realizarse en ausencia del magistrado y como del deudor.

⁵ NICOLIELLO, N. *Diccionario del Latín Jurídico*. Editor Faira. Lanús, Julio Cesar. Argentina. Reimpresión 2004. p 79 Palabra derivada de *civis* (ciudadano, miembro de una comunidad) indica ciudadanía en sus dos acepciones: cualidad o condición de *civis*, y como conjunto o universalidad de todos los *cives*.

⁶ MARTINEZ PEREZ, Ever Ulises y RAMIREZ RAMIREZ, Carlos Mauricio, "*Las ventajas de las medidas cautelares en el Código Procesal y Mercantil*", Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2011, p. 2

⁷ HUGO, G. *Historia del Derecho Romano*, Séptima Edición, traducida por Casado Tello, Manuel. Madrid. Tipográfico de D. D. R., de Rivera, Editor p. 122. La palabra acción (*actio*) es una de las que tiene más acepciones en la lengua y particularmente en el Derecho Romano. En un sentido más general es sinónimo de efecto; ya acompañada de la palabra *Legis* es considerada con referencia a un *plebiscito*, indicando en el Derecho Público la idoneidad para demandar o ser demandado en juicio; mientras que en Derecho Civil el término de *legítima actio*, significa la queja o el medio jurídico que se usa para hacer que se obre una mudanza de parte de alguno, con o sin el consenso del Magistrado. Las *Legis Actio* estaban conformadas por cinco disposiciones: 1ra *Sacramento*; 2da *Per iudicis postulationem*; 3ra *Per conditionem*; 4ta *Per manus iniectionem*; 5ta *Per manus capionem*.

⁸ OSSORIO, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 1ra Edición. Guatemala, C.A. p 728.

Esta figura poseía la característica que no exigía la intervención de autoridad, e incluso podía operar aun en ausencia de la parte contraria. La *pignoris capio* fue creada para regular la actividad de los militares, pero luego se aplicó en las doce tablas,⁹ a algunos casos en particular. La figura de la *Pignoris Capio* también servía como un medio de coacción del cual el magistrado hacía uso en virtud de su imperio para embargar bienes a la persona que desobedecieran sus mandatos.

Catón dice en el libro primero de sus "Cuestiones epistolares" que "*pignoris capio*" es palabra especial de la lengua, de la que se servían para designar el dinero que debían recibir los soldados de los tribunos encargados de la caja militar". Este fue el origen de la expresión *pignoris capio*. Esta acción de ley consiste en que el acreedor no pagado puede aprehender una cosa mueble del deudor, sin la presencia de un juez, para obtener la cancelación de su crédito y en los casos que las leyes lo autorizan. *La pignoris capio* tiene lugar sólo en los pocos casos determinados por la ley; por ejemplo, en los créditos de los soldados contra los que deben pagarles sus sueldos y proporcionarles el dinero para adquirir caballos y forraje, y de los publicanos contra los deudores de impuestos.¹⁰

La *pignoris capio* tiene una característica real, a diferencia de la *Manus Iniectio*, donde la ejecución es personal. El que aprehendía la cosa no se hacía dueño de ella sino que conservaba su posesión como prenda de pago. Si el pago no se efectuaba, la prenda se destruía. Además, *la pignoris capio* iba siempre acompañada de una multa contra el que no cumplió. Se accionaba *pignoris capio* "unas veces en virtud de las costumbres, otras veces en virtud de la ley", dice Gayo (IV, 26).¹¹

⁹ DI PIETRO, A. Manual de Derecho Romano. Cuarta Edición, Edición Buenos Aires. pp. 42-43. La primera formulación legislativa que se conoce, es la ley de las XII tablas, fue la más completa y trascendente "fuente de todo el derecho público y privado" llegó a llamarla Tito Livio y no fue nunca derogada, aunque la mayoría de sus disposiciones quedaron, con el tiempo, sin aplicación concreta, sobre todo por la labor jurisdiccional del pretor.

¹⁰ MARTINEZ PEREZ, Ever Ulises y RAMIREZ RAMIREZ, Carlos Mauricio, "*Las ventajas de las medidas cautelares en el Código Procesal y Mercantil*", Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2011, p. 4.

¹¹ ERRAZURIZ EGUIGUREN, M. Manual De Derecho Romano, Tomo II Editorial jurídica de Chile, 1988. Pp.540-541.

Una segunda figura dentro del Derecho Romano en la legis actio, es la que se conoce con el nombre de “Manus Iniectio ó Per Manus Injectionem”¹² Consistía en una facultad que tenía el acreedor de aprehender a su deudor, confeso o juzgado. Aquí se observa un modo de ejecución personal parecido a la detención, ya que recae sobre el mismo deudor, y no sobre su patrimonio, en este orden de ideas el moroso o insolvente pasaba a jurisdicción de su acreedor. Durante el lapso de 60 días el deudor disponía de plazo para pagar por sí o por un tercero, función que cumplía el Vindex.¹³ De no efectuarlo, en los primeros tiempos, el acreedor podía dar muerte al deudor o venderlo como esclavo.

Para otros autores como Gustavo Hugo¹⁴ en su obra titulada la Historia del Derecho Romano, la Manus iniectio era precedido de un juicio, aquel contra quien se intentaba, no recobraba su libertad salvo que hubiese prestado o prestare una fianza o vindex. A su vez la fianza servía para asegurarse mutuamente la intención de presentarse en juicio en la época fijada. Con el avance del Derecho Romano las Legis Action, de las cuales formaban parte la Pignoris Capio y Manus iniectio, fueron reemplazadas por el llamado procedimiento formulario,¹⁵ denominado de esa manera porque el magistrado redactaba un documento¹⁶ pequeño, en presencia y con la colaboración de las partes, en la cual se

¹² OSSORIO, M. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1ra Edición. Guatemala, C.A. p. 579. Voz latina que significa es la toma de posesión o acción de echar mano. Es un procedimiento ante el magistrado en el caso de la manus iniectio (echar mano a alguien): en virtud de sentencia en un juicio declarativo o por el carácter de la causa — nexum—, un particular tenía derecho, luego de haber llevado a su deudor ante el tribunal y de haber sido éste declarado addictus por el magistrado, a apoderarse de su deudor y retenerlo encadenado en su casa. Si no cumplía con lo debido antes de los sesenta días, debía ser llevado tres días consecutivos de mercado a la plaza pública frente al magistrado y su deuda anunciada públicamente, tanto para ver si alguien lo ayudaba como, tal vez, para que otros acreedores pudieran hacer valer sus créditos. No satisfecha la deuda transcurridos los sesenta días, el deudor podía ser vendido como esclavo fuera del territorio romano; o muerto, y su cuerpo repartido entre los acreedores, sin importar, como parece decir la ley de las XII tablas, que alguien retirara un pedazo mayor que el proporcionado a su crédito.

¹³ OSSORIO, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 1ra Edición. Guatemala, C.A.. P. 991. Voz latina. Defensor o protector. En el procedimiento de la manus iniectio. intervenía a favor del deudor para que fuera liberado del poder material del acreedor o para justificar la improcedencia de tal actitud. Durante el procedimiento formulario, el que respondía de la comparecencia del demandado en juicio. También hace referencia a la fianza que el deudor entregaba al acreedor.

¹⁴ HUGO, G. *Historia del Derecho Romano*, Séptima Edición, traducida por Casado Tello, Manuel. Madrid. Tipográfico de D. D. R, de Rivera, Editor pp. 124 y 141.

¹⁵ RINALDI, R. D. *Manual de Derecho Romano*, Editorial Módulo Único. Salta – 2007. pp.86 - 87

¹⁶ HUGO, G. *Historia del Derecho Romano*, Séptima Edición, traducida por Casado Tello, Manuel. Madrid. Tipográfico de D. D. R, de Rivera, Editor. p 282. Es de aclarar que las legis actio se convierten en formulas por la LEY EBUTIA, en ellas no era preciso la rigurosidad que si lo exigían las legis actio. Las formulas se componía de: la demostración (demonstratio) es la designación del objeto de la acción; la intención (intentio)

concretaban las pretensiones del actor como la del demandado en el litigio, en tal documento se indicaba al juez sobre la cuestión a resolver facultándosele juzgar la controversia y en caso particular poder condenar al demandado por una suma que previamente debería haber entregado para liberar la prenda. Una vez realizada la contestación de la Demanda, la cosa que estaba en litigio no podía ser enajenada, ni destruida, ni deteriorada, con lo cual se deduce que la cosa debería ser entregada al ganancioso en el estado en que se encontraba al iniciar la contención. De lo anterior hay similitudes con las medidas cautelares que hoy en día se conocen, concretamente con la prohibición de enajenar y gravar o con el secuestro.

b. Desarrollo histórico de la acción de extinción de dominio

Se debe destacar, que el texto que sirvió como fundamentación y modelo al proyecto de Extinción de Dominio en El Salvador fue la ley 793/2002 de la República de Colombia, y la Ley Modelo que establece “las reglas que gobiernan la extinción de dominio”. Sin embargo a lo largo de la historia de nuestro país existieron figuras jurídicas similares en relación a la pérdida de dominio a favor del Estado.

i. La Ley de Extinción de Ejidos de 1882

Mediante esta ley, las tradicionales tierras de las comunidades indígenas fueron repartidas, lo que provocó la expropiación de tierras a los indígenas y su concentración en pocas haciendas privadas.

Esta ley en su art. 9, establecía que “si dentro de seis meses de la publicación de esta ley, no hubiesen concurrido los poseedores a sacar el título de sus terrenos, perderán sus derechos de posesión, y se procederá a la venta como se dispone en el artículo anterior,¹⁷ indemnizando las mejoras útiles a su dueño.”

es la solicitud del demandante; la adjudicación (adjudicatio) es la frase que puede usar el Juez al conceder algo a una de las partes en una demanda de división; y la condenación (condenatio) es la frase que se utiliza para condenar y absolver al otro.

¹⁷ El artículo 8 de la Ley de Extinción de Ejidos establece que las municipalidades, dentro de seis meses a más tardar, remitirán a la gobernación respectiva, una constancia de los terrenos que no hayan repartido, en la que se expresarán clara y circunstanciadamente la calidad, posición y área del terreno; y los gobernadores, al recibir esta constancia, mandarán vender en pública almoneda dichos terrenos, remitiendo al periódico oficial, para su publicación, el correspondiente aviso; y a las doce del día décimo

Perdiendo así los derechos de posesión a favor del Estado, tal como lo establece el art. 10 de referida Ley “Los terrenos que no hayan sido enajenados por las municipalidades, conforme los dos artículos anteriores, un año después de la publicación de este decreto, volverán por el mismo hecho al dominio de la Nación.”¹⁸

ii. Reforma Agraria y Restructuración de Tierras en El Salvador (1980)

La Reforma Agraria se constituyó en el instrumento clave para generalizar los cambios en el país y eliminar definitivamente la injusticia y explotación de las grandes masas campesinas del país. La Junta Revolucionaria de Gobierno en uso de sus facultades legislativas, promulgo el 5 de marzo de 1980 la Ley Básica de la Reforma Agraria en el Decreto N° 153, donde su conceptualización aparece a la letra en el artículo 2 de la manera siguiente: “Para los efectos de la presente ley se entenderá por Reforma Agraria la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad” (IICA, 1980).¹⁹

La reforma agraria anhelo de muchos campesinos sin tierra de dirigentes del centro y de la izquierda política. Según el decreto de reforma agraria, toda propiedad individual mayor de 500 hectáreas sería expropiada y entregada a cooperativas, mientras que aquellos campesinos que alquilaban tierras tendrían la opción de comprarlas por plazos.

quinto posterior al de la publicación del aviso, se efectuará la subasta, rematando los terrenos en el mejor postor.

¹⁸ Ley de Extinción de Ejidos (El Salvador: Poder Legislativo, 1882), artículo 9 y 10.

¹⁹ Universidad de El Salvador Facultad de Ciencias Agronómicas Departamento de Desarrollo Rural “las tierras en uso inadecuado con enfoque de productividad y su incidencia en el desarrollo socioeconómico en el departamento de San Salvador” por: Karen Iveth, Cisneros Velásquez, Elizabeth del Carmen, García Gómez Irma Concepción, Gómez morales requisito para optar al título de: ingeniera agrónomo ciudad universitaria, febrero 2012.

El Salvador ha sido un país que ha sufrido una de las reformas agrarias más profundas en el mundo, con dicha reforma agraria se dieron acontecimientos que marcaron un cambio en la dirección de los acontecimientos históricos, en donde era aceptada por la casi generalidad de teóricos, la intervención del Estado como una necesidad para sacar a los pueblos del sub-desarrollo.

Sin embargo, esta medida se dio precisamente cuando la situación en algunas partes del país era ya de conflicto abierto: difícilmente se podría impulsar una reforma agraria eficaz cuando soldados y guerrilleros ya estaban enfrentándose en diversas zonas rurales del país.

Pero la misma situación de guerra, la explotación de los dueños de la tierra contra el trabajador de ésta, entre otras cosas, generó que, poco a poco, el quehacer agrícola fuera llegando hasta un abandono casi total; obligando a las personas que trabajaban el campo (campesinos e indígenas) a buscar nuevas rutas, otras formas de trabajo que, por lógica al menos, les garantizará las condiciones mínimas de supervivencia.

El éxodo masivo de trabajadores del campo, en muchas ocasiones acompañados de su grupo familiar, hacia las zonas urbanas era la única alternativa para lograr subsistir, la defensa de la tierra y la reactivación del agro se convirtieron en los discursos favoritos de los brazos políticos de las fuerzas bélicas de la época conflictiva del país. Lo que al final fue un rotundo fracaso ya que las medidas tomadas por los dirigentes no fueron las correctas ni bien pensadas, sino nada más una salida simple y despreocupada para ellos, pues al final no rindieron cuentas de nada.

iii. Constitución de 1950

En El Salvador en el año 1950 se planteó un cambio constitucional trascendental que modificó el enfoque absolutista sobre el derecho de propiedad, en el artículo 137; cambió el concepto de propiedad privada, la reconoce y garantiza pero en función social; es un elemento que además de ser justificativo avala la forma de proceder del Estado para realizar la Expropiación, que si bien es cierto, ya no es para satisfacer los intereses propios del Estado sino atendiendo un interés colectivo, es decir en función social.

El Artículo 138 de la Cn. de 1950 se refiere a la Expropiación en los siguientes términos:

“La Expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social legalmente comprobados, previa una justa indemnización, cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa.

Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de 20 años. Se podrá nacionalizar, sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos.

Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena y en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido, los bienes confiscados son imprescriptibles”.

Al analizar la disposición transcrita encontramos una nueva causa de expropiación: El Interés Social, concepto que se basa en el beneficio colectivo y responde a las aspiraciones del individuo como miembro de la sociedad. El interés social ha venido a ampliar el campo de la Expropiación por cuanto la concibe como un medio idóneo para resolver problemas sociales que agobian a los pueblos, especialmente aquellos más pobres en cuanto a la indemnización, la regla general es que ésta debe efectuarse en forma previa, lo cual indica que hay excepciones así: la indemnización podrá no ser previa, cuando la causa que motiva la expropiación sea la guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas, o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras.

Lo anterior es comprensible, ya que, cuando el Estado se encuentra en guerra con otros Estados, todos los recursos se destinan para financiar la guerra y se vuelve de imperiosa necesidad; por consecuencia lógica se deduce, que el Estado necesita recurrir a procedimientos que la garanticen al expropiado, el pago de objeto sobre el cual ha recaído la expropiación, igual ocurre cuando estamos en Estado de calamidad pública.

En el inciso segundo, está lo relativo al plazo que es de 20 años, esto es comprensible si tomamos en cuenta las múltiples obligaciones que el Estado tiene para con sus

ciudadanos y se calcula que ese plazo es suficiente para que se cancele dicha deuda. La indemnización ocurre así: toda vez que su valor sea de un monto elevado y que la expropiación sea procedente a base de indemnización posterior; tal como lo señala el inciso primero. En cuanto al inciso tercero, se refiere a la nacionalización. El inciso cuarto es importante por cuanto se refiere a la prohibición de la confiscación de la propiedad privada, que se mantuvo en la única Constitución de 1945, en lo relativo a los bienes de los nacionales con los cuales El Salvador haya estado en Guerra ya no pueden ser confiscados.

iv. Constitución de 1962

Esta Constitución, fue promulgada el 8 de enero de 1962 por la Asamblea Constituyente, y es la misma de 1950 con reformas parciales. En cuanto a la propiedad y a la expropiación no existe ninguna modificación por lo que es valedera la explicación anterior.

v. Constitución de 1983

Llegamos a la Constitución que actualmente nos rige, la cual entró en vigencia el día 20 de diciembre de 1983. En cuanto el derecho de propiedad y a la expropiación se encuentran regulados en los arts. 2 inc 1°, 103 y 106 de la Cn.

La expropiación, está enmarcada dentro el orden económico, ubicación que a juicio nuestro está bien, por cuanto sostenemos que en un principio tiene consecuencias económicas más que jurídicas. El art. 106 que regula la expropiación establece lo siguiente:

“La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización.

Cuando la expropiación sea motivada por causas provenientes de guerra, de calamidad pública o cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, caminos o vías públicas de cualquier clase, la indemnización podrá no ser previa.

Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de conformidad con los incisos anteriores, el pago podrá hacerse a plazos, el cual no excederá en conjunto de quince años, en cuyo caso se pagará a la persona expropiada el interés bancario correspondiente. Dicho pago deberá hacerse preferentemente en efectivo.

Se podrá expropiar sin indemnización las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos.

Se prohíbe la confiscación ya sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescriptibles.”

El análisis del inciso primero de la disposición transcrita nos revela, el interés social como causa expropiante; concepto que a nuestro juicio responde a la idea de que el individuo es parte esencial de la sociedad, además de ser un concepto amplio basado en el beneficio colectivo.

El interés social, ha ampliado el concepto de expropiación ya que, no sólo es un medio para realizar obras públicas, sino que se debe tomar como instrumento para resolver graves problemas que afectan a los pueblos.

Inciso segundo, aquí encontramos las excepciones, es decir, cuando la indemnización no es previa, esto se justifica por cuanto la magnitud de las obras como la construcción de carreteras, por ejemplo: requiere de mucha inversión y es por ello que el Estado decide hacer las indemnizaciones a futuro de las propiedades que son afectadas.

En el inciso tercero, encontramos la forma de pago y pone fin a la indeterminación del plazo y es por ello, que se fija en 15 años; consideramos que dicho plazo es razonable, por cuanto el Estado cumple con su obligación de indemnizar al expropiado y le permite cumplir con muchas obras más; siempre de beneficio colectivo.

El inciso tercero, nos menciona un caso en la que se puede Expropiar sin indemnización previa ni posterior; es lógico que, en el proceso expropiatorio intervienen dos partes: expropiante y expropiado, por eso nos parece prudente que todas aquellas entidades

creadas con fondos públicos no amerita indemnización, ya que el Estado es el dueño de tales bienes y por lo tanto no puede ostentar ambas calidades.

Inciso cuarto, se refiere a la prohibición de la Confiscación; hemos sostenido que dicha figura jurídica es violatoria a los más elementales derechos del hombre; bien hizo el legislador al prohibirla y no puede invocarse bajo ningún motivo. En el mismo inciso encontramos la sanción para las autoridades que contravengan tal disposición, es decir, para aquellos que apliquen la figura jurídica en comento.²⁰

vi. Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. (2013)

En este país, se comenzó a hablar de la extinción de dominio como herramienta para extinguir la propiedad privada, de origen o destinación ilícita, a favor del Estado, principalmente a través de propuestas de anteproyectos fallidos presentados ante la Asamblea Legislativa, que fueron archivados y dejados en el olvido. Es hasta el año 2012 que a iniciativa del Presidente de la República a través del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, se presentó a la Asamblea Legislativa una pieza de correspondencia que contenía la “Ley Especial de Pérdida de Dominio sobre Bienes de Origen o Destinación Ilícita”, que fue la base para la actual LEDAB. Luego, el 5 de febrero de 2013, el grupo parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), presentó una pieza de correspondencia que contenía el proyecto de “Ley Especial para la Administración y Destinación de Bienes Incautados y Decomisados”, que establecía la forma de administrar los bienes cautelados.

Ante todo, conviene tener presente un hecho muy significativo: el texto que sirvió de modelo al proyecto existente en la Asamblea Legislativa, fue el de la ley 793 del 2002 de la República de Colombia y la ley modelo que establece “las reglas que gobiernan la

²⁰ Corte Suprema de Justicia biblioteca judicial "Dr. Ricardo Gallardo Universidad de El Salvador Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales Departamento de Derecho Público “expropiación y confiscación” tesis presentada por: Juan Ramón Rivas, Menjívar Reyli Renso Linares Ana Cecilia Grimaldi Alvarenga para optar al grado de: Licenciado en Ciencias Jurídicas noviembre 1991 San Salvador, San Salvador, Centro América. <https://repositorio.ues.edu.sv/server/api/core/bitstreams/be0a8575-dba6-4d39-a872-ee5cd85d1ddf/content> 80

extinción de dominio”. La gran mayoría de los artículos del proyecto que comentamos son literalmente exactos a los de la ley colombiana.

Es de tener en cuenta la promulgación de esta ley especial se comprometió el gobierno salvadoreño en el marco del convenio Asocio para el Crecimiento, firmado con el Gobierno de Estados Unidos de América. Este acuerdo bilateral buscaba que Estados Unidos contribuyera a mejorar el clima de seguridad pública en El Salvador, con el propósito de hacerlo crecer económicamente en beneficio de la población. Para ese entonces, El Salvador y Nicaragua eran los únicos países latinoamericanos que no contaban con una legislación especializada que permitiera al Estado, por medio de las instituciones que administran justicia, despojar a las organizaciones criminales de todos sus activos que hubieran sido adquiridos a través de actividades delictivas como narcotráfico, extorsión, secuestro, corrupción estatal, entre otras.

Por tal razón, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, dio su aval para la aprobación por parte del pleno de la Asamblea Legislativa de la «Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita». Entre las consideraciones hechas por dicha comisión se dijo que:

La Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada, y que las personas no pueden ser privadas de este derecho sin ser previamente oídas y vencidas en un proceso conforme a las leyes. Sin embargo, la delincuencia, en todas sus modalidades, afecta gravemente los derechos fundamentales de la sociedad, apropiándose ilícitamente de bienes u obteniendo dinero producto de actividades delictivas. Por lo que, el derecho de propiedad, no puede ser avalado por el Estado, ni gozar de protección constitucional cuando se trate de bienes de interés económico, origen o destinación ilícita, para ello, es necesario retomar ciertos principios constitucionales de defensa y seguridad, para el desarrollo y la convivencia pacífica de la sociedad salvadoreña, así como fortalecer y complementar las medidas previstas en diversos instrumentos internacionales suscritos por El Salvador, referidos a esta temática.

En dicho documento, además, se consignó que en diferentes países del continente americano se habían implementado leyes de extinción de dominio para el combate del

crimen organizado, específicamente de las ganancias que dejaban los delitos relacionados con la extorsión, el lavado de dinero y activos, maras o pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, para que al final del proceso de extinción de dominio dichos bienes pasen a favor del Estado.

Se hizo hincapié en que las masas patrimoniales de las organizaciones delictivas eran protegidas por estas y destinadas a la realización de actividades ilícitas, lo que se facilita a través del ocultamiento y del testaferrato. En ese contexto, se dijo que la extinción de dominio es una herramienta idónea para reivindicar esos bienes ante la necesidad de “restablecer el Derecho”.

Luego se hizo una manifestación que expresa la naturaleza de la ley especial:

Esta ley nos hace contar con un nuevo instituto jurídico contra el poder económico de la denominada criminalidad organizada, supera las deficiencias y limitaciones de otras figuras como el decomiso, comiso o confiscación en materia penal y consagra una acción de carácter real que trascienda la responsabilidad personal, ya que las causales de extinción de dominio deben ser entendidas como circunstancias ilícitas que recaen sobre los bienes (no sobre sus titulares), que con llevan una consecuencia jurídica. Además, es una herramienta de aplicación con el fin de evitar la consolidación de fortunas ilícitas.²¹

Entre las ventajas de la extinción de dominio, el dictamen menciona que no se encuentra atada al proceso penal, no está sujeta a la extinción de la acción penal, no depende de la declaración de responsabilidad penal individual, es una medida eficaz v novedosa de política criminal v tiene un mayor alcance frente a bienes que son difíciles de ubicar en una investigación penal.

Con el dictamen favorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el proyecto de ley fue sometido a votación del pleno de la Asamblea Legislativa en la sesión plenaria ordinaria del 7 de noviembre de 2013. Según consta en el acta número 75 de esa misma fecha, la ley fue aprobada con ochenta y dos votos de un total de ochenta y

²¹ Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, Dictamen favorable número 44, de fecha 7 de noviembre de 2013.

cuatro diputados electos, es decir, casi de forma unánime. Finalmente, la LEDAB fue aprobada mediante Decreto Legislativo número 534 de 7 de noviembre de 2013, publicado en el Diario Oficial número 223, tomo 401, de 28 de noviembre de 2013. Por disposición del art. 106 de la LEDAB, dicha ley entraría en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario Oficial. Cumpliendo así el Estado salvadoreño con un requisito estratégico para la aprobación del FOMILENIO II y una deuda en materia de seguridad.

El Reglamento de la ley fue aprobado por el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo número 72, de 28 de mayo de 2014, publicado en el Diario Oficial número 98, tomo 403, de 30 de mayo de 2014.

Mediante el Decreto Legislativo número 714, de 13 de junio de 2014, publicado en el Diario Oficial número 109, tomo 403, de esa misma fecha, se estableció la creación del Juzgado Especializado en Extinción de Dominio y de la Cámara Especializada en la misma materia, ambos con sede en San Salvador y competencia en todo el territorio de la República. El Juzgado Especializado comenzó funciones en ese mismo mes. Sin embargo, respecto de la Cámara Especializada, se estableció en el decreto referido (art. 3) que esta sería creada hasta que la carga laboral lo amerita; mientras tanto, la competencia le correspondería a la Cámara Primera de lo Penal de la Primera Sección del Centro con sede en San Salvador.

El día 23 de junio de 2014, se juramentó a tres agentes fiscales denominados por mandato de Ley como: Fiscales especiales de Extinción de Dominio y el Fiscal General como representante de la FGR ante el CONAB. Con la cual se brinda cumplimiento a las atribuciones asignadas por la Ley en cita, la cual a su vez manda al Fiscal General de la República a que organice y conforme la Unidad Fiscal Especializada en Extinción de Dominio. Ley que fue aprobada el pasado 7 de noviembre de 2013 y con vigencia a partir del día 28 de diciembre del mismo año.

El día 27 de junio de 2014, se dio vida a un Juzgado de Primera Instancia que tiene como competencia recibir y analizar cada uno de los casos que surjan en materia de extinción de dominio de bienes de origen y destinación ilícita. Con respecto a la creación de la Cámara Especializada de extinción de dominio, el Magistrado Presidente de la Corte

Suprema de Justicia (CSJ), Dr. Armando Pineda Navas, indicó ante los diputados de la Asamblea Legislativa que desde la aprobación de dicha normativa sólo dos casos han sido reportados al órgano judicial. Por esta razón dicho funcionario manifestó que no se tenía la necesidad crear una Cámara Especializada para dicha materia,³⁶ la que según sus proyecciones tendría un costo de trescientos treinta mil dólares de los Estados Unidos de América (\$330,000) para la Institución. Asimismo, agregó que a esa fecha no se contaban con los fondos suficientes para sostener a dicho tribunal, de segunda instancia, que de acuerdo a la Ley se debe de erigir para llevar a cabo el cumplimiento de lo aprobado por los diputados.

Como se puede ver el surgimiento de esta ley ha permitido de alguna manera avanzar en el combate de la criminalidad, pero habido oposición para el surgimiento de esta ley y una vez aprobada se ha tratado de reformar la ley por parte de la asamblea legislativa y habido procesos de inconstitucionalidad de la LEDAB.

No obstante que la sentencia emitida el 28-V-2018 por la Sala Constitucional salvadoreña, acerca de la constitucionalidad de la LEDAB vigente desde el año 2013. La cual con su sentencia interpretó que dicha ley que contempla la extinción de dominio es constitucional. Y la sentencia 146-2014/107-2017 vino a frenar esas intenciones de dejar sin efecto LEDAB.

vii. Reglamento para destinar a uso provisional bienes administrados por el CONAB (2021)

El artículo 85 de la LEDAB faculta al CONAB a autorizar el uso provisional de ciertos bienes cautelados, aquellos que por su naturaleza o valor necesitan ser usados para evitar su deterioro, exclusivamente por instituciones que participan o colaboran en la investigación y proceso de extinción de dominio. Además, el artículo 55 del RELEDAB mandató al Consejo Directivo del CONAB emitir normativa para regular sus funciones, incluyendo la administración temporal de bienes. En atención a estas disposiciones, el Consejo Directivo del CONAB aprobó el Reglamento para destinar a uso provisional bienes administrados por el CONAB. Este reglamento fue aprobado por unanimidad en sesión extraordinaria del Consejo Directivo el 30 de abril de 2021 (Acta N° 6, punto

quinto), incorporando una modificación al literal a) del artículo 5. La versión final entró en vigencia el 20 de julio de 2021, según consta en el documento oficial firmado por el Director Ejecutivo del CONAB, Azael Eduardo Espinoza Calero.

ix. La Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales (2021)

En la línea de la evolución del poder estatal sobre la propiedad en función social y como una manifestación del esfuerzo por agilizar la disposición de bienes para fines de interés público, se promulgó el Decreto No. 216, Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales, el 23 de noviembre de 2021. Esta ley, si bien es distinta en su finalidad y origen de la extinción de dominio, se inscribe en la larga tradición jurídica salvadoreña que faculta al Estado a limitar o adquirir la propiedad privada en aras del bienestar general, como se ha observado históricamente con la expropiación forzosa para infraestructura y servicios públicos.

La importancia histórica de esta normativa radica en que, al igual que la Ley de Extinción de Ejidos de 1882 y la Reforma Agraria de 1980, representa un mecanismo a través del cual el Estado interviene en el derecho de propiedad privada para un propósito colectivo. Sin embargo, a diferencia de la extinción de dominio que busca descapitalizar el crimen organizado mediante la privación de bienes de origen ilícito, la Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales, del 23 de noviembre de 2021, se enfoca en la adquisición forzosa de propiedades de origen lícito para el desarrollo de obras públicas y proyectos de infraestructura municipal por parte de la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM).

Un aspecto crucial de la Ley de Dominio Eminente es lo establecido en su Artículo 5. Este precepto permite que, una vez admitida la demanda judicial de expropiación, el Juez, a petición de la DOM, autorice la ejecución de los trabajos correspondientes a las obras o proyectos de manera inmediata. Esto significa que las labores de construcción pueden iniciar en el inmueble incluso antes de que el proceso judicial haya finalizado con el justo precio definitivo y la inscripción formal del dominio a favor del Estado. Esta

disposición refleja un claro intento por acelerar la materialización de proyectos esenciales, priorizando la celeridad en la ejecución de la obra pública, aunque genera un debate en torno al principio constitucional de la previa justa indemnización, al habilitar la afectación material del bien antes de su pago total y formal transferencia.²²

viii. Ley Especial para la Disposición y Utilización de los Bienes, Dineros, Valores y Activos Incautados a las Estructuras del Crimen Organizado, Terrorismo y Narcotráfico (2022)

En abril de 2022 entró en vigencia la Ley Especial para la Disposición y Utilización de los Bienes, Dineros, Valores y Activos Incautados a las Estructuras del Crimen Organizado, Terrorismo y Narcotráfico (LEDUB), la cual, tiene como principal objetivo regular la disposición y utilización de los bienes, dinero, armas de fuego y otros activos que hayan sido incautados a los grupos criminales y terroristas y que se encuentran bajo custodia de la Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil y de los Tribunales de la República.

En marco de esta última Ley, establece que los bienes incautados serán trasladados documentalmente al CONAB, institución que ratificará la disposición y uso provisional de las instituciones de seguridad pública y defensa nacional, a partir de las solicitudes realizadas por las respectivas autoridades.

MARCO JURÍDICO LEGAL

i. Constitución de la República de El Salvador. ²³

La Constitución de la República, en su artículo 103, reconoce y garantiza el derecho de propiedad privada en función social. Asimismo, el artículo 106 establece la prohibición de la confiscación de bienes y el artículo 11 dispone que ninguna persona puede ser

²² Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2021), artículo 5.

²³ Constitución de la República de El Salvador, D.C. No. 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983

privada del derecho a la propiedad y posesión, ni de cualquier otro de sus derechos, sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a la ley.

No obstante, según el Considerando IV de la LEDAB, estos derechos no serán reconocidos ni protegidos cuando se trate de bienes de origen o destinación ilícita. Dicha normativa enfatiza que la única vía legítima para adquirir patrimonio en El Salvador es mediante el trabajo honesto y conforme a la ley. Por ello, el Estado no garantiza ni reconoce el derecho de propiedad sobre bienes cuya procedencia ilícita sea comprobada en el correspondiente proceso legal.

ii. Ley Especial de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita.²⁴

La LEDAB establece los procedimientos específicos para la administración de bienes de origen o destinación ilícita. Esta ley otorga al CONAB la facultad de autorizar el uso

provisional de bienes cautelados cuando, por su naturaleza o valor, requieren ser utilizados para evitar su deterioro. Este uso provisional es concedido exclusivamente a instituciones públicas que participan en la investigación o en el proceso de extinción de dominio. El artículo 85 de esta ley es fundamental, ya que regula el proceso de autorización del uso provisional de bienes cautelados. El artículo establece que, previo avalúo, el CONAB puede otorgar este uso siempre que las instituciones beneficiarias cumplan con ciertas obligaciones, como presentar una póliza de seguro contra daños y asignar presupuesto para su mantenimiento.

iii. Reglamento de la Ley Especial de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita.

El Reglamento de la LEDAB, tiene como fin primordial facilitar la aplicación de las normas, principios y a su vez los contenidos presentes en la LEDAB para así asegurar

²⁴ Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de Bienes de Origen y Destinación Ilícita, D.L., No. 351, del 7 de noviembre de 2013, D.O. No. 223, Tomo 401, publicado el 28 de noviembre de 2013.

el cumplimiento de sus objetivos, logrando un preciso cumplimiento de los procedimientos y la gestión, administración y destinación de los bienes objeto de la Ley.

Complementando la ley, este reglamento proporciona detalles sobre los procedimientos para la supervisión y conservación de bienes cautelados. Los artículos 35 y 36 son relevantes, ya que establecen los procedimientos específicos para el uso provisional de bienes cautelados, incluyendo la evaluación de los bienes y los requisitos para la conservación y control por parte del CONAB.

iv. Ley Especial para la Disposición y Utilización de los Bienes, Dineros, Valores y Activos Incautados a las Estructuras del Crimen Organizado, Terrorismo y Narcotráfico

Esta ley específica regula la disposición y utilización de bienes incautados a organizaciones criminales y terroristas, facilitando su uso por parte de las autoridades de Seguridad Pública y Defensa Nacional. El artículo 2 permite la utilización provisional de estos bienes por las autoridades, mientras que el artículo 3 establece que el CONAB es el competente de emitir los respectivos acuerdos para su disposición y uso. Este marco legal permite que los bienes sean utilizados durante el proceso judicial para contribuir al combate contra la criminalidad.

v. Reglamento de la Ley Especial para la Disposición y Utilización de los Bienes, Dineros, Valores y Activos Incautados a las Estructuras del Crimen Organizado, Terrorismo y Narcotráfico

Este reglamento proporciona los detalles operativos de la ley anterior, estableciendo que el CONAB, en colaboración con las autoridades de Seguridad Pública y Defensa Nacional, debe autorizar el uso de bienes y asegurar su conservación. El artículo 3 especifica el proceso de solicitud y justificación del uso, mientras que el artículo 5 establece la obligación de las instituciones beneficiarias de mantener y conservar los bienes, incluyendo un registro detallado para asegurar la transparencia y rendición de cuentas.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

DERECHO DE PROPIEDAD:

Se llama dominio o propiedad el derecho de poseer exclusivamente una cosa y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por voluntad del propietario.²⁵

Se concibe como un derecho real –naturaleza jurídica– y absoluto en cuanto a su oponibilidad frente a terceros, limitado únicamente por el objeto natural al cual se debe: la función social".²⁶

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el derecho de propiedad abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables o como objetos intangibles, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona".²⁷ También ha dicho que este derecho "no es absoluto y (...) puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando [ellas] se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en dicho artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)"

28

i. POSESIÓN:

Qué posesión quiere decir, estar sobre una cosa, recaer sobre ella, y esto nos pone de relieve al poder material ejercido sobre una cosa (corpus), desentendiéndose del elemento espiritual de la posesión, el "animus rem sibi habendi".²⁹

ii. EXTINCIÓN DE DOMINIO:

²⁵ Art .568 Código Civil de El Salvador.

²⁶ Sentencia de 26-VIII-1998, Amp. 317-97, Considerando III 2.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de agosto de 2012, caso Furlan y Familiares vs. Argentina, parágrafo 220).
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 6 de mayo de 2008, caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador y caso Acevedo Buendía y otros –"Cesantes y Jubilados de la Contraloría"– vs. Perú, parágrafo 84).

²⁹ Butera, Antonio. "Código Civil Italiano Comentado" Tomo II, Pág. 357

Instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita. Como tal es un instrumento de política criminal que busca complementar el conjunto de medidas institucionales y legales adoptadas por los países.³⁰ y se encuentra que la extinción de dominio es real, autónoma, especial, pues no se enmarca dentro del ejercicio del *Lus Puniendi* del Estado, toda vez que lo que se pretende no es determinar la responsabilidad penal del individuo, pues esta se adelanta con autonomía de la acción de extinción de dominio, ni se procura aplicar una pena contra la persona, la finalidad de esta acción radica en destruir el velo de aparente legalidad, que recae sobre el derecho de dominio de un bien, derecho que por su origen ilegal nunca nació, pero que goza de apariencia de legalidad.³¹

iii. BIENES EXTINGUIDOS:

Bienes declarados a favor del Estado mediante sentencia definitiva en un proceso de extinción de dominio.³²

iv. BIENES CAUTELADOS:

Son todos aquellos que están sujetos a medidas cautelares dictadas por el fiscal o tribunal especializados en Extinción de Dominio; y que se encuentran temporalmente bajo la administración del CONAB.³³

v. LA CONFISCACIÓN:

Es la adjudicación que hace el Estado de la propiedad privada, más que por causa de delito, por razones políticas internas o internacionales, en caso de ocupación de territorios enemigos.³⁴ Alude a actos ilegales hechos por particulares, en momentos de conflictos bélicos. Nuestra Constitución, consagra el principio de la no confiscación, como una garantía de eficacia del derecho de propiedad.³⁵

³⁰ UNODC, “Ley Modelo sobre Extinción de Dominio,” Bogotá D.C. 2011, Pág. 2.

³¹ Tobar Torres, Jenner Alonso, “Aproximación general a la acción de extinción del dominio en Colombia” enero-junio 2014, Pág. 23 y 22.

³² Art. 4 literal b) del Reglamento de La Ley Especial de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita.

³³ Art. 4 literal c) del Reglamento de La Ley Especial de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita.

³⁴Guillermo Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.

³⁵Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 14 de octubre de 2005.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que la confiscación implica privar a uno de sus bienes y aplicarlos al Estado. Asimismo, establece que desde el punto de vista jurídico, se define como la pérdida total del patrimonio del culpable como sanción al delito cometido.³⁶

vi. EXPROPIACIÓN:

El instituto de Derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única.³⁷

vii. MEDIDAS CAUTELARES:

Actos ordenados por el fiscal o el Juez Especializado tendientes a evitar que el bien sea enajenado, traspasado u ocultado y se haga nugatoria la acción de extinción de dominio.³⁸

CAPÍTULO II: DOGMÁTICA JURÍDICA

a. Las medidas cautelares en la acción de extinción de dominio

Al igual que en los procesos de otra naturaleza, con el ejercicio de la acción de extinción de dominio se puede plantear, de forma accesorio e independiente, la adopción de medidas cautelares; estas cumplen la función de asegurar que se pueda aplicar lo resuelto en la sentencia, estimatoria o no.

En la Ley Modelo sobre la Extinción de Dominio, propuesta por las Naciones Unidas, se contemplaban tres medidas cautelares para este proceso, así:

³⁶Aguayo González, Olga Leticia, en: Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, Editorial Porrúa, México, 1991, Pág. 601-602.

³⁷ Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Argentina, Hispania Libros, 2006, p. 951

³⁸ Art. 4 literal c) del Reglamento de La Ley Especial de Extinción de Dominio y Administración de Bienes de Origen o Destinación Ilícita.

Artículo 16. Medidas cautelares. Sobre los bienes sujetos a extinción de dominio se podrán decretar las siguientes medidas cautelares: a. Suspensión del poder dispositivo; b. Embargo preventivo o Incautación; c. Aprehesión material. Las medidas cautelares se ejecutarán independientemente de quien sea el titular del bien. No se exigirá caución a la autoridad competente para solicitar o disponer medidas cautelares" ³⁹

Un primer asunto que se debe plantear es si las medidas cautelares contenidas en las leyes penales adjetivas son o no aplicables al proceso de extinción de dominio, dada su peculiar naturaleza, pues la acción de extinción que se ventila no es penal, civil ni administrativa. Por suerte, la misma Ley de Extinción resuelve lo anterior, ya que expresamente, en los arts. 23 y 101, remiten en lo no previsto (las medidas cautelares es uno de estos imprevistos) al CPCM; no obstante, la práctica judicial especializada de extinción de dominio está aplicando el C.Pr.Pn.

Además, se debe decir que, de las medidas cautelares a las que remite la Ley de Extinción de Dominio, hay que tener en cuenta el art. 8 de las Disposiciones Especiales para la Protección Integral de los Miembros de la Policía Nacional Civil, Fuerza Armada, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Órgano Judicial, en donde se prevé expresamente el congelamiento de cuentas bancarias o inmovilización de bienes como medidas cautelares objetivas específicas, si concurren los supuestos planteados.

Se debe tener en cuenta que las medidas cautelares que se podrán dictar, en el marco de un proceso de extinción de dominio, dependerá de la fase de diligenciamiento en la que se encuentre el proceso en cuestión; así, durante la fase de investigación, es decir, antes de judicializar la acción, serán pertinentes la suspensión de los derechos de propiedad o accesorios, la anotación de la acción de extinción de dominio, el embargo, la intervención, la inmovilización o secuestro de bienes, de fondos depositados en cuentas o cajas de seguridad del sistema bancario o financiero y de los que se llegaren

³⁹ Ley Modelo sobre Extinción de Dominio (Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra el delito y la droga, Programa de asistencia legal para América latina y el Caribe, 2011).

a depositar posteriormente, de títulos valores y de sus rendimientos o emitir la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su secuestro o incautación y cualquier otra medida que se considere pertinente.

Inicialmente se dirá que son generalmente dispuestas y ordenadas por el juez, con el objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio, con el objetivo de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en él. Son medidas precautorias que tiendan a garantizar eventuales condenaciones pecuniarias.

En el proceso de extinción de dominio debe destacarse el carácter real de las medidas cautelares, pues recae generalmente sobre bienes, a fin de evitar que estos ingresen en el comercio y, así, no arriesgar el resultado del proceso ni se arriesguen a terceros de buena fe. Según el inc. 3 del art. 23 de la LEDAB se pueden solicitar previo a la presentación de la solicitud de extinción o en esta misma.

Estas solo podrán adoptarse siempre y cuando el solicitante (FGR) justifique debidamente, en su solicitud de adopción o de ratificación, que son indispensables para la protección del derecho, por existir peligro de lesión o frustración del mismo a causa de la demora del proceso; esto en el sentido que, sin la adopción de la medida, la sentencia que eventualmente estime la pretensión será de imposible o muy difícil ejecución.

Tal como se ha dicho antes, los arts. 23 y 101 de la LEDAB, remiten a la aplicación supletoria del CPCM, por lo que es necesario referirse a las medidas cautelares que se proponen allí, hay que recordar entonces cuales plantea el Código al que se remite la ley.

Las medidas cautelares en el CPCM están nominadas en el Libro segundo, Título cuarto, a partir del art. 431, del que inicialmente se puede afirmar que provee al juzgador un catálogo de estas, a fin de que y en atención a la casuística sometida al conocimiento del juez especializado, decida cuál o cuáles de ellas resultan ser idóneas.

Algo que hay que reiterar es que el CONAB es solo el administrador o, depositario de los bienes cautelados, por tanto, tiene los deberes de cualquier depositario judicial,

especialmente la de responder por los daños y perjuicios que, en su administración cautelar, sufran los bienes cautelados.

Sin embargo, habrá casos en los que el CONAB, según la naturaleza del bien, no será el idóneo para administrar cautelarmente los bienes incautados, en cuyo caso podrá dar a un tercero la administración, cuidando que este responda ante cualquier perjuicio (de ahí la obligación de exigirles póliza de seguros). Esto es debido a que, ante un eventual daño o perjuicio sufrido, será al Consejo a quien le reclamarán responsabilidad.

Por su parte, se debe expresar que el art. 437 del CPCM, y siguiendo a las medidas innominadas, deja abierta la posibilidad que, en el caso concreto, ninguna de las medidas del catálogo anterior resulte ser idónea; en ese caso, el juez o funcionario dictará cualquier otra medida que sea adecuada, dejando al ingenio de este su nominación o adopción. Dice el artículo citado lo siguiente:

"Art. 437.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, podrá solicitarse la adopción de otras medidas que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la protección jurisdiccional que pudiere otorgarse en la sentencia estimatoria, así como la de aquellas que estén expresamente previstas por las leyes para la salvaguarda de ciertos derechos".

b. Procedimiento de para Medidas Cautelares

Es de tener presente que la adopción de las medidas cautelares no es automática, se sujeta a que en el proceso o procedimiento se acrediten los presupuestos de procedencia. Estos presupuestos, en términos generales y tratándose del proceso de extinción de dominio, son los mismos que se exigen en cualquier otro proceso e independientemente si la medida la decreta el fiscal (aunque luego deba de someterla a ratificación judicial) o el juez, pero variará la intensidad con la que se deberá verificar la concurrencia de estos. En ese sentido, siempre debe concurrir la apariencia de buen derecho, el peligro en la demora y la urgencia; si las autoriza el fiscal, serán pre procesales o cautelarísimas y deberán de concurrir criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad en su decreto.

No se exige al fiscal o juez verosimilitud, sino sólo apariencia de buen derecho; teniendo en mente el objeto de estas, el otro presupuesto es evitar el riesgo que se ejerzan actos de disposición sobre los bienes, objetos o derechos sobre los cuales recaiga. La LEDAB remite al Código Procesal Civil y Mercantil en lo que a presupuestos y tipología se refiere, por lo que es importante hacer un análisis de estas de acuerdo al cuerpo normativo. Los presupuestos están fijados en el art. 433 del CPCM y no varían de los previstos para las medidas cautelares en general, es decir, la apariencia de buen derecho o verosimilitud y el peligro en la demora.

Cuando el ministerio fiscal ordene la medida, deberá acudir ante el juez especializado en extinción de dominio y someter su decisión a un control de legalidad. Como consecuencia de ese control, el juez podrá confirmar la decisión y mantener la medida cautelar o revocar y ordenar el levantamiento de la misma. Si el fiscal o el juez no siguen el debido proceso en su adopción, pueden viciar de nulidad la medida que llegaren a adoptar.

La medida que se muestre urgente será considerada como tal si es para evitar que los bienes sean negociados, destruidos, consumidos, destruidos, mezclados, confundidos, gravados, enajenados, donados, cedidos o sean objeto de cualquier otra acción que pueda impedir la efectividad de la extinción de dominio sobre los mismos o resulte imposible obtener la autorización previa del juez especializado (incluso de paz) de extinción de dominio, antes de que se consume la situación que se pretende evitar.

Es pertinente hacer un análisis adverso a los presupuestos de procedencia, es decir, cuando no es procedente que se decreten estas medidas. Estos presupuestos de improcedencia se pueden extraer de la misma ley, ejemplo, cuando el bien que se pretenda asegurar no sea de interés económico sin perjuicio a que podría estar afectado ilícitamente por su origen, destinación o sustitución (art. 4 lit. b); que sea imposible sostener, de forma preliminar la relación del bien con alguna actividad ilícita de las previstas en el art. Asimismo, serían improcedentes estas medidas, dentro del proceso de extinción, si los delitos por los que se quisieran justificar estuvieren fuera de los mencionados en el art. 5 de la ley.

Esto se debe a que no hay garantía para quien, en el marco de un proceso declarativo de extinción de dominio en el que no hay certeza del derecho (por lo menos en teoría),

ha de soportar el decreto de una medida cautelar que, eventualmente, lo prive total o parcialmente del ejercicio de sus derechos. Algunos autores, como Piero Calamandrei, proponen como supuesto de procedencia de las medidas cautelares, sobre la base del principio de igualdad procesal, la presentación de una caución o contracautela.

c. Administración de bienes o derechos sujetos a tutela cautelar en extinción de dominio

El Consejo Nacional de Administración de Bienes es un ente administrativo descentralizado, cuya función es administrar adecuadamente los bienes bajo medida cautelar (a título de depositario judicial de pleno Derecho) o que ya pasaron a dominio del Estado por sentencia definitiva firme.

Esta institución deberá tener estrecha comunicación y control de parte del ente fiscal y con el juzgado especializado de extinción.

Según el art. 74 de la ley, la administración de los bienes tendrá por finalidad destinarlos a actividades rentables de acuerdo a su uso normal y ordinaria, garantizando su mantenimiento o conservación. Esta podrá considerarse provisional o definitiva, en el primero de los casos y de no prosperar la acción de extinción, deberá devolverse el bien, más sus frutos, al titular de este, la que, además, debe ser excepcional.

Son varios los mecanismos para administrar los bienes afectados con medida cautelar en un proceso de extinción de dominio. El art. 4 del RLEDAB dispone que, en la administración de bienes cautelados, el CONAB debe observar los principios de legalidad, transparencia, ética pública, probidad, independencia, eficiencia, confidencialidad, lealtad y responsabilidad; de los que se deduce que, si el Consejo directa o indirectamente transgrede tales principios en la administración de los bienes, debe responder ante el titular de estos o ante las demás instituciones involucradas, responsabilidad que le sería procurada en sede administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Según el art. 32 del RLEDAB, la administración podrá hacerla directamente el CONAB o por medio de terceros, quienes tendrán las mismas obligaciones de cuidado y responderán ante el mismo Consejo por los daños que los bienes sufrieran estando en su

administración. Sin duda, cuando la administración es otorgada a terceros, estos deben garantizar al Consejo los eventuales perjuicios que, con la administración, puedan causar (art. 34).

Hay que distinguir dos momentos o tipos de administración de los bienes: el primero es el provisional, cuando aún no se tiene sentencia estimatoria firme y es solo la vigencia de la medida cautelar la que habilita tal administración, la segunda es la definitiva, una vez ya hay sentencia estimatoria firme y los bienes han pasado a ser parte de la propiedad pública. En esta modalidad de administración, se vuelve injusto o hasta abuso de poder que el Consejo pueda enajenar o destruir el bien cautelado, ya que el ciudadano contra el cual se ejerce la acción aún no ha sido vencido en juicio. Esto último, será un supuesto de responsabilidad que más adelante se abordará, pues, aunque se le restituya su valor, siempre habrá sufrido un perjuicio, a lo menos moral.

El Estado, por medio de las instituciones que administran provisionalmente los bienes cautelados, debe garantizar a terceros la seguridad y protección de bienes (daño o pérdida), entregar los bienes en buenas condiciones que acredite el derecho y la preservación de la integridad, autenticidad, identidad de una evidencia física o elemento material probatorio de acuerdo con tu clase y naturaleza (sistema de cadena de custodia).

Los bienes, especialmente incautados u ocupados con fines de comiso, deben ser administrados o custodiados según la reglamentación especial que existe para tal efecto, dependiendo el tipo de bien y el delito precedente. Una vez definida la función del bien, y viéndolo como un instrumento de recuperación de los perjuicios sufridos por la Hacienda pública nacional o municipal, dentro del proceso de extinción, se debe establecer quién va a administrar o custodiar los bienes. Por tanto, el CONAB, según la naturaleza de los mismos, debe hacer la distribución de los bienes, ya sea a título de administración provisional o definitiva.

d. Destinación provisional

Los arts. 62 lit. b, 85 de la LEDAB y el 35 del RLEDAB, habilitan al CONAB, previo avalúo, a autorizar el uso provisional de los bienes cautelados, respetando naturaleza,

características o valor y para evitar su deterioro. Esta facultad le da un carácter de destinación específica, ya que el art. 85 antes citado, de manera exclusiva y taxativa, refiere que lo puede hacer solo a las instituciones públicas que participen o colaboren en la investigación y en el proceso de la extinción de dominio, quienes, previo a recibir los bienes para su uso provisional, deben presentar póliza de seguro para responder ante un eventual deterioro, destrucción o pérdida.

Los bienes que se destinen provisionalmente, previa su entrega, deberán estar amparados por una garantía real, ya sea bancaria o mediante una póliza de seguro contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente constituida y establecida en El Salvador. Lo anterior, sin perjuicio que el destinatario provisional responda directamente por los daños o la pérdida de los mismos, en el supuesto caso que no responda la aseguradora.

La destinación, de manera preferente, se debe hacer a las entidades públicas o a las personas jurídicas de Derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a la reglamentación que para ella hubiere y que realizare una actividad de interés público, en la que el bien cumpla una función coherente y sin desnaturalizarse

El reglamento de la ley fija el procedimiento que se debe seguir para autorizar el uso provisional arriba planteado; una vez la institución o persona reciba la administración provisional, será responsable del bien y por los deterioros o daños que sufra en su poder.

Si lo cautelado fuese dinero, este pasará a integrar "el fondo", cuya administración está a cargo del CONAB; el cual, en ejercicio de ese deber de administración, deberá depositarlos en cuentas de cualquiera de las instituciones financieras del país, los que generarán intereses al CONAB que, en el eventual caso de desestimación de la acción de extinción, deberán reintegrarse al titular. Los art. 96 y 97 de la LEDAB y 50 inc. 2 del reglamento sostienen lo antes planteado.

Por otro lado, el art. 93 de la LEDAB crea un fondo especial administrado por el CONAB e integrado con los dineros cautelados o extinguidos y de los recursos monetarios producto de liquidación de bienes o títulos valores. En este sentido, se deben diferenciar los fondos que se tienen bajo custodia cautelar y los que ya están extinguidos, sobre el

manejo de estos, tal como lo dispone el art. 54 del RLEDAB, se impone el deber de auditarlos por la Corte de Cuentas de la República. Lo anterior es importante, ya que facilitará una eventual devolución de dichos fondos.⁴⁰

e. Procedimiento para el otorgamiento del uso provisional de bienes administrados por el CONAB

El Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB), creado por la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita (LEDAB), es la entidad responsable de la administración, conservación y destinación de bienes provenientes de actividades ilícitas. Dentro de sus funciones, la destinación de bienes en uso provisional es un mecanismo fundamental para evitar el deterioro de activos mientras se resuelve su situación jurídica definitiva en los Tribunales Especializados en Extinción de Dominio. Este procedimiento se rige por el "Reglamento para Destinar el Uso Provisional de Bienes Administrados por el CONAB".

El uso provisional de bienes es una medida excepcional que se aplica a aquellos bienes que por su naturaleza, características o valor, requieren ser utilizados para prevenir su deterioro, y que no son susceptibles de generar beneficios económicos a través de otras modalidades de administración (como el arrendamiento).

1. Dictamen Técnico (Art. 8):

Corresponde al Director Ejecutivo emitir un dictamen técnico en el que se determina si el bien es susceptible de ser entregado en uso provisional. Este dictamen debe fundamentarse en los parámetros establecidos por la LEDAB, su Reglamento y el propio Reglamento para Destinar el Uso Provisional. Los criterios clave incluyen aquellos bienes que por naturaleza, características o valor requieran ser utilizados para evitar su deterioro y que no sea posible su entrega en arrendamiento, arrendamiento financiero, constitución de fideicomiso, fondos de inversión, compra de bienes de capital, adquisición de acciones en sociedades reconocidas, cuya clasificación de riesgo represente seguridad para su inversión, y en general, que no sea posible otorgar cualquier acto jurídico sobre

⁴⁰ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Medidas Cautelares: Eficacia y determinación de responsabilidades* (El Salvador: Aequus, 2023), 99 - 110

los mismos, que permita la percepción de beneficios económicos, bajo cualquier forma de contratación reconocida por la legislación nacional. (Art. 4)

El Consejo Directivo puede, si lo considera conveniente, instruir al Director Ejecutivo para que presente dictámenes de bienes específicos, atendiendo a las necesidades de las instituciones colaboradoras.

2. Recepción y valuación del bien (Art. 9):

Una vez que el CONAB recibe un bien objeto de medida cautelar el Director Ejecutivo ordena, a través del área competente, que se realice el avalúo del mismo. Este valúo es un requisito indispensable para que el bien pueda ser considerado para uso provisional.

3. Promoción y oferta a entidades beneficiarias (Art. 10):

El Director Ejecutivo es el encargado de promover activamente los bienes que el CONAB ha determinado como susceptibles de uso provisional. Para ello, remite oficios a las instituciones que participan o colaboran en la investigación y en el proceso de extinción de dominio. Estos oficios deben incluir una descripción detallada de las especificaciones y el estado de conservación de los bienes.

Las instituciones interesadas disponen de un plazo de tres días hábiles para manifestar su interés en el uso provisional.

4. Solicitud y justificación por parte de la institución interesada (Art. 11)

Las instituciones que deseen obtener un bien en uso provisional deben presentar un escrito formal ante la Dirección Ejecutiva del CONAB. En este escrito, es fundamental que justifiquen la necesidad y pertinencia del bien para la consecución de sus fines institucionales.

A la solicitud deben adjuntar documentación de soporte, que incluya un comprobante que ampare la compra de una póliza de seguro para el bien solicitado, tal como lo exige el artículo 85 de la LEDAB.

Constancia de disponibilidad presupuestaria para cubrir el mantenimiento y conservación del bien.

5. Preparación y aprobación del dictamen de asignación (Art. 11):

Una vez transcurrido el plazo para la presentación de solicitudes (los tres días hábiles), el Director Ejecutivo analiza las propuestas recibidas. Prepara un dictamen en el que propone al Consejo Directivo la entrega del bien a la institución que haya mejor justificado su necesidad y pertinencia, y que, además, cumpla con toda la documentación de soporte requerida.

6. Autorización del Consejo Directivo (Art. 7):

El Consejo Directivo del CONAB, mediante una resolución motivada autoriza, observa o revoca el uso provisional de los bienes cautelados. Esta decisión se toma a favor de las instituciones que participan o colaboran en la investigación y el proceso de extinción de dominio.

7. Presentación de póliza de seguro y entrega del bien (Art. 12):

Una vez notificada la institución del otorgamiento del uso provisional, esta tiene un plazo de diez días hábiles para presentar a la Dirección Ejecutiva la póliza de seguro o documento equivalente. Esta póliza debe cubrir daños y siniestros al bien, cumpliendo con las condiciones específicas establecidas en el Reglamento (Art. 14), incluyendo el monto asegurado, tipo de cobertura y vigencia.

Presentada la póliza, la institución beneficiada y la Dirección Ejecutiva acuerdan el día y la hora para la entrega material del bien, la cual debe formalizarse mediante un acta de entrega en uso provisional. Esta acta debe contener detalles como el lugar, la fecha, la descripción del bien, el punto de acta de aprobación del dictamen de administración, el uso que se le dará al bien, y los datos de la póliza asignada, entre otros. (Art. 17)

A partir de la aceptación de la entrega, la institución beneficiaria asume la responsabilidad del mantenimiento y conservación del bien (Art. 17, último inciso, y Art. 20). También es su obligación actualizar la póliza cuando esta llegue a su vencimiento, de lo contrario, el uso provisional podría ser revocado (Art. 15).

8. Seguimiento y revocación del uso provisional

El Director Ejecutivo, a través de la Subdirección Administrativa del CONAB, realiza inspecciones periódicas a los bienes dados en uso provisional para verificar su correcto uso y mantenimiento (Art. 19).

El uso provisional puede ser revocado en diversas circunstancias (Art. 18):

- a) Por resolución del Juzgado Especializado en Extinción de Dominio que modifique la situación jurídica del bien.
- b) Por incumplimiento de la entidad beneficiaria en el uso asignado al bien.
- c) Por falta de presentación de la póliza de seguro o su renovación.
- d) Por manifestación de la propia entidad beneficiaria de no querer continuar con el uso provisional.

Si la entidad beneficiaria no presenta la póliza en el plazo estipulado o incumple con su renovación, el Director Ejecutivo informa al Consejo Directivo, quien puede acordar la revocatoria (Art. 13 y 15).

CAPITULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha examinado detalladamente la figura de la extinción de dominio en El Salvador, en estrecha relación con las medidas cautelares que aseguran su eficacia, así como las implicaciones jurídicas y prácticas de su implementación. De dicho análisis emergen las siguientes conclusiones:

Herramienta indispensable contra la delincuencia: La extinción de dominio se confirma como un mecanismo legal poderoso para privar a los delincuentes de los beneficios económicos de sus ilícitos. Al no depender de condenas penales y enfocarse en la naturaleza ilícita de los bienes, permite al Estado golpear las estructuras financieras del crimen incluso en escenarios donde la vía penal es inoperante. Esto la convierte en un complemento indispensable en la estrategia de combate a la delincuencia organizada, narcotráfico, lavado de dinero y corrupción pública

Importancia central de las medidas cautelares: Las medidas cautelares se revelan como el pilar operativo de la extinción de dominio. Sin un régimen cautelar eficaz, la acción de extinción sería meramente simbólica. En El Salvador, las medidas cautelares previstas (embargos, incautaciones, inmovilización de cuentas, intervenciones, etc.) han funcionado adecuadamente, permitiendo asegurar bienes desde etapas tempranas del proceso.

CONAB y administración de bienes: La creación del CONAB bajo principios de transparencia y eficiencia ha sido un paso necesario para administrar los bienes incautados.

Uso provisional de bienes: La figura del uso provisional ha demostrado ser de gran utilidad práctica, permitiendo aprovechar bienes cautelados en beneficio de instituciones públicas y evitando su deterioro. No obstante, es una medida delicada porque involucra gestionar bienes antes de la decisión final sobre su propiedad.

b. Recomendaciones

Derivado del análisis efectuado, es posible formular las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer el régimen de extinción de dominio en El Salvador:

Aumentar recursos y capacitación especializada: Se recomienda dotar de mayores recursos humanos y técnicos a las entidades clave como las FGR, Incrementar el número de fiscales, analistas financieros y asesores legales en esta unidad, con perfiles especializados en contabilidad forense, finanzas y derecho corporativo, para manejar casos complejos de lavado, corrupción y estructuras patrimoniales sofisticadas. Organizar capacitaciones periódicas en temas emergentes con apoyo de expertos internacionales-

Con el CONAB incrementar su financiamiento anual para contratar más personal técnico (peritos evaluadores, ingenieros, administradores de empresas, etc.) y mejorar infraestructura de depósitos y mantenimiento. Implementar un sistema informático integral de administración de bienes incautados, que registre en tiempo real el estado de cada bien, su ubicación, costos asociados, etc., permitiendo generar reportes y auditorías internas fácilmente. Capacitar al personal del CONAB en mejores prácticas internacionales de gestión de activos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ERRAZURIZ EGUIGUREN, M. Manual de Derecho Romano, Tomo II Editorial jurídica de Chile, 1988.
2. HUGO, G. Historia del Derecho Romano, Séptima Edición, traducida por Casado Tello, Manuel. Madrid. Tipográfico de D. D. R, de Rivera.
3. MARTINEZ PEREZ, Ever Ulises y RAMIREZ RAMIREZ, Carlos Mauricio, “*Las ventajas de las medidas cautelares en el Código Procesal y Mercantil*”, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, 2011.
4. Monzón de Cantón Amanda Sabrina, análisis jurídico de las causas y efectos que produce la extinción de dominio en el derecho comparado. Universidad Francisco Marroquín, Facultad de Derecho. Guatemala. 2001.
5. NICOLIELLO, N. *Diccionario del Latín Jurídico*. Editor Faira. Lanús, Julio Cesar. Argentina. Reimpresión 2004.
6. OSSORIO, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 1ra Edición. Guatemala, C.A. p 728.
7. Constitución de la República de El Salvador, D.C. No. 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. No. 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983
8. Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de Bienes de Origen y Destinación Ilícita, D.L., No. 351, del 7 de noviembre de 2013, D.O. No. 223, Tomo 401, publicado el 28 de noviembre de 2013.