

La Administración de los Bienes Objeto de Acción de Extinción de Dominio en Colombia  
(1991-2014)

Sandro William González  
Jaime Arturo Rojas Flórez  
Gonzalo Rodríguez López

Universidad La Gran Colombia  
Facultad de Posgrados y Educación Continuada  
Especialización en Derecho Administrativo  
Bogotá D.C.  
2015

LA ADMINISTRACION DE LOS BIENES  
OBJETO DE ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO EN COLOMBIA  
(1991-2014)

GONZALEZ SANDRO WILLIAM  
C.C. # 79.652.815  
RODRIGUEZ LOPEZ GONZALO  
C.C. # 79.280.919  
ROJAS FLOREZ JAIME ARTURO  
C.C. # 79.683.295

Trabajo de Grado para Optar el Título de Especialistas en Derecho Administrativo  
Asesora de Metodología: Dra. Mónica Patricia Fortich Navarro

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE POSGRADOS Y EDUCACION CONTINUADA  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTA D.C.  
2015

## **TABLA DE CONTENIDIO**

### **LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COLOMBIA**

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción</b>                                                                                                                       | <b>6</b>  |
| • Planteamiento y formulación del problema de investigación                                                                               | 8         |
| • Delimitación del problema de investigación                                                                                              | 9         |
| • Objetivos                                                                                                                               | 10        |
| • Diseño metodológico                                                                                                                     | 11        |
| • Hipótesis                                                                                                                               | 17        |
| • Justificación                                                                                                                           | 18        |
| • Impacto social                                                                                                                          | 19        |
| <br><b>Capítulo 1.</b>                                                                                                                    |           |
| <b>Elementos teóricos sobre la acción de extinción de dominio en Colombia</b>                                                             | <b>22</b> |
| 1.1. Antecedentes                                                                                                                         | 22        |
| 1.2. Marco teórico.                                                                                                                       | 24        |
| 1.3. Marco jurídico                                                                                                                       | 27        |
| 1.4. Marco conceptual                                                                                                                     | 30        |
| <br><b>Capítulo 2.</b>                                                                                                                    |           |
| <b>Legislación colombiana sobre extinción de dominio (1991-2014).</b>                                                                     |           |
| 2.1. Constitución Política de Colombia                                                                                                    | 34        |
| 2.1.1. Alcances                                                                                                                           | 35        |
| 2.2. Ley 333 de 1996                                                                                                                      | 36        |
| 2.2.1. Estipulaciones Administración de los Bienes con Acción de Extinción de Dominio                                                     | 36        |
| 2.2.2. Alcances de la Ley                                                                                                                 | 38        |
| 2.3. Ley 793 de 2002                                                                                                                      | 40        |
| 2.3.1. Estipulaciones Administración de los Bienes con Acción de Extinción de Dominio                                                     | 41        |
| 2.3.2. Alcances de la Ley                                                                                                                 | 42        |
| 2.4. Otras Leyes Relacionadas con la Extinción de Dominio en Colombia                                                                     | 45        |
| 2.5.1. Ley 1395 de 2010                                                                                                                   | 45        |
| 2.4.2. Alcances de la Ley                                                                                                                 | 45        |
| 2.4.3. Ley 1453 de 2011                                                                                                                   | 46        |
| 2.5. Ley 1708 de 2014                                                                                                                     | 47        |
| 2.5.1. Alcances de la Ley                                                                                                                 | 49        |
| 2.5.2. Estipulaciones Administración de los Bienes con Acción de Extinción de Dominio                                                     | 50        |
| <br><b>Capítulo 3.</b>                                                                                                                    |           |
| <b>Instituciones que intervienen en Colombia en la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio. (1990-2014)</b> | <b>55</b> |
| 3.1. Fiscalía General de la Nación                                                                                                        | 55        |

|             |    |
|-------------|----|
| 3.2. UNEDLA | 57 |
| 3.3. FRISCO | 58 |
| 3.4. DNE    | 59 |
| 3.5. SAS    | 63 |

## **Capítulo 4.**

### **Procedencia y administración de los bienes objeto de acción de dominio en Colombia 66**

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. Bienes procedentes de extinción a narcotraficantes               | 66 |
| 4.2. Bienes procedentes de extinción a grupos guerrilleros            | 67 |
| 4.3. Bienes procedentes de extinción a grupos paramilitares           | 68 |
| 4.4. Bienes Procedentes de Extinción a Reconocidas Pirámides          | 68 |
| 4.5. Bienes procedentes de extinción de dominio por lavado de activos | 69 |
| 4.5.1. Dian y Finagro                                                 | 69 |
| 4.6. Otros bienes objeto de acción de extinción en Colombia           | 70 |
| 4.7. Análisis de la temática expuesta                                 | 70 |

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| <b>Conclusiones</b> | <b>77</b> |
|---------------------|-----------|

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>Bibliografía general</b> | <b>79</b> |
|-----------------------------|-----------|

|               |           |
|---------------|-----------|
| <b>Anexos</b> | <b>82</b> |
|---------------|-----------|

## **RESUMEN**

En el presente texto se presenta un diagnóstico sobre la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio en Colombia. Para ello se hizo un estudio de los principios, alcances y consecuencias propios de la implementación de leyes como la 333 de 1996, la 793 de 2002 y la trascendencia que promete en el corto, mediano y largo plazo la Ley 1708 de 2014. Se identificaron aspectos de importancia en cuanto a las disposiciones y objetivos que deben cumplir las entidades públicas a las cuales se les ha confiado y entregado los bienes extintos, así como las sumas que, según el gobierno nacional han sido objeto de esta acción. Por último se hace un análisis en relación con la información estudiada y con base en los datos ofrecidos por algunas entidades como el S.A.S., el FRISCO, la Contraloría General de la República, entre otras, que ofrecen información de importancia sobre el tema aquí propuesto.

## **ABSTRACT**

In the present text a diagnosis on the administration of the property subject to the forfeiture action in Colombia is presented. To this end, an important study aspects regarding the scope and consequences of implementing its own laws like the 333 1996, 793 2002 and the transcendence that promises in the short, medium and long term the 1708 Act of 2014. Aspects of importance were identified regarding the provisions and objectives to be met by public bodies to which they have been entrusted and delivered extinct assets and the amounts under national government have been subject of this action. Finally an analysis regarding the information studied and based on the data provided by some organizations such as the SAS, the FRISCO, the Comptroller General of the Republic, among others, providing important information about proposed here is done.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas Colombia ha sido escenario de la aparición de grupos que llevan a cabo actividades económicas al margen de la ley, entre estas son relevancia las de narcotraficantes, paramilitares, guerrilla, reconocidos consorcios y pirámides, entre otros, que han traído consigo el auge de inversiones tanto en finca raíz como en el sector real y el financiero, que sirven de fachada para el lavado de sumas de dinero provenientes de sus actividades delictivas. En este sentido, no es de desconocimiento público que dineros los citados grupos al margen de la ley han llegado a las altas esferas del Estado, lo que ha permitido que los delincuentes dedicados al narcotráfico, al paramilitarismo, las actividades terroristas, entre otros, puedan proteger sus billonarias riquezas y seguir actuando de manera ilícita. Entonces, para frenar y controlar el incremento de las actividades económicas de carácter ilícito, el gobierno nacional por casi dos décadas ha venido realizando acción de extinción del dominio de los bienes procedentes de las citadas actividades, para ello ha sancionado leyes como la 333 de 1996, la 793 de 2002 y más recientemente, (2014), el Código de Extinción de Dominio, en consecuencia ha implementado procedimientos especiales para administrar las billonarias sumas y pingües bienes resultantes de la aplicación de éstas de leyes.

Esa es en términos muy breves, la temática que se expone en el presente trabajo de grado, el cual específicamente, se propone exponer un diagnóstico sobre las particularidades y parámetros de la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en Colombia, por parte del el Estado; administración para la cual ha sido necesaria la creación de entidades encargadas del manejo y destinación de los bienes extintos. Así, el diagnóstico se ha estructurado a partir de cuatro capítulos:

**Capítulo I).** Elementos teóricos sobre la acción de extinción de dominio en Colombia. Se hace, en este capítulo, una línea secuencial de la teoría relacionada con la extinción de dominio las circunstancias coyunturales o antecedentes que llevaron a la sanción de la primera ley de extinción de dominio en Colombia (Ley 333 de 1996), y se observan aspectos significativos e inherentes de la conceptualización propia de la legislación sobre extinción de dominio en el país,

también se hace una aproximación al corpus normativo sancionado para enmendar los vacíos propios de la aplicación de las leyes 333 de 1996 y 793 de 2002.

**Capítulo II).** Legislación colombiana sobre extinción de dominio (1991-2014). En este capítulo se hace una relación de las particularidades concretas y propias de las diferentes leyes sancionadas en Colombia para llevar a cabo la acción de extinción de dominio (Ley 333 de 1996, Ley 793 de 2002 y Ley 1708 de 2014), sus disposiciones y alcances en la concreción de los objetivos para los cuales fueron sancionadas, así como las implicaciones de leyes como la 1395 de 2010 y la 1453 de 2011 sus disposiciones y alcances.

**Capítulo III).** Instituciones que intervienen en Colombia en la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio (1990-2014). El contenido de este capítulo se encuentra construido a partir de conceptualizaciones sobre las diferentes instituciones que en Colombia tienen y han tenido incidencia en la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio, entre ellas, la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, (liquidada en 2011), la Sociedad de Activos Especiales SAS, Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO

**Capítulo IV).** Procedencia de los bienes objeto de acción de dominio en Colombia. En las páginas que componen este capítulo, grosso modo, y de acuerdo con la información que ofrecen las entidades a cargo de la administración de los bienes resultantes de la acción de extinción de dominio, se reseña la información que ofrece el Estado Colombiano en cuanto a la procedencia de los bienes que han sido objeto de acción de extinción de dominio, entre estos los bienes de: narcotraficantes, pirámides, consorcios de inversionistas, guerrilla, paramilitares entre otros. Por último, el capítulo se cierra con un sucinto análisis sobre la temática expuesta.

## **PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En Colombia, en las últimas décadas las organizaciones al margen de la ley se han especializado en la inversión de capitales producto de sus actividades ilícitas, dichos capitales son invertidos subrepticamente en el sector financiero y el sector real de la economía colombiana. Estrategia mediante la cual los capitales ilegales ingresan en los diferentes sectores económicos dificultando su identificación y relación de procedencia. En respuesta a esta compleja realidad el gobierno nacional, desde la década de 1990, ha llevado a cabo iniciativas para controlar la procedencia y el destino de los capitales relacionados con actividades corruptas o criminales en el país, es así como se empieza a conformar un cuerpo legislativo para ejercer control y acciones de extinción de dominio sobre los bienes e inversiones de los grupos al margen de la ley y de las empresas y compañías involucradas en actividades de corrupción. En este sentido se sancionan leyes como la 333 de 1996, 793 de 2002 y 1708 de 2014.

Pero después de casi dos décadas de haber sido sancionada la ley orgánica 333 de 1996 es necesario plantearse interrogantes respecto a la destinación de los bienes que han sido objeto de extinción de dominio en Colombia, pues el grueso de la población colombiana desconoce el destino que el gobierno colombiano le ha dado a capitales de extintos narcos, de grupos insurgentes, de empresarios involucrados en escándalos de corrupción, entre otros. De tal desconocimiento deviene la percepción de una deficiente administración de los bienes objeto de extinción de dominio, y la consiguiente desviación de estos hacia intereses muy alejados de los estipulados en la legislación, lo cual puede llevar a deducir que los bienes retenidos y procesados, no están siendo usados de una manera correcta para reparar los daños sociales y humanos que han causado los grupos de narcotráfico y de criminales al margen de la ley o las actividades propias de empresarios corruptos.

¿Cuáles han sido los alcances de la legislación sancionada entre los años 1991 y 2014 por el gobierno colombiano para llevar a cabo la acción de extinción de dominio y la administración y disposición de estos bienes en el país?

## **DELIMITACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En el presente diagnóstico se respondió a una serie de preguntas orientadoras que iban dirigidas a la consecución de información relacionada con aspectos inherentes a lo que ha sido durante las últimas décadas la Administración de los bienes procedentes de la Acción de Extinción de Dominio en Colombia, estas preguntas se relacionan a continuación.

¿En Colombia a partir de la sanción de la ley orgánica 333 de 1996 cuáles son las instituciones administradoras de los bienes producto de la acción de extinción de dominio, y cuál ha sido el destino final de tales bienes?

¿Qué espera el gobierno colombiano en el corto, mediano y largo plazo con respecto a la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en Colombia?

¿Cuáles son las disposiciones fundamentales para la administración de los bienes obtenidos a partir de la acción de extinción de dominio en leyes como la 333 de 1996, 793 de 2002 y 1708 de 2014 y sus alcances a nivel nacional e internacional?

## OBJETIVOS

El presente texto sobre la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio es el resultado de la consolidación y cumplimiento de un objetivo general enfocado en la presentación de un diagnóstico sobre aspectos relevantes de la administración de los bienes objeto de acción extinción de dominio en Colombia, y su relación directa con la implementación de leyes como la 333 de 1996, la 793 de 2002 y el nuevo Código de Extinción de Dominio, leyes sancionadas para desvirtuar el derecho de propiedad legítimo y espurio de su adquisición. La consecución de este objetivo general se consolidó a través del cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

- Interpretación de los alcances de la legislación sobre Extinción de Dominio en Colombia entre los años 1991 y 2014 y los resultados obtenidos en la administración y destinación de los bienes objeto de esta acción.
- Observación de las actividades de las instituciones y organismos encargados de llevar a cabo la extinción de dominio y la administración de los bienes objeto de extinción en Colombia.
- Análisis del destino que se le ha dado a los bienes procedentes de actividades propias de narcotraficantes, consorcios, pirámides, grupos al margen de la ley, entre otros.

## DISEÑO METODOLOGICO

La metodología sobre la cual se fundamentó la investigación es cualitativa-exploratoria y se centró en identificar y analizar los logros y corolarios de la administración de los bienes con extinción de dominio, así como las bases legislativas a partir de las cuales se lleva a cabo la administración de los mencionados bienes. En cuanto a esto es necesario decir de acuerdo con Baptista, B., Fernández, C., & Hernández, R., (2006) que:

[...] los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante y después de la recolección de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, y después, para refinarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “cir-cular” y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular. (p. 7).

Por su parte la investigación exploratoria permitió hacer un acercamiento a investigaciones, publicaciones y legislación sancionada desde el momento en que en Colombia aparece la figura de Extinción de Dominio, así como observar el cumplimiento de la legislación sancionada con este fin, en lo que respecta a la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio en el país. Respecto de la investigación exploratoria una publicación de la UNAD (2014) dice:

Para explorar un tema relativamente desconocido se dispone de un amplio espectro de medios y técnicas para recolectar datos en diferentes ciencias como son la revisión bibliográfica especializada, entrevistas y cuestionarios, observación participante y no participante y seguimiento de casos. La investigación exploratoria terminará cuando, a partir de los datos recolectados, haya sido posible crear un marco teórico y epistemológico lo suficientemente fuerte como para determinar qué factores son relevantes al problema y por lo tanto deben ser investigados. En pocas ocasiones los estudios exploratorios constituyen un fin en sí mismos, establecen el tono para investigaciones posteriores y se caracterizan por ser flexibles en su metodología, son más amplios y dispersos, implican un mayor riesgo y requieren de paciencia, serenidad y receptividad por parte del investigador. [...] (p 1).

La investigación cualitativa se divide en varias fases que tienen por objeto superar paso a paso una serie de etapas para llegar a la consecución de los objetivos propuestos en un diagnóstico de caso. Así se inicia con una fase de reflexión y diseño metodológico la cual es seguida por el trabajo de campo y la fase analítica, para concluir con la fase informativa en la cual se realiza la redacción del trabajo con base en los resultados obtenidos y la comprensión de la temática investigada. Esto se encuentra expresado de manera sucinta en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Fases y Etapas de la Investigación Cualitativa.**

| <b>FASES</b>                         | <b>ETAPAS</b>                                      | <b>DESCRIPCIÓN</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fase I.<br/>Preparatoria</b>      | ❖ <b>Reflexiva</b>                                 | Tomando como base su propia formación investigadora, sus conocimientos y experiencias sobre los fenómenos educativos, intenta establecer un marco teórico conceptual desde el que parte la investigación y que va a utilizar como referencia para todo el proceso.                            |
|                                      | ❖ <b>Diseño</b>                                    | Se dedicará a la planificación de las actividades que se ejecutarán en las fases posteriores. Cuál será el diseño más adecuado qué o quién va a ser estudiado, qué método de investigación va a utilizar y la técnica para la recolección de dato.                                            |
| <b>Fase II.<br/>Trabajo de Campo</b> | ❖ <b>Acceso Campo</b>                              | El investigador tiene claridad de quienes sus informantes, qué tipo de instrumentos va a utilizar y una preparación previa del lugar donde se va a realizar la investigación. Define su rol como sujeto participante o no participante.                                                       |
|                                      | ❖ <b>Recogida Productiva de Datos.</b>             | En esta etapa se asegura el rigor de la investigación, es la fase en donde se consigue un ambiente de plena confianza, cuando se van recogiendo datos que interesan a la investigación. Se servirá de diferentes sistemas de observación, encuestas, documentos, materiales, utensilios, etc. |
| <b>Fase III.<br/>Analítica</b>       | ❖ <b>Reducción de datos.</b>                       | Un grado de sistematización de los datos permanece implícito en las actuaciones del investigador. En un principio la recogida de datos es amplia, luego progresivamente se va focalizando hacia la información específica.                                                                    |
|                                      | ❖ <b>Disposición y transformación de datos</b>     | Resulta difícil hablar de una estrategia o procedimiento de análisis de datos, depende del estudio, así será el tratamiento de los datos, se tomará en cuenta los objetivos de la investigación, el enfoque de la misma y los intereses del mismo investigador.                               |
|                                      | ❖ <b>Obtención de resultados y verificación de</b> | Esta es la etapa en la que el investigador hace una confrontación de los objetivos del trabajo y los datos encontrados, es aquí donde se hace una interpretación apegada a la originalidad de los datos, descripciones, construcciones analíticas.                                            |

|                             |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fase IV. Informativa</b> | <b>❖ Elaboración del informe</b> | Esta es la fase final donde el investigador alcanza la mayor comprensión del fenómeno y comparte además los resultados con los demás. El informe puede orientarse en dos vías: redactar el trabajo como si el investigador estuviera resolviendo un caso, u ofrecer un resumen de los principales hallazgos y una definición de las conclusiones. El esquema del informe lo resolverá el investigador en función de los aspectos que quiere resaltar o dar a conocer. |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Consultado en: <http://es.slideshare.net/jenifermora28/instrumentos-de-investigacion-cualitativa>

## Fuentes

Las fuentes de investigación que se consultaron para identificar y señalar los objetivos a alcanzados en el presente diagnóstico están complementadas por: (i) las fuentes primarias las cuales comprenden la legislación colombiana sobre extinción de dominio, principalmente la Constitución de 1991, y las leyes, decretos, códigos, sentencias y demás, en los cuales se estipulan y complementan las disposiciones legales sobre extinción de dominio y la acción de extinción de dominio. (ii) Las fuentes secundarias, compendio de los textos y resultados de investigaciones llevadas a cabo por instituciones como la UNEDLA, la Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, entre otras, las cuales contienen información de importancia sobre la acción de extinción de dominio en Colombia, la procedencia de los bienes a ser objeto de extinción y su destinación. También, se incluyeron aquí artículos de revistas, periódicos, libros y otras fuentes de interés que contienen información sobre la temática a desarrollar.

### Cuadro 2. Fuentes de Investigación.

| Fuentes Primarias   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constitución</b> | Constitución Política de Colombia. Consultado en: <a href="http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125">http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125</a>                                                                                                                                                                                |
| <b>Leyes</b>        | Presidencia de la República de Colombia. Ley 333 de diciembre 19 de 1996. <i>Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.</i> Consultado en: <a href="http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996">http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996</a> |
|                     | Presidencia de la República de Colombia. Ley 973 de diciembre 27 de 2002. <i>Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.</i> Consultado en: <a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html</a>               |
|                     | Presidencia de la República de Colombia. Ley 1395 de 2010. <i>Por la cual se adoptan medidas en</i>                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <p><i>materia de descongestión judicial</i>. Consultado en:</p> <p>Presidencia de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011.<br/>Consultado en:</p> <p>Presidencia de la República de Colombia. Ley 1708 de 20 de enero de 2014. <i>Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio</i>. Consultado en: <a href="http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20D E%20ENERO%20DE%202014.pdf">http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20D E%20ENERO%20DE%202014.pdf</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Decretos</b>                      | <p>Decreto 2700 de 1991. Consultado en: <a href="ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/codigo/codigo_procedimiento_penal_1991.html">ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/codigo/codigo_procedimiento_penal_1991.html</a></p> <p>Decreto 2159 de 1992. Consultado en: <a href="http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2159_1992.htm">http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2159_1992.htm</a></p> <p>Decreto-Ley 254 de 2000. Consultado en: <a href="http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6050">http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6050</a></p> <p>Decreto 3183 de 2011. Consultado en: <a href="http://www.legispedia.com/2011/09/decreto-3183-de-2011.html">http://www.legispedia.com/2011/09/decreto-3183-de-2011.html</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Resoluciones</b>                  | 0-1626 de 2010. Por la cual se reorganiza la Unidad Nacional de Fiscalías contra el Lavado de Activos y para la Extinción de Dominio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Sentencias</b>                    | <p>Corte Constitucional. Consultado en: <a href="http://www.corteconstitucional.gov.co">http://www.corteconstitucional.gov.co</a></p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-887 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)</p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1118 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)</p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)</p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)</p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)</p> <p>Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-296 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Fuentes Secundarias</b>           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Publicaciones Institucionales</b> | <p>Contraloría General de la República. (2013). <i>Análisis del Proyecto de Ley 263 de 2013 Cámara - 283 de 2013 Senado. "Por la cual se expide el Código de Extinción de Dominio</i>. Consultado en: <a href="http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/78918891/Analisis-Extension-Dominio.pdf/88f59690-b703-49c3-9ff8-9f00c59919b0">http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/78918891/Analisis-Extension-Dominio.pdf/88f59690-b703-49c3-9ff8-9f00c59919b0</a></p> <p>Contraloría General de la República. (2012). <i>Auditoria. Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación "DNE" - Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado "FRISCO". Vigencia 2012</i>. <a href="http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/191722687/DIRECCION+NACIONAL+ESTUPEFANCIENTES+-+FRISCO+2012.pdf/a129fb04-0478-463f-80ac-cd1d594e4b05?version=1.0">http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/191722687/DIRECCION+NACIONAL+ESTUPEFANCIENTES+-+FRISCO+2012.pdf/a129fb04-0478-463f-80ac-cd1d594e4b05?version=1.0</a></p> <p>Contraloría General de la República. (2012). <i>Función de Advertencia Proceso de Empalme Sistemas de Información y Bases de Datos D.N.E. en Liquidación y SAE-SAS</i>. Consultado en: <a href="http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182814564/FA-2014EE0095832-Proceso-Empalme-Sistemas-Informacion">http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182814564/FA-2014EE0095832-Proceso-Empalme-Sistemas-Informacion</a></p> <p>Fiscalía General de la Nación. (2012). <i>Dirección Nacional de Fiscalías. Unidad Nacional para la Extinción de Dominio en Colombia</i>. Consultado en: <a href="http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-">http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-</a></p> |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | <p>content/uploads/2012/03/brochure_espanol.pdf</p> <p>Fiscalía General de la Nación. (2014). <i>Archivo de Noticias</i>. Consultado en: <a href="http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/">http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/</a></p> <p>Fiscalía General de la Nación. (2013). <i>Proyecto de ley para adoptar Código de Extinción de Dominio</i>. Consultado en: <a href="http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/proyecto-de-ley-para-adoptar-codigo-de-extincion-de-dominio/">http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/proyecto-de-ley-para-adoptar-codigo-de-extincion-de-dominio/</a></p> <p>Fiscalía General de la Nación. (2015). <i>Bienes en acción de extinción de dominio en Colombia</i>. Consultado en: <a href="http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/">http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/</a></p> <p>Organización de los Estados Americanos O.E.A. (2011). <i>Sistema de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado</i>. Consultado en: <a href="http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf">http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf</a></p> <p>UNODC (2011). <i>Ley modelo sobre la extinción de dominio. Programa de la asistencia legal para América Latina y el Caribe</i>. Consultado en: <a href="https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion_de_dominio_final.pdf">https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion_de_dominio_final.pdf</a></p> <p>UNODC. Consultado en: <a href="http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/sobre-unodc/index.html">http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/sobre-unodc/index.html</a></p> |
| <b>Otras Publicaciones</b>     | <p>Baptista, B., Fernández, C., &amp; Hernández, R. (2006). <i>Metodología de la investigación</i>. Consultado en: <a href="http://www.academia.edu/6399195/Metodologia_de_la_investigacion_5ta_Edicion_Sampieri">http://www.academia.edu/6399195/Metodologia_de_la_investigacion_5ta_Edicion_Sampieri</a></p> <p>Colección metodología de la investigación. (2013). <i>Cuadernos de investigación N° 8. Instrumentos de recolección de la información en investigación cualitativa</i>. Consultado en: <a href="http://es.slideshare.net/jenifermora28/instrumentos-de-investigacion-cualitativa">http://es.slideshare.net/jenifermora28/instrumentos-de-investigacion-cualitativa</a></p> <p>Duica, A. &amp; Reyes, A. (2007). <i>La extinción de dominio de los bienes rurales en Colombia</i>. Consultado en: <a href="http://www.academia.edu/10006464/Extinci%C3%B3n_de_dominio_de_bienes_rurales_en_Colombia">http://www.academia.edu/10006464/Extinci%C3%B3n_de_dominio_de_bienes_rurales_en_Colombia</a></p> <p>Restrepo, M. (2003). <i>El régimen jurídico de los bienes incautados por delitos de narcotráfico o en acciones de extinción del dominio desde la perspectiva del análisis económico del derecho</i>. Consultado en: <a href="http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200007&amp;script=sci_arttext">http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200007&amp;script=sci_arttext</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Artículos Periodísticos</b> | <p>Periódico el Tiempo. (2015). <i>Acusado de saqueo de DNE estuvo como magistrado auxiliar en Judicatura</i>. Consultado en: <a href="http://www.eltiempo.com/politica/justicia/acusado-de-saqueo-de-dne/15618717">http://www.eltiempo.com/politica/justicia/acusado-de-saqueo-de-dne/15618717</a></p> <p>Periódico el Tiempo. (2014). <i>Contraloría detecta irregularidades en liquidación de la DNE</i>. Consultado en: <a href="http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes">http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes</a></p> <p>Periódico el Tiempo. (2014). <i>Expectativa por condena a exfiscal clave en el caso de saqueo de la DNE</i>. Consultado en: <a href="http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes">http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes</a></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## **Instrumentos**

Teóricamente para el desarrollo del presente diagnóstico de orden cualitativo se han diseñado una serie de técnicas, metodologías y métodos que sirven para adentrarse en el proceso investigativo y obtener los resultados propuestos. Con base en ello el diagnóstico que aquí se presenta adoptó un enfoque desde lo que se conoce como “Teoría Fundamentada”, entendida esta como un método de investigación que con base en una “metodología general desarrolla teoría fundamentada” haciendo una profundización analítica de una temática o planteamiento, que conlleve a explicar los procesos y resultados propios de la misma. Así, según Folgueiras (2009), las orientaciones sistémicas de esta teoría son:

### **Conceptualización:**

- Una metodología general para desarrollar teoría fundamentada.

### **Características:**

- Interacción constante entre investigador y datos.
- Método
- Enfoque inductivo

### **Finalidad:**

- Generar o descubrir una teoría

Aspectos fundamentales por los cuales este método de investigación se inscribe a la presente investigación, pues la finalidad del desarrollo de los objetivos propuestos lo que busca es recolectar una serie de información sobre la que se hará un análisis para posteriormente con base en éste establecer una teoría que sustentará la hipótesis planteada. En tal sentido según Strasuss, A., & Corbin, J. (2002).

En este método, la recolección de datos, el análisis y la teoría que surgirá de ellos guardan estrecha relación entre sí. Un investigador no inicia un proyecto con una teoría preconcebida (a menos que su propósito sea elaborar y ampliar una teoría existente). Más bien comienza con un área de estudio y permite que la teoría emerja a partir de los datos. Lo más probable es que la teoría derivada de los datos se parezca más a la “realidad” que la teoría derivada de unir una serie de conceptos basados en experiencias o sólo especulando (como se piensa que las cosas deberían funcionar). Debido a que las teorías fundamentadas se basan en los datos, es más posible que generen conocimientos, aumenten la comprensión y proporcionen una guía significativa para la acción. (p. 21).

## **Fase Preliminar**

Este diagnóstico se desarrolló con base en unos pasos específicos con los que se preparó el estado del arte, se seleccionó y definió las proposiciones y la legislación que sustentan los componentes teóricos.

Así en primera medida se formuló el problema a diagnosticar, es decir, la temática objeto de estudio la cual surge de un interés particular, reconociendo el qué y el para qué del proceso, y delimitando el campo de investigación.

Como segundo paso se realizó la revisión textual que fundamenta los antecedentes y los marcos de referencia. Para lo cual se hizo un rastreo de la legislación sancionada sobre la extinción de dominio en Colombia, los alcances y evolución de dicha legislación, y la teoría relacionada con esta a lo largo de los años en que se ha llevado a cabo la acción de extinción de dominio.

## **Fase de Desarrollo**

La fase de desarrollo se concretó en el tercer paso en el cual se analizó la información y el conjunto legislativo y teórico que sustenta el diagnóstico para definir los conceptos que validan la hipótesis, seguidamente se procedió a desarrollar el texto escrito que se presenta como soporte.

## **HIPOTESIS.**

En el desarrollo del presente diagnóstico se identificó que la Ley 1708 de 2014 a pesar de haber sido sancionada hace apenas poco más de un año, se presenta a ambigüedades y vacíos exegéticos, razón por la cual será necesario seguir sancionando leyes, decretos, profiriendo sentencias constitucionales, entre otras, para completar dichos vacíos, de acuerdo con los intereses del gobierno nacional y de funcionarios como congresistas, senadores, magistrados quienes legislan sobre el tema y profieren sentencias, acomodan las leyes para la administración

de estos bienes en beneficio de sus intereses para terminar desviando las innumerables cantidades de bienes y propiedades que por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna deberían pasar a las arcas del Estado Colombiano.

## **JUSTICACION**

La elaboración de un diagnóstico sobre la administración y destinación de los bienes objeto de extinción de dominio en Colombia surgió como un interés académico por identificar los parámetros y directrices estipulados por la legislación colombiana y la forma como se ha cumplido dicha legislación en lo que respecta a la administración de los bienes sobre los que se ha realizado extinción en las últimas dos décadas, y los alcances de la figura de extinción de dominio en Colombia, esto de acuerdo con lo consagrado en la Ley 793 de 2002 en su artículo 12, en el cual se sancionó:

Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacentes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso a favor del Estado.

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (2015), en Colombia en las últimas décadas se ha realizado extinción de dominio de inversiones y dinero de organizaciones al margen de la ley como los grupos de narcotraficantes, las Autodefensas Unidas de Colombia, (AUC), los grupos guerrilleros con presencia en el país(FARC, ELN)y de las bandas emergentes como las BACRIMS, que actualmente tienen el control de la producción y rutas para la exportación de drogas ilícitas y el negocio de las armas, entre otros. Así como casos reconocidos por connotación de lavados de activos como los de: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Finagro, las empresas captadoras ilegales de dinero, más conocidas como pirámides, entre ellas la de David Murcia Guzmán.

De ahí entonces que resultó de importancia entrar a ver los procedimientos llevados a cabo por el Estado Colombiano para administrar los bienes procedentes de la acción de extinción de dominio, la destinación de estos y los resultados obtenidos hasta el momento. Asimismo, se identificó como se proyecta en el corto, mediano y largo plazo la administración de los bienes procedentes de esta acción y las disposiciones que sobre los mismos ha señalado la legislación colombiana.

## **IMPACTO SOCIAL**

Con este diagnóstico realizado desde una perspectiva del derecho administrativo se ha recolectado y evidenciado información sobre la manera como el gobierno nacional ha diseñado y sancionado leyes para, según él mismo, cumplir con un mandato constitucional que le obliga a llevar a cabo extinción de dominio sobre bienes con las siguientes características:

1.) Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita. 2.) Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción. 3.) Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas. 4.) Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas. 5.) Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas. 6.) Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas. 7.) Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes. 8.) Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia. 9.) Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia. 10.) Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el conocimiento de los derechos de un tercero de buen fe exenta de culpa. 11.) Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos. Parágrafo. También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando ellos concurra cualquiera de las causales previstas en esta ley. (Ley 1708 de 2014,

Entonces, se puede argumentar que el impacto social que tendría este diagnóstico está relacionado con un compromiso profesional por mostrar desde el Derecho Administrativo la forma en la cual los funcionarios públicos, en cabeza del Presidente de la República, administran y destinan bienes provenientes de las actividades señaladas en la cita anterior, que por su naturaleza generan billones de pesos que deberían ser invertidos, como lo dice la Ley 1708 de 2014, en su artículo 91. Administración y destinación., así: “[...] el 50% restante para el Gobierno Nacional quien reglamentará la distribución de éste último porcentaje. En todo caso los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a la tierra administrados por el Gobierno Nacional.” Esto indefectiblemente influiría favorablemente en aspectos sociales del pueblo colombiano, pero infortunadamente la sociedad colombiana adolece de una educación y de un conocimiento real de lo que sucede en las entidades públicas y de las decisiones que toman los funcionarios y el mismo gobierno en relación con los fondos del Estado colombiano.

En este sentido este texto busca, también, exponer una realidad que afecta de manera irreparable el desarrollo de nuestra sociedad y de cada una de las personas que la conforman, e intenta despertar un interés por analizar un escenario público que es complejo y que demuestra el atraso de un país como Colombia en la práctica de una democracia representativa, en la cual se confía a nuestros dirigentes los fondos del Estado para su administración, pero que de manera arbitraria e improcedente dichos funcionarios abusan del poder concedido y sólo velan por sus intereses personales. Ante esta realidad es entonces necesario, desde el ámbito social, que el pueblo tenga conocimiento de la manera como los administradores públicos hacen uso de los recursos que pertenecen por ley a todos los colombianos.

También es necesario resaltar aquí la importancia que desde aspectos como el social tiene la participación del pueblo, integrado por personas libres e individuales que se deben proyectar como un eje de soluciones y desarrollo, pues en Colombia el pueblo elige a unos representantes que malversan los fondos del Estado y, paradójicamente, el pueblo siente gran admiración por este tipo de personajes y los eligen una y otra vez. Entonces a la sociedad se le debe brindar

información sobre lo que sucede en nuestras instituciones, para diseñar y generar soluciones e intentar implantarlas o arraigarlas, y es allí donde se debe elaborar información que de una u otra manera pueda llegar a los individuos para que sean ellos desde su perspectiva personal y desde su realidad particular quienes promuevan nuevas formas de conducta y de proyección para darle respuesta a sus necesidades y diversas realidades. Ese es, en términos muy breves, lo que podría aportar socialmente el presente diagnóstico.

## CAPITULO 1.

### ELEMENTOS TEORICOS SOBRE LA ACCION DE EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COLOMBIA

En Colombia la acción de extinción de dominio aparece como resultado de una serie de disposiciones que le anteceden, en tal sentido es de conocimiento general que desde varias décadas atrás el gobierno nacional buscaba herramientas para frenar el devenir propio de las actividades de grupos al margen de la ley, entre ellas las de narcotraficantes que habían logrado conformar organizaciones que eran reconocidas a nivel nacional e internacional y que tenían reconocimiento en el país en escenarios como el social, el económico y el político. Entonces para entrar a observar características particulares de la sanción de las leyes de acción de dominio en Colombia, en las siguientes páginas se presentan aspectos de relevancia sobre sus antecedentes, características, contenidos teóricos y reglamentarios vigentes.

**Palabras Claves:** *antecedentes, aspectos teóricos, marco jurídico, legislación, manejo jurídico, ley de extinción de dominio, corpus normativo, naturaleza de la acción, tesoro público, Estado colombiano, estamentos internacionales.*

#### 1.1. ANTECEDENTES

En Colombia, la administración de los bienes provenientes de la acción de extinción de dominio tiene sus antecedentes en la Carta Magna, artículo 34, en el cual se señala: “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.” Este artículo es uno de los antecedentes que llevaron a la sanción de la Ley orgánica 333 de 1996, la cual ha sido considerada como la primera Ley para la extinción del dominio en América Latina, y porque no decirlo, a nivel mundial. Entonces con la sanción de esta Ley aparece la figura de la administración de los bienes

objeto de la acción de extinción de dominio en Colombia. Se encuentra estipulado así en su artículo 25:

De la creación del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado. Crease el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Los bienes objeto de extinción del dominio, sin excepciones de naturaleza alguna hecha las deducciones a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, según el caso, formarán parte de los recursos de este Fondo.

Es importante anotar que aunque fue con la Ley 333 de 1996 con la cual se estableció la normatividad positiva de extinción del dominio en Colombia, no se debe desconocer la trascendencia de la legislación que le antecedió, disposiciones entre las cuales se encuentran: el Decreto 1888 de 1974, la Ley 30 de 1986, (Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones), el Decreto 1886 de 1986 [...], el Decreto 1895 de 1989, el Decreto 494 de 1990. (Por el cual se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y el fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)); el Decreto 2790 de 1990; la Ley 190 de 1995 (Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa); entre otras. Legislación con la cual se instauraron aspectos de importancia del manejo jurídico de los bienes procedentes de las actividades de narcotráfico en el país. A nivel internacional, de acuerdo con Betancourt (2004), anteceden: Convenio de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, (1998, Viena, Austria); Convenio Sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un Delito. (1990, Estrasburgo, Francia); Convenio de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2000, Palermo, Italia).

En el año 2002 esta ley es derogada por la ley 793 con el fin de dar un nuevo corpus normativo a la extinción de dominio y corregir los escollos presentados en la implementación

de la primera ley de extinción del dominio en Colombia. Del mismo modo, el gobierno nacional a partir de esta iniciativa legislativa inserta nuevas disposiciones para llevar a cabo la acción de extinción de dominio y la administración de los bienes objeto de extinción en el país. En los diez años siguientes y al contar el Estado colombiano con una experiencia alcanzada en la práctica de la acción de extinción de dominio, se entra a ver los errores, tanto del corpus normativo, para llevar a cabo la acción de extinción de dominio, así como de las irregularidades en la administración de los bienes objeto de la acción.

En este contexto en el año 2014 se sanciona la ley 1708 de 2014, “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”, como un corpus normativo autónomo, con principios generales y jurídicos sólidos. Pues la puesta en marcha de las leyes antes sancionadas para la extinción y la acción de extinción de dominio mostraban una dependencia de principios sustentados en el Código Civil, el Código Penal y el derecho administrativo, ya que se trataba de leyes y procedimientos sin precedentes en Colombia, o en otros países, por lo que también fue necesario substituir los vacíos con artículos incluidos en diferentes leyes (como por ejemplo los artículos 13 a 15 de la ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2007, con leyes como la 1395 de 2010, o la Ley 1453 de 2011), y por una copiosa línea jurisprudencial que buscaba subsanar los vacíos presentados en materia de derecho de extinción de dominio, extinción de dominio, y acción de extinción de dominio en Colombia.

## **1.2. MARCO TEÓRICO.**

El diagnóstico que se presenta en estas páginas se basa en una metodología cualitativa, con una orientación exploratoria que analiza y puntualiza en este aparte teorías sobre la acción de extinción de dominio y los bienes objeto de la acción de extinción en Colombia. Para ello se hace un acercamiento a diferentes teorías que indefectiblemente están relacionadas con la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio en Colombia. Adicional, se abordan los ejes de intervención que ayudaran a comprender y obtener nuestro objetivo de estudio desde el paradigma sistémico-epistemológico de esta teoría. Así, el marco teórico de la

presente investigación, inicia con la definición de la Ley 333 de 1996 sobre extinción del dominio:

Artículo 7. De la naturaleza de la acción. La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido y sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena de fe. En ningún caso se podrá intentar la acción de extinción del dominio en forma independiente, si hay situaciones penales en curso.

En relación directa con lo antes citado, la Constitución del 91 en el artículo 34 dice: “por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.” El la Ley 793 de 2002 el gobierno definió en el artículo 1, la Extinción de Dominio como: “La extinción de dominio es pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley.”

En este sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2011 define la Extinción de Dominio con las siguientes palabras: “La extinción del dominio ha sido definida por esta Corporación como una institución autónoma, constitucional, de carácter patrimonial, que permite al Estado mediante un proceso judicial que no es de carácter penal, rodeado de todas las garantías procesales, desvirtuar el derecho de propiedad de quien dice ostentarlo, debido a que nunca lo ha adquirido en razón del origen legítimo y espurio de su adquisición.” Según se encuentra citado en esta misma sentencia (C-459 de 2011. Numeral 4.3.2.):

[...], el artículo 14 de la Ley 365 de 1997, que modificó el artículo 340 del Código de Procedimiento Penal, previó la extinción de dominio como sanción asociada –pero independiente de las sanciones que se imponen dentro del proceso penal la comisión de los tipos penales contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes y de los delitos de secuestro simple, secuestro extorsivo, extorsión, lavado de activos y testafierros, los delitos contra el orden económico y social, los delitos contra los recursos naturales, fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas militares, concusión, cohecho, tráfico de influencias, rebelión y sedición. Además, esta ley señaló que la administración de los bienes objeto de extinción de dominio sería responsabilidad del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Más allá de las fronteras colombianas, para el control y manejo de la problemática relacionada con el tráfico de drogas o actividades delictivas y la extinción de los bienes provenientes de estas actividades se han diseñado instrumentos jurídicos para la aplicación de justicia, en tal contexto la UNODC (Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2011. p.1), considera la extinción de dominio como:

La extinción de dominio es un 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. Por su naturaleza y alcance, se constituye en un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.

En lo que respecta a la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en Colombia, con base en el decreto 494 de diciembre de 1990 se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Este decreto en sus artículos 2° y 3° estipula:

Artículo 2°. –Para la eficaz ejecución de las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes, créase la Dirección Nacional de Estupefacientes, como Unidad Administrativa Adscrita al Ministerio de Justicia.

Artículo 3°. – La Dirección Nacional de Estupefacientes tendrá como objetivo fundamental determinar y ejecutar los procedimientos.

1. Coordinar el desarrollo y ejecución de políticas del gobierno nacional en materia de control, prevención y represión de Estupefacientes.
2. Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos.
3. La correcta disposición de los bienes ocupados o decomisados por su directa o indirecta vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 6° del Decreto legislativo 1856 de 1989, o que provenga de su ejecución.
4. Cumplir con los trámites necesarios para que la destinación provisional, por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, de los bienes decomisados u ocupados sea realmente efectiva.
5. Supervisar la utilización, de los bienes por parte de los destinatarios provisionales o depositarios.
6. Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o destinación definitiva de los bienes.

7. Hacerse parte en defensa de los intereses de la Nación, en los procesos que para obtener la indemnización de perjuicios, se intenten por el decomiso de los bienes, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público.

8. Coordinar el funcionamiento del Comité Técnico Asesor de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, de que tratan los artículos 95 y 98 de la Ley 30 de 1986, para lo cual podrá crear secretarías Seccionales en aquellos consejos Seccionales que por el volumen o complejidad de los asuntos sometidos a su examen así lo exija según decisión del Director Nacional.

Con base en lo antes citado la Ley 793 de 2002 en su artículo 12 determinó:

#### Artículo 12. *Fase inicial.*

[...]. Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso favor del Estado. Mientras los recursos monetarios o títulos financieros de valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial cuya cuantía formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario.

A manera de cierre se debe señalar que en las páginas ulteriores se ahonda en aspectos fundamentales que se reseñan este marco teórico con base en un desarrollo diagnóstico que permite ampliar la teorización respecto de los escenarios en los que actualmente en Colombia se concibe la acción de extinción de dominio, ello a partir de leyes como la 1708 de 2014 o Código de extinción de dominio en el cual se estipulan las nuevas consideraciones en lo que obliga al Estado colombiano en la administración y destinación de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en el país.

### **1.3. MARCO JURIDICO**

En Colombia se cuenta con un conjunto normativo que ha determinado los avances significativos que han puesto al país a la vanguardia, en América Latina, en el desarrollo e implantación de un marco jurídico que específicamente está enfocado en la acción de extinción de dominio,

administración y destinación de los bienes de procedencia ilícita. Grosso modo esta legislación está compuesta por las siguientes leyes, decretos, códigos, y una interesante línea jurisprudencial que busca subsanar los vacíos que se han presentado en la implementación-implantación de dicho conjunto normativo. Entre estos se encuentran:

### **Cuadro 3. Marco Jurídico**

| <b>Disposiciones legales en Extinción de Dominio y Conexos</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constitución Política de Colombia</b>                       | <p><b>Art. 34.</b> Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.</p> <p><b>Art. 58.</b> Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultará en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...).</p> <p><b>Art. 250.</b> (...) Le corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. (...).</p> |
| <b>Decreto 494 de 1990.</b>                                    | <p>Por el cual se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y el fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).</p> <p>Este decreto en sus artículos 2° y 3° decreta.</p> <p><b>Art.2°.</b> –Para la eficaz ejecución de las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes, créase la Dirección Nacional de Estupefacientes, como Unidad Administrativa Adscrita al Ministerio de Justicia.</p> <p><b>Art.3°.</b> –La Dirección Nacional de Estupefacientes tendrá como objetivo fundamental determinar y ejecutar los procedimientos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Decreto 2272 de 1991.</b>                                   | Sistema de destinación de los bienes incautados. Régimen de la Dirección Nacional de Estupefacientes. (Ver. Artículo 2°)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Decreto 2271 de 1991</b>                                    | Procedimiento de destinación de bienes incautados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y autorizaciones del Consejo Nacional de Estupefacientes. Régimen de Administración de insumos, sustancias precursoras o elementos que sirven para el procesamiento de las drogas ilícitas. (Ver Artículo 4°)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ley 190 de 1995</b>                          | <b>Ley 190 de 1995</b> Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Ley 333 de 1996</b>                          | Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos de forma ilícita.<br><b>Art. 2.</b> De las causales. Por sentencia se declarará la extinción del derecho de dominio de los bienes provenientes directa o indirectamente del ejercicio de las actividades que más adelante se establezcan o que hayan sido utilizados como medios o instrumentos necesarios para la realización de los mismos.” “Dichas actividades son: 1. Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, de particulares. 2. Perjuicio del Tesoro Público (...). 3. Grave deterioro de la moral social. (...).                                                                       |
| <b>Resolución 0002 del 14 de julio de 1997</b>  | Establece las normas para el funcionamiento del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Decreto 1458 del 30 de mayo de 1997</b>      | Se reglamenta el funcionamiento del Fondo para Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado. Y se dictan disposiciones en materia de destinación de bienes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Decreto 3002 del 19 de diciembre de 1997</b> | Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 333 de 1996 (Ver Artículo 5°).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Decreto 182 del 28 de enero de 1998.</b>     | Por el cual se reglamenta la Ley 333 de 1996 en lo relativo a la destinación provisional de y asignación definitiva de los bienes rurales con caracterizada vocación social, en favor del Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan disposiciones relacionadas con su adjudicación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Decreto 1036 del 10 de junio de 1998.</b>    | Por medio del cual se otorga un nuevo plazo a la Dirección Nacional de Estupeficientes para la entrega del inventario de bienes con medida cautelar en los términos previstos en el Decreto 306 de 1998.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Ley 793 de 2002</b>                          | Por la cual se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio.<br><b>Art. 4° De la Naturaleza de la Acción.</b> La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa. |

|                                  |                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ley 1395 de 2010</b>          | Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.                                                                                                                                                    |
| <b>Resolución 0-1626 de 2010</b> | Por la cual se reorganiza la Unidad Nacional de Fiscalías contra el Lavado de Activos y para la Extinción de Dominio.                                                                                                   |
| <b>Ley 1450 de 2011</b>          | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014                                                                                                                                                         |
| <b>Ley 1453 de 2011</b>          | Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. |
| <b>Decreto 3183 de 2011</b>      | Por el cual se suprime la Dirección Nacional de Estupefacientes, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.                                                                                              |
| <b>Ley 1708 de 2014</b>          | Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.                                                                                                                                                       |

#### 1.4. MARCO CONCEPTUAL

Para el desarrollo del presente diagnóstico se hace uso de un vocabulario acorde con la temática, por ello a continuación se entra a caracterizar el vocabulario que interviene, el cual se detalla con base en las definiciones estipuladas en la legislación así como en publicaciones relacionadas con el tema.

**Acción de Extinción de Dominio:** La Acción de Extinción de Dominio[...] es de naturaleza constitucional, publica, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido. (Ley 1708 de 2014, Art. 17).

**Actividad Ilícita:** Toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social. (Ley 1708 de 2014, Art. 1. -2)

**Bienes:** Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial (Ley 1708 de 2014, Art. 1. -3)

**Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE):** Es la Entidad que administró el fondo FRISCO, a este Fondo van los recursos (casas, fincas, locales, aeronaves, carros, embarcaciones, empresas, hoteles, dineros y demás elementos de valor denominados bienes objeto de acción de extinción de dominio. Dichos bienes, eran propiedad de quienes tuvieron o tienen que ver con alguna actividad ilícita en el país (cultivos ilícitos, producción de drogas, tráfico de estupefacientes, distribución y venta de drogas, lavado de activos, y otros delitos relacionados). El Gobierno Nacional a través del Decreto 3183 de 2011 ordenó la liquidación de la DNE, para que sus funciones pasaran a otra Entidad. (<https://www.dne.gov.co/?idcategoria=2333>)

**Extinción de Dominio:** La extinción del dominio ha sido definida por la Corte Constitucional (1991) como: una institución autónoma, constitucional, de carácter patrimonial, que permite al Estado mediante un proceso judicial que no es de carácter penal, rodeado de todas las garantías procesales, desvirtuar el derecho de propiedad de quien dice ostentarlo, debido a que nunca lo ha adquirido en razón del origen legítimo y espurio de su adquisición. La extinción implica que los bienes objeto de la misma pasen a ser propiedad del Estado, quien en virtud de la decisión judicial, no debe pagar indemnización o retribución alguna por bien que recibe. Es una restricción Legítima de la propiedad.

Según la Ley 793 de 2002, Artículo 1. Concepto. La extinción de dominio es pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley.

Según la Ley 1708 de 2014, Artículo 15. Concepto. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta Ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.

**FRISCO:** (Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado). Cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos

Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas del Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

**Lavado de Activos (LA):** De acuerdo con la Dirección Nacional de Estupefacientes (2009) el lavado de activos es el conjunto de acciones a través de las cuales se pretende dar apariencia legal a recursos o bienes provenientes de la realización de actividades ilegales. (<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsd75pdH0iA%3D&tabid=1656>)

**UNEDLA:** Según la Fiscalía General de la Nación (2012), La Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, tiene como función cumplir con el mandato estipulado en el Artículo 31 de la Ley 190 de 1995. *“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.”* “

## REFERENCIAS

Ley 333 de 1996. *Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita*. Diciembre 19 de 1996. D.O. 42.945. Consultado en: [http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley\\_333\\_1996](http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996)

Ley 973 de 2003. *Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*. Diciembre 27 de 2002. D. O. 45.046. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0793\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html)

Ley 1708 de 2014. *Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Enero de 2014. Consultado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>

Ley 395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Julio 11 de 2010. D.O. 47.768

Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Junio 23 de 2011. D.O. 48.110

UNODC (2011). *Ley modelo sobre la extinción de dominio. Programa de la asistencia legal para América Latina y el Caribe*. Consultado en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion\\_de\\_dominio\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion_de_dominio_final.pdf)

UNODC. Consultado en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/sobre-unodc/index.html>

### Sentencias.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-887 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1118 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-296 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa)

## CAPITULO 2.

### LEGISLACIÓN COLOMBIANA SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO (1991-2014).

En Colombia desde 1991 se da un largo recorrido que ha permitido implementar una serie de leyes y disposiciones para llevar a cabo la acción extinción de bienes, que han quedado en manos del gobierno colombiano para su administración. Por ello a continuación se entrará a hacer un acercamiento, empezando por la Constitución de 1991 y sus disposiciones al respecto, siguiendo con la primera ley para la Extinción del Dominio, o Ley 333 de 1996, hasta el actual Código de Extinción de Dominio o Ley 1708 de 2014 “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.” Para ver los alcances de estas leyes y sus estipulaciones sobre la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en Colombia.

**Palabras Claves:** *Carta Magna, leyes, actividades ilícitas, narcotraficantes, tratados internacionales, proyecto de ley, acción de extinción de dominio, consorcio, estipulaciones sobre bienes extintos, extinción de dominio, debido proceso, poder positivo, causales de extinción, derecho de dominio,*

#### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Como ya se observó anteriormente, en su momento el gobierno del Presidente Ernesto Samper ante la situación del país y para dar cumplimiento al mandato constitucional lleva a cabo la elaboración del proyecto de ley “por medio de la cual se desarrollan los artículos 34 y 58 de la Constitución Política en materia de extinción del dominio”.

Estos artículos estipulan:

**Art. 34.** Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

**Art. 58.** Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto

los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público so social. (...).

### **2.1.1. Alcances.**

La Constitución Política de Colombia es el instrumento principal del sistema normativo que rige los designios jurídicos de Colombia desde su condición de ley de leyes. Sobre cualquier otra disposición legal es la fuente de todos los derechos y garantías de la sociedad, así como la suma de los principios civiles que deben adoptar los miembros de esta sociedad. La cual a su vez ha fijado reglas con base en las cuales se rigen las relaciones e interacciones en su devenir como sujetos inminentemente sociales y miembros de una Nación. En este orden de ideas la Constitución política transmite sus estipulaciones al resto de la normatividad vigente.

Es así como en la Constitución se consagra el mandato que estipula la “extinción del dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito”, en este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C -409-97 afirma:

La extinción del dominio ha sido definida por esta Corporación como una institución autónoma, constitucional, de carácter patrimonial, que permite al Estado mediante un proceso judicial que no es de carácter penal, rodeado de todas las garantías procesales, desvirtuar el derecho de propiedad de quien dice ostentarlo, debido a que nunca lo ha adquirido en razón del origen legítimo y espurio de su adquisición. La extinción implica que los bienes objeto de la misma pasen a ser propiedad del Estado, quien en virtud de la decisión judicial, no debe pagar indemnización o retribución alguna por bien que recibe. Es una restricción Legítima de la propiedad.

Y en la Sentencia C-374-97

[...] la modalidad contemplada en el artículo 34 de la Constitución apareció en 1991, por una sola razón: como consecuencia de la grave proliferación de conductas ilícitas de muy diverso origen- especialmente el narcotráfico- y del alto grado de corrupción que, para el momento en el cual deliberó la Asamblea Nacional Constituyente, se habían apoderado de la sociedad colombiana. No cabe duda de que con el precepto constitucional se buscó dotar al Estado de un instrumento eficaz para desestimular el delito –en especial ciertas expresiones de él-, la inmoralidad pública y la corrupción administrativa, actuando sobre los bienes mal habidos, [...].

## **2.2. LEY 333 DE 1996**

“Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos de forma ilícita.” Esta Ley se dividió en siete (VII) Capítulos y treinta y cuatro (34) artículos en los cuales se encuentran consagradas las disposiciones respecto de:

Capítulo I. De la Extinción del Dominio

Capítulo II. De la Acción de Extinción del Dominio

Capítulo III. Del Debido Proceso y de los Derechos de Terceros

Capítulo IV. Del Procedimiento y de la Competencia

Capítulo V. Del Procedimiento

Capítulo VI. De la Suspensión del Poder Dispositivo

Capítulo VII. Del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado

De ese modo en el Capítulo I. De la Extinción del Dominio, artículo 2, se disponen las causales por las cuales se puede declarar la extinción del dominio de bienes provenientes de actividades ilícitas con las siguientes definiciones:

[...] Art. 2. “De las causales. Por sentencia se declarará la extinción del derecho de dominio de los bienes provenientes directa o indirectamente del ejercicio de las actividades que más adelante se establezcan o que hayan sido utilizados como medios o instrumentos necesarios para la realización de los mismos.” “Dichas actividades son:

1. Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, de particulares.
2. Perjuicio del Tesoro Público [...].
3. Grave deterioro de la moral social [...].
4. Los eventos en que se utilicen bienes como medio de instrumento de actuaciones delictivas [...].
5. También procederá la extinción del dominio cuando judicialmente se haya declarado la ilicitud del origen de los bienes [...].”

### **2.2.1. Estipulaciones Sobre la Administración de los Bienes Objeto de Acción de Extinción de Dominio.**

La Ley 333 en su capítulo VII: “Del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado”, en los artículos 25 y 26 fija aspectos fundamentales sobre los bienes procedentes de la acción de extinción del dominio, su administración por parte de la DNE, y disposiciones especiales para su correcta administración, entre ellas las siguientes.:

[...] **Artículo 25. DE LA CREACIÓN DEL FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.** Créase el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Los bienes objeto de extinción del dominio, sin excepción de naturaleza alguna hechas las deducciones a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, según el caso, formarán parte de los recursos del Fondo.

**PARAGRAFO 1°.** Durante el desarrollo del proceso, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá destinar en forma provisional los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar, a las entidades oficiales o instituciones de beneficio común legalmente reconocidas. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad destinataria. La dirección Nacional de Estupefacientes tomará las medidas necesarias para garantizar que, los bienes objeto de destinación provisional continúen siendo productivos y generadores de empleo, para lo cual podrá recurrir al arrendamiento o fiducia de los bienes en caso de que la operación genere utilidades. Estos recursos deberán destinarse a la financiación de los programas sociales de que trata esta Ley con preferencia en la circunscripción territorial en que se encuentran localizados. Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994. **PARAGRAFO 2°.** Desde la providencia que ordena el trámite de extinción del dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes, podrá enajenar los bienes fungibles o que amenacen deterioro, respecto de los demás bienes, si se hiciere necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia, podrá celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal. En el evento en que los bienes hubiesen sido enajenados y se ordenare su devolución mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, el Fondo reconocerá el precio de la venta con actualización de su valor, sin perjuicio de las acciones consagradas en la ley. **PARAGRAFO 3°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Gobierno Nacional procederá a reestructurar la Dirección Nacional de Estupefacientes para el cumplimiento de las funciones que se le asignan.

En cuanto a la disposición y destinación de los bienes y recursos sobre los cuales se adelantaría la extinción del dominio el gobierno nacional fue bastante magnánimo, pues se establecieron inversiones en diferentes sectores sociales. Así se destaca especialmente el direccionamiento de estos bienes hacia sectores como el rural y la inversión en programas de reforma agraria, vivienda y adquisición de predios, reubicación de colonos; se evidencia un gran interés en adjudicar predios a campesinos e indígenas víctimas de despojo o desplazados por la violencia, quienes podrían acceder a estos predios si cumplían con una serie de condiciones y requisitos. Asimismo fue de relevancia las propiedades objeto de extinción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para los cuales se dispusieron condiciones especiales, que llevaría a cabo el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Instituto de Tierras del Archipiélago.

**ARTÍCULO 26. DE LA DISPOSICIÓN Y DESTINACIÓN DE LOS BIENES.** Los bienes y recursos sobre los cuales se declare la extinción del dominio, sin excepción alguna ingresarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y serán asignados por el Consejo Nacional de Estupeficientes, de conformidad con los reglamentos para:

**a)** Financiar programas y proyecto en el área de Educación, Recreación y Deporte. Así mismo los programas que prevengan el consumo de la droga, como los que tiendan a la rehabilitación y la promoción de la cultura de la legalidad; **c)** Financiar programas para prevenir, combatir y erradicar la corrupción administrativa en cualquiera de sus manifestaciones; **d)** Financiar programas de reforma agraria y de vivienda de interés social para los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos; **h)** Financiar programas de rehabilitación, educación, capacitación y microempresa para la población carcelaria; **i)** Financiar programas de reubicación dentro de la Frontera Agrícola, a colonos asentados en la Amazonia y la Orinoquia Colombiana; **p)** Financiar programas de desarrollo humano sostenible en las regiones de ecosistemas frágiles en los cuales se han realizado cultivos ilícitos; **q)** Los bienes y recursos que se encuentran dentro de la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y cuya extinción de dominio se haya decretado, conforme a la presente Ley, serán asignados por el Consejo Nacional de Estupeficientes al Instituto de Tierras del Archipiélago, para el cumplimiento de sus fines, consagrados en la legislación correspondiente. **u)** Financiar programas para erradicar la indigencia en el país.

**PARAGRAFO.** Las tierras aptas para la producción y que ingresen al Fondo que se crea en la presente Ley, se adjudicarán a los campesinos e indígenas que cumplan los requisitos establecidos. La adjudicación de hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. Los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos tendrán prioridad para la adjudicación. (Ver Artículo completo en Anexos 1).

### 2.2.2. Alcances de la Ley

Esta Ley al no tener precedentes en la legislación colombiana presentó vacíos interpretativos y en su adaptación, por eso en seis (6) años de vigencia mostró ir en dirección opuesta a disposiciones fundamentales consagradas en la Constitución, desde la misma exégesis interpretativa de los artículos de los cuales se desprende; contradicciones con fundamentos sustanciales e inherentes a su aplicabilidad por lo cual denota “[...] ser contraria a la tradición civilista colombiana, ir en contravía a la Constitución Política de Colombia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. El manejo que de cada uno de los casos de los demandados hizo la Fiscalía General de la Nación “por ejemplo, los dictámenes periciales elaborados por el CTI tratados como un proceso penal se caían en la etapa de la decisión judicial. (Camargo 2007, p. 71). Según este autor:

El procedimiento en sí es asaz complejo, pues a pesar de que la Fiscalía General de la Nación invierte la carga de la prueba obligando al demandado al demostrar el origen legítimo de sus bienes y de su

patrimonio, la defensa del demandado, por lo general, presenta pruebas eficaces que dejan en el aire la “resolución de sustanciación” del fiscal o bien su providencia sobre procedencia de la extinción del dominio, estas pruebas eran apelables. (p. 71).

Por otra parte es necesario señalar que al resultar arbitraria esta ley, en algunos aspectos, la Corte Constitucional entra a tomar decisiones que medien en la misma con miras a resarcir las carencias presentadas, pero como dice Camargo (2007, p. 72): “la Corte Constitucional en torno a la “naturaleza de la acción” introdujo la confusión y la vacilación”, así en su Sentencia C-389/84, la Corte colige que la “extinción del dominio prevista en el Art. 34 indefectiblemente se vincula con la presencia de un delito cuya materialidad debe ser establecida en un proceso penal y en el cual se haya determinado la autoría del responsable.” Sin embargo, de acuerdo con el mismo Camargo (2007), en la Sentencia C-409797, dada por el magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se resuelve que la Extinción del dominio “es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, [...]”

Otro de los aspectos que llevó a que se entorpeciera la práctica de la ley está relacionado con la aplicación de la Acción de Tutela por parte de los demandados como mecanismo de respuesta ante la violación del debido proceso. En tal sentido, “[...] terminó por sepultar la institución la Tutela T-212 de la Corte Constitucional”. De ahí que “[...] de las 86 demandas presentadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, que incluyeron 342 bienes con un valor de 40 mil millones de pesos, la casi totalidad de ellas no llegaron a sentencia condenatoria y los bienes tuvieron que ser devueltos a sus propietarios. En este orden de ideas “[...] a lo sumo cinco (5) procesos terminaron en sentencia de extinción de dominio.” (Camargo 2007, p. 73).

Entonces, los resultados obtenidos de la aplicación de la Ley llevaron al incumplimiento de objetivos como los estipulados en el Artículo 26, en esas circunstancias la Dirección Nacional de Estupefacientes y el FRISCO tampoco ejecutaron las disposiciones establecidas por parte del gobierno nacional en materia de administración y manejo de “los bienes adquiridos de manera ilícita”

### 2.3. LEY 793 DE 2002

En el año 2002 el Estado aprobó la Ley 793 de 2002 con la cual se derogó la Ley 333 de 1996. Entre los criterios por los cuales se sancionó la Ley 793 se contempló las características de la formalidad procesal del trámite de la acción de extinción de dominio para agilizar los procedimientos y hacerlos más efectivos. Según se encuentra consagrado en su Artículo 4° De la Naturaleza de la Acción.:

La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.

Esta nueva ley estructurada y sancionada con el propósito de corregir vacíos esenciales presentados en la Ley 333 de 1996 establece los criterios principales a partir de los cuales se componen sus seis capítulos y 24 artículos de la siguiente manera:

Capítulo I. De la extinción de dominio.  
Capítulo II. De la acción de extinción de dominio.  
Capítulo III. Del debido proceso y de las garantías.  
Capítulo IV. De la competencia y del procedimiento.  
Capítulo V. De los procesos en curso.  
Capítulo VI. Disposiciones finales.

La ley 793 de 2002 dispuso en su Artículo 2°. Causales. “Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:

- 1). Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo.
- 2). El bien o bienes de que se trate provenga directa o indirectamente de una actividad ilícita.
- 3). Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a estas o correspondan al objeto del delito.
- 4). Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permute de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito.
- 5). Los bienes de que trate tengan origen lícito, pero hayan sido mezclados, integrados o confundidos con recursos de origen ilícito. Se exceptúan los títulos depositados en los Depósitos Descentralizados

de Valores, siempre y cuando los tenedores de esos títulos cumplan satisfactoriamente las normas en materia de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo que le sean exigibles.

6). Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia ilícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia se exceptúan de lo dispuesto en el presente numeral exclusivamente, los casos de títulos que se negocien en centrales de depósito de valores, debidamente acreditadas ante la autoridad competente, siempre y cuando los intermediarios que actúen en ellas cumplan con las obligaciones de informar operaciones sospechosas en materia de lavado de activos de conformidad con las normas vigentes. [...]

### **2.3.1. Estipulaciones Sobre la Administración de los Bienes Objeto de Acción de Extinción de Dominio.**

En la Ley 793 de 2002 así como en la ley que esta derogó, la administración de los bienes objeto de la Acción de Extinción de Dominio fue adjudicada a la Dirección Nacional de Estupefacientes la cual se encargará de su administración a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) a este fondo irán todos las propiedades de carácter ilícito producto de la aplicación de la referida ley, propiedades entre las se cuentan: predios rurales y urbanos, casas, centros comerciales, bodegas, oficinas, edificios, aeronaves, carros, dinero, joyas, entre otras posesiones. Para la administración de estos bienes el Fondo tiene instrucciones de cómo cumplir de manera expedita las disposiciones conferidas, esto se encuentra estipulado en el Artículo 12 de la Ley de 2002.

**Artículo. 12.** Fase inicial. [...]. Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso a favor del Estado. Mientras los recursos monetarios o títulos financieros que valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial, cuya cuantía formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario. Los bienes fungibles, de género, y /o muebles que amenacen deterioro, y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, podrán ser enajenados al mejor postor, o en condiciones de mercado, cuando fuere el caso, entidad que podrá administrar el producto líquido, de acuerdo con las normas vigentes. De igual forma, los bienes inmuebles se administrarán de conformidad con las normas vigentes. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado, en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario. En todos los casos, la fiduciaria se pagará, con cargo a los bienes administrados o a sus productos, el valor de sus honorarios y de los costos de administración en que incurra. Cualquier faltante que se presentare para cubrirlos, será exigible con la misma preferencia con la que se tratan los gastos de

administración en un concurso de acreedores, sobre el valor de los bienes, una vez que se liquiden o se subasten. Esta fiducia no estará sujeta en su constitución o desarrollo a las reglas de la contratación administrativa, sino a la ley comercial o financiera ordinaria.

En este orden de ideas en el capítulo IV. “De la competencia y del procedimiento. Artículo 19. *De los gastos procesales y de administración*”, se dispone: “Los gastos que se generan con ocasión del trámite de la acción de extinción del dominio, así como los que se presentan por la administración de los bienes en el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los bienes que han ingresado a dicho fondo, salvo que la sentencia declare la improcedencia de los bienes.”

### **2.3.2. Alcances de la Ley**

Para finales de la década de 1990 e inicios del decenio del 2000 la situación del país era de inconformidad por los resultados obtenidos en temas como el manejo del conflicto armado y el visible incremento de actividades delincuenciales y de narcotráfico, entre otras, en diferentes regiones del país. Actos delictivos que, según algunas fuentes del Estado colombiano, se financiaban con dineros provenientes de actividades ilícitas, entre ellas las ya conocidas de tráfico de drogas. Es entonces en este contexto que aparece la Ley 793 de 2002, como consecuencia directa del Estado de conmoción interior instaurado en este mismo año por el decreto 1975. Al respecto, Betancurt (2007) señala:

La Ley 793 de diciembre de 27 de 2002, tiene su origen en el Decreto Legislativo 1975 de 2002, precepto que proviene a su vez del Decreto 1837, mediante el cual el Gobierno Nacional hizo uso de las facultades que le otorga el Artículo 213 de la Constitución Nacional y así declaró el Estado de Conmoción Interior, considerando que el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizandolos recursos dentro del sistema económico, y además, que el lavado de activos provenientes de la venta de cocaína y heroína al exterior, como fuente de poder económico que les permite a las organizaciones delincuenciales enfrentar al Estado y a la sociedad, son situaciones que representan un riesgo imprevisible e inminente que ocasiona una grave perturbación del orden público en el territorio nacional, resultando insuficiente e ineficaz la Ley 333 de 1996 para combatir esas amenazas. (p. 108).

Con la sanción de esta ley se buscó darle dinamismo a los procesos de acción de extinción del dominio, los cuales con la ley anterior resultaban dispendiosos y requerían de demasiado tiempo debido, entre otras, a las notificaciones adelantadas de acuerdo con el Código del

Procedimiento Civil, así como el entorpecimiento judicial. Entonces para la independencia y la autonomía propia de la extinción de dominio se establecieron fundamentos diferenciadores entre la acción de extinción de dominio y la acción penal, permitiendo de este modo la implementación simultánea o paralela de las dos acciones y diferenciando los resultados de cada una de manera que no interfiriera arbitrariamente en sus decisiones. Asimismo, se instauraron etapas a través de las cuales se especificaron los pasos en que se adelantaría el proceso de extinción como los siguientes:

- i)** Una fase inicial que discurre ante la Fiscalía, en la (i) se promueve una investigación para identificar bienes sobre los que podría iniciarse la acción de extinción de dominio, (ii) se pueden practicar medidas cautelares y (iii) se ejercen facultades de administración sobre los bienes afectados con tales medidas.
- ii)** Otra posterior, que se inicia con la decisión de la Fiscalía de perseguir bienes determinados y en la que hay lugar a (i) ordenar medidas cautelares o solicitarlas si hasta entonces no han sido ordenadas o solicitadas, (ii) la comunicación de esa decisión al Ministerio Público y la notificación a las personas afectadas, (iii) el emplazamiento de los afectados y la designación de curador ad litem, si no pudieron ser localizados, (iv) la solicitud de pruebas y la práctica tanto de aquellas solicitadas como de las ordenadas de oficio por la Fiscalía General, (v) la decisión de la Fiscalía General sobre la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio y la remisión de lo actuado al juez competente.
- iii)** Con la remisión se inicia la tercera etapa que se surte ante el juez de conocimiento y en la que hay lugar a (i) un traslado a los intervinientes para que controviertan la decisión de la Fiscalía General y a (ii) la emisión de la sentencia declarando la extinción de dominio o absteniéndose de hacerlo. (Sentencia C-740/03).

Con base en esta ley y las subsiguientes adiciones hechas con leyes como la ley 1395 de 2010 y la ley 1453 de 2011, el Estado colombiano declaró la Extinción de Dominio de innumerables bienes propiedad de quienes, de acuerdo con las estipulaciones consagradas en la ley, se dedicaban a actividades ilícitas. Según, lo que ya se ha señalado con antelación, la extinción de bienes adquiridos con dinero procedente de actividades ilegales era una de las formas de ejercer control por parte del Estado colombiano sobre los grupos que se dedicaban a delinquir, de allí se desprendía la obligación perentoria por poner estos bienes a disposición del Estado.

Pero a pesar de las leyes sancionadas y de las adiciones hechas con base en otras leyes, y en una valiosa línea jurisprudencial, los intereses personales de los funcionarios del Estado desviaron los fines legislativos, pues en este sentido se pueden interpretar los alcances de

instituciones como la DNE en la administración enviada de los bienes que se ponían bajo su dominio, bien lo expresaron en su momento quienes no conciliaban del todo con la nuevas disposiciones del gobierno nacional para hacerse con los bienes antes mencionados, precisamente sobre este particular se pueden señalar las apreciaciones de Camargo (2007), quien al referirse a la disposiciones de la Ley 793 en lo que respecta a los alcances de la DNE, refiere:

Obviamente, la presencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes en los procesos de extinción de dominio en los cuales la Fiscalía le ha reconocido su carácter de parte procesal mediante auto de trámite y sin que haya demostrado su interés jurídico en demanda, sujeta a contrademanda o, por lo menos, excepciones, se ha traducido en la práctica en graves abusos, pues la Dirección Nacional de Estupefacientes suele obtener del fiscal generoso y arbitrario atropellos tales, como el embargo de personerías jurídicas de cooperativas, el embargo prohibido de aportes sociales de los cooperados, la suspensión de los órganos sociales de las cooperativas, los embargos in abstracto sin previa identificación de los activos, etc.. Es decir, la Dirección Nacional de Estupefacientes cabalga cómodamente sobre el sumiso lomo de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos [...]. (p. 201).

Desde el momento en que fue sancionada esta ley, hasta el año 2014 en que entró en vigencia el Código de Extinción de Dominio, sirvió como marco para el accionar de instituciones como la DNE al servicio de una serie de mafias y de intereses de grupos políticos corruptos que desviaron de manera delictiva hacia sus arcas grandes sumas de dinero y un alto porcentaje de los bienes que durante años habían sido objeto de la acción de extinción de dominio en Colombia. El escándalo de corrupción se conoció a nivel nacional y se vieron involucrados un considerable número de parapolíticos, que a cambio de favores recibieron los bienes extintos. Finalmente los alcances obtenidos con la implementación de la Ley 793 dejaron a 2013, de acuerdo con las cifras ofrecidas por la DNE en liquidación, los siguientes resultados

A 31 de diciembre de 2013 existen 39.638 bienes en administración de los cuales 31.950 son incautados y 7.688 son extintos”. Según la DNE, con estas actividades de extinción “se contribuyó al desarrollo transversal de las estrategias del gobierno con la entrega de veinticinco (25) predios para la política de tierras; (7) predios como inversión social a los municipios y entidades; (14) predios a la defensa, justicia, inteligencia y seguridad. También, “se logró la monetización de 22 millones de euros y de USD \$123 millones de dólares que se encontraban pendientes desde el año 1997 y 2009 respectivamente. Se efectuó la venta de 309 lingotes y 178 monedas de oro, por un valor de \$28.453 millones. (Comparar con cifras ofrecidas por el SAS para el mismo periodo).

## **2.4. OTRAS LEYES RELACIONADAS CON LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COLOMBIA**

### **2.4.1. LEY 1395 DE 2010**

Es la primera de las reformas a la Ley 793 de 2002, mediante esta ley “[...] se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.” Y se modifican y adicionan algunos artículos de importancia para lograr los objetivos propuestos en relación con la extinción de dominio. De acuerdo con Información consultada en el Proyecto de Ley 283, con base en el cual se expidió el Código de Extinción de Dominio, la sanción de esta ley permitió:

- ✓ Reformar el procedimiento para simplificar algunas actuaciones e imprimirle celeridad
- ✓ Introducir una norma que habilitó expresamente a los Fiscales para realizar actos de investigación tales como: allanamientos, registros, interceptación de comunicaciones y la recuperación de información dejada al navegar.
- ✓ Crear el trámite abreviado de extinción de dominio respecto de bienes que no tuvieran propietario, tenedor o poseedor identificado.
- ✓ Introducir la relación expresa de los medios de prueba que pueden practicarse dentro del proceso de extinción de dominio, y se complementó dejando explícita una cláusula general de libertad probatoria.
- ✓ Regular de manera expresa el trámite de los recursos contra las decisiones de la Fiscalía General de la Nación, remitiendo para tal efecto al Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000).
- ✓ Se redistribuyeron las competencias dentro del proceso de extinción de dominio de la siguiente manera: a) la competencia para adelantar la investigación se atribuyó expresamente al Unidad Nacional para la Extinción del Derecho del Dominio y contra el Lavado de Activos; b) la segunda instancia dentro de la investigación se atribuyó específicamente a la Unidad de Fiscalías Delegadas ante Tribunales –Extinción del Derecho de Dominio y contra Lavado de Activos; y C) la competencia para el juzgamiento se atribuyó específicamente a los jueces penales del circuito especializado en extinción de dominio

### **2.4.2. Alcances de la Ley**

Esta ley entra a subsanar vacíos que presentó la Ley 793 de 2002, entre ellos el entorpecimiento judicial que se presentaba en el desarrollo de la práctica de la extinción de dominio; buscó simplificar algunos de los procedimientos y hacerlos más expeditos; permitió a los fiscales llevar adelante investigaciones directamente relacionadas con cada uno de los casos para estructurar los resultados de sus diligencias. Se le dio una serie de competencias a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el lavado de activos, y en lo que respecta al juzgamiento esté quedó a cargo de los jueces penales del circuito especializado en Extinción de

Dominio. Tales disposiciones y otras quedaron plasmadas a través de los artículos que bien fueron adicionados o modificados, los cuales se señalan en el siguiente cuadro:

| <b>Ley 1395 de 2010</b>                |                                                                         |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>Adiciona a la Ley 793 de 2002</b>   | <b>Modifica la Ley 793 de 2002</b>                                      |
| <b>Artículo 9° A.</b> Adiciona Art. 74 | <b>Artículo 11.</b> <i>De la competencia.</i> Modificado por el art. 76 |
| <b>Artículo 10 A.</b> Adiciona Art. 75 | <b>Artículo 12.</b> <i>Fase inicial.</i> Modificado por el art. 77      |
| <b>Artículo 12 A.</b> Adiciona Art. 78 | <b>Artículo 13.</b> <i>Del procedimiento.</i> Modificado por el art. 80 |
| <b>Artículo 12 B.</b> Adiciona Art. 79 |                                                                         |
| <b>Artículo 14 A.</b> Adiciona Art. 81 |                                                                         |

### 2.4.3. LEY 1453 DE 2011

“Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.” En relación con la extinción de dominio esta ley estableció unas segundas reformas que tuvieron mayor incidencia que las llevadas a cabo con la Ley 1395 de 2010 y con ella el gobierno nacional se propuso introducir modificaciones más eficaces a la acción de extinción de dominio, entre estas las siguientes:

- ✓ Se reformaron algunas causales de extinción de dominio
- ✓ Se eliminó la remisión que hacía la Ley 793 al Código de Procedimiento Penal, y la sustituyó por una remisión al Código de Procedimiento Civil
- ✓ Las causas de nulidad previstas en la Ley 793 fueron sustituidas por las causales de nulidad previstas en el Código de Procedimiento Civil
- ✓ El proceso de notificación de la resolución de inicio previsto en la Ley 793 fue sustituido por el proceso de notificación previsto en el código de procedimiento penal
- ✓ Se estableció que los allanamientos, registros, interceptación de comunicaciones y la recuperación de información dejada al navegar por internet deberían estar sometidos a un control de garantías ante los jueces de extinción de dominio
- ✓ Se estableció el carácter reservado del trámite administrativo de la retribución al particular que denuncie los bienes.

### 2.4.4. Alcances de la Ley

Esta Ley permitió concretar dos etapas en la investigación: una etapa de investigación a cargo de la Fiscalía General de la Nación, y una etapa de juzgamiento que le corresponde a los jueces de extinción de dominio. También, esta ley adicionó aspectos de importancia para acelerar los

resultados esperados por el gobierno nacional en lo que implicaba controlar las actividades económicas, las propiedades, tierras, dineros, autos y demás bienes y objetos de valor de procedencia ilícita. En este orden de ideas se derogaron, adicionaron y modificaron los artículos que se señalan a continuación.

| <b>Ley 1453 de 2011</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <b>Deroga de la Ley 793 de 2002</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Adiciona a la Ley 793 de 2002</b>          |
| <b>Artículo 10°.</b> Derogado por el art. 78                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Artículo 19.</b> Adicionado por el art. 85 |
| <b>Modifica a la Ley 793 de 2002</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                               |
| <b>Artículo 2°.</b> <i>Causales.</i> Modificado por el art. 72<br><b>Artículo 3°.</b> <i>De los bienes.</i> Modificado por el art. 73<br><b>Artículo 5°.</b> <i>De la iniciación de la acción.</i> Modificado por el art. 74<br><b>Artículo 6°.</b> <i>Retribución.</i> Modificado por el art. 75<br><b>Artículo 7°.</b> <i>Normas Aplicables.</i> Modificado por el art. 76<br><b>Artículo 9° A.</b> Modificado por el art. 77<br><b>Artículo 11.</b> <i>De la competencia.</i> Modificado por el art. 79<br><b>Artículo 12.</b> <i>Fase inicial.</i> Modificado por el art. 80<br><b>Artículo 13.</b> <i>Del procedimiento.</i> Modificado por el art. 82<br><b>Artículo 14 A.</b> Modificado por el art. 83<br><b>Artículo 16.</b> <i>Causales de nulidad.</i> Modificado por el art. 84<br><b>Artículo 14.</b> Modificado por el art. 83<br><b>Artículo 23.</b> <i>Bienes y derechos ubicados en San Andrés.</i> Modificado por el art. 267 |                                               |

## 2.5. LEY 1708 DE 2014

El gobierno nacional, después de 18 años de haber sancionado la primera Ley de Extinción del Dominio en Colombia, el 20 de enero de 2014 aprueba la Ley 1708 de 2014, la cual le da vía libre al Código de Extinción de Dominio, como un compendio de las particularidades de cada una de las normas precedentes y con un corpus concreto que subsana los vacíos que presentaron cada una de las leyes prescritas con este fin. Así mismo busca hacer más abreviados los procedimientos a través de los cuales se declara la extinción de dominio a un bien de procedencia ilícita y se diseñan y proponen nuevas conceptualizaciones respecto de las funciones de la Fiscalía General de la Nación. También se señalan aspectos fundamentales en cuanto a la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio, luego del escándalo que llevó a la liquidación de la DNE y a la ratificación del FRISCO y de la SAS como administradores de los bienes procedentes de la DNE y en lo sucesivo de los nuevos bienes resultantes de dicho proceso.

Este nuevo Código de Extinción de Dominio está estructurado en Tres libros, 9 Títulos y 218 artículos que consagran las definiciones, las normas rectoras, las garantías fundamentales, entre otras, de la extinción de dominio en Colombia:

**Libro I).** Definiciones, Normas Rectoras y Garantías Fundamentales. **Título I).** Definiciones. **Título II).** Normas Rectoras y Garantías Fundamentales.

**Libro II).** De la Extinción de Dominio.

**Libro III).** De la Acción de Extinción de Dominio. **Título I).** Principios Generales del Procedimiento. **Título II).** Competencia. Capítulo I). Sujetos Procesales. Capítulo II). Intervinientes. Capítulo III). Reglas Generales de Competencia. Capítulo IV). Competencia por Conexidad. **Título III).** Actuación Procesal. Capítulo I). Reglas Generales. Capítulo II). Providencias. Capítulo III). Notificaciones. Capítulo IV). Recursos. Capítulo V). Acción de Revisión. Capítulo VI). Nulidades. Capítulo VII). De las Medidas Cautelares. Capítulo VIII). Administración y Destinación de los Bienes. Capítulo IX). De los Controles de Legalidad. **Título IV).** Procedimiento. Capítulo I). Fase Inicial. Capítulo II). Fijación Provisional de la Pretensión. Capítulo III). Del Procedimiento Abreviado de Extinción de Dominio. Capítulo IV). Tramite del Requerimiento de Declaratoria de Improcedencia. Capítulo V). El Juicio de Extinción de Dominio. **Título V).** Pruebas. Capítulo I). Reglas Generales. Capítulo II). Técnicas de Investigación. Capítulo III). Prueba Testimonial. Capítulo IV). Confesión. Capítulo V). Prueba Documental. Capítulo VII). Inspección Judicial. **Título VI).** Cooperación Internacional. **Título VII).** Disposiciones Finales.

En el libro II. De la Extinción de Dominio Artículo 16. Se encuentran consagradas las Causales así: “Se declara extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:”

1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.
2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.
3. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto materia de actividades ilícitas.
4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.
5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.
6. Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particularidades, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.
7. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.
8. Los de procedencia ilícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia.
9. Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.
10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa.
11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización identificación o afectación material de estos. Parágrafo. También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos ocurra cualquiera de las causales previstas en esta ley.

### **2.5.1. Alcances de la Ley**

Con base en la experiencia ganada en el tema de extinción de dominio procedente de la aplicación de las leyes 333 de 1996 y la 793 de 2002, el Código de Extinción de Dominio o Ley 1708 de 2014 es un corpus normativo y ordenado para llevar a cabo de manera precisa y sin los vacíos o las dilaciones en tiempo, la extinción de dominio en Colombia. Además de abreviar toda la reglamentación de la acción de extinción de dominio en un solo bloque, plantea variaciones en la práctica, como por ejemplo, la supresión de la segunda instancia en la etapa de investigación y un control judicial posterior los actos de investigación adelantados por la Fiscalía. Aspectos que hacen que el proceso de extinción de dominio se acerque en sus características al proceso penal de corte acusatorio que actualmente rige en el país. Sin embargo, se siguen manteniendo las formas escritas y las notificaciones personales de las decisiones de mayor importancia. (Fiscalía General de la Nación 2014, p.1.)

En las leyes anteriores, era necesario para llevar adelante un proceso de extinción de dominio remitirse al Código de Procedimiento Civil y al Código Penal como instrumentos normativos de la ley penal y civil, lo que llevaba a dispersiones e interpretaciones heterogéneas de estos componentes. Esto se puede ver desde el empirismo propio en lo que implicaba la aplicación de estas nuevas leyes, por lo que las falencias presentadas se subsanaron a lo largo de los 18 años con una serie de leyes diseñadas y sancionadas con este objeto, así como con una amplia línea jurisprudencial entre la que se encuentra, por ejemplo:

Sentencia C-374-97 Sobre la Definición de Extinción de Dominio; Extinción de Dominio Sobre el Trámite de Ley; Sentencia C-539-97 Extinción de Dominio Actuación Penal en curso, Causales; Sentencia C-1708-00 Trámite, Acción de Extinción de Dominio; Sentencia C-1708-02 Necesidad de Respuesta normativa e institucional más efectiva y ágil-Necesidad de Expedir una Nueva Regulación, Carga Dinámica de la Prueba; Sentencia C-030-06. Administración y dirección de sociedad por la Dirección Nacional de Estupefacientes; Sentencia C-409-97 Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 333 de 1996; Sentencia C-740-03 Reglamentación Ley de Extinción de Dominio, Derecho de Propiedad; Sentencia C-887-04

Bienes administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes en el Proceso de Extinción de Dominio. Sentencia C-1118-04 Destinación de los bienes ubicados en San Andrés; Sentencia C-149-05 Causales de Nulidad, Debido Proceso; Sentencia C-296-11 Destinación de los Bienes Administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes; Sentencia C-540-11; Naturaleza Jurídica del proceso;

En la Ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio se efectúan variaciones en algunos de los aspectos por ejemplo en la excesiva dispersión de los principios y reglas aplicables al proceso de extinción de dominio, entre otros, para ello se amalgaman aspectos inherentes a las sentencias antes citadas y principios fundamentales de las leyes 333 de 1996 o la Ley 793 de 2002, para concentrar todo en un compendio normativo aplicado única y exclusivamente a la extinción de dominio en Colombia. Se destacan especialmente sus principios generales que diferencian ampliamente la extinción de dominio y la acción de extinción de dominio buscando darle un mayor sentido al orden jurídico de los componentes propios de cada uno de estos axiomas. Lo cual redundará en mayor celeridad, y en una articulación concreta y específica para llevar a cabo la acción de extinción de dominio, y le reafirma a esta figura en Colombia su carácter de autónoma en consecuencia con el orden constitucional. La remisión a otras normas está especificada únicamente para las internacionales, al respecto en el artículo 213 se encuentra consagrado: “En la ejecución de la orden de decomiso, sentencia de extinción de dominio o decisión equivalente se aplicarán los tratados internacionales correspondientes y especialmente los acuerdos a que llegue la República de Colombia con otros países en materia de la distribución o repartición de bienes. No se hará nuevo juzgamiento en Colombia.”

#### **2.5.2. Estipulaciones Sobre la Administración de los Bienes Objeto de Acción de Extinción de Dominio.**

En el nuevo Código de Extinción de Dominio, el Capítulo VIII, estipula las condicionantes para realizar la administración y destinación de los bienes, esto se encuentra consagrado desde el artículo 90 hasta el 110. En este capítulo se establecen especificaciones sobre las entidades que se encargaran de la administración de los bienes que hayan sido objeto de la acción de extinción de

dominio, después de haber sido liquidada la Dirección Nacional de Estupefacientes, los cuales se utilizarán en favor del Estado. También se consideran en este capítulo las facultades a través de las cuales las entidades encargadas mediante la presente ley harán la administración de dichos bienes así como los términos que aplican sobre su administración, comercialización, intermediación, enajenación, arriendo, deposito provisional, devolución, destrucción de sustancias controladas, entre otros aspectos de relevancia, tal como se cita a continuación:

90. Competencia y reglamentación. 91. Administración y destinación. 92. Mecanismos para facilitar la administración de bienes. 93. Enajenación temprana de activos. 94. Contratación. 95. Reglas especiales aplicables al contrato de arrendamiento. 96. Destinación provisional. 97. Procedencia de la destrucción o chatarrización. 98. Destrucción de sustancias controladas. 99. Deposito provisional. 100. Extensión de la medida cautelar. 101. Enajenación de activos de sociedades o unidades de explotación económica. 102. Medidas cautelares sobre bienes afectados en proceso de liquidación judicial o intervención. 103. Materialización de la medida cautelar sobre sociedades. 104. Actos de disposición sobre derechos sociales, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica. 105. Efectos de la extinción de dominio de dominio de persona jurídica, sociedades y/o establecimientos de comercio. 106. Devolución de los bienes. 107. Devolución de los dineros. 108. Bienes no reclamados. 110. Pago de obligaciones de bienes improductivos.

Algunos de los principios fundamentales se encuentran consagrados en Artículos como el 90 y 91, por ejemplo lo pertinente a las entidades que estarán a cargo de la administración de los bienes como son El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Como ya se ha dicho, durante más de una década el FRISCO estuvo administrado por la hoy liquidada DNE, razón por la cual el gobierno nacional, en lo que respecta a la Competencia y reglamentación, mediante la presente ley designa a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE, S.A.S., como nueva administradora del FRISCO y por ende de los bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya declarado la extinción de dominio.

En lo concerniente a la administración y destinación de los bienes sobre los que se declare extinción de dominio cabe destacar que en sus respectivos porcentajes estos bienes serán destinados a la Rama Judicial, a la Fiscalía General de la Nación, a cubrir los costos originados de la administración de los bienes, y, como ya se ha visto en las leyes precedentes sobre extinción de dominio en Colombia, el porcentaje restante irá a las arcas del gobierno, para, según ellos, “reglamentar su distribución”, También, como en las leyes precedentes, el tema de la tierras es recurrente así como su destinación, según esta ley “los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a programas

de generación de acceso a la tierra administrados por el gobierno nacional.” Tanto la *Competencia y reglamentación* así como la *Administración y destinación* de los bienes procedentes de la acción de extinción de dominio se encuentran estipuladas en los señalados capítulos:

**Artículo 90. Competencia y reglamentación.** El fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizado por la ley, de naturaleza única (...).

**Artículo 91. Administración y destinación.** Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la Ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial y en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, para proyectos de inversión previamente elaborados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional quien reglamentará la distribución de este último porcentaje. En todo caso, los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a la tierra administrados por el Gobierno Nacional. Su régimen de administración y destinación será reglamentado por el presidente de la República. [...]

Ante la compleja situación de corrupción presentada por la DNE, el gobierno nacional a través del Código de extinción de dominio busca establecer medidas para la correcta administración y destinación de los bienes resultados de la misma, es así como se han estipulado unos mecanismos para facilitar su administración de acuerdo con el Artículo 92 estos mecanismos son: 1. Enajenación. 2. Contratación. 3. Destinación provisional. 4. Depósito provisional. 5. Destrucción o chatarrización. 6. Donación entre entidades públicas. Entonces a grandes rasgos estos son los aspectos que resultan fundamentales como herramientas para consolidar una correcta administración de los bienes extintos en Colombia. Con la implementación e implantación del mismo, el gobierno nacional busca, ahora sí, establecer pautas concretas para llevar a cabo procesos de extinción de dominio en muy corto tiempo y a su vez lograr los objetivos propuestos en materia de inversión y desarrollo social.

Es importante señalar que aunque en esta ley se dedica un capítulo a la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio, no se habla sobre la manera como se harán

los informes respecto a la cantidad de bienes extintos anualmente, las sumas obtenidos y las actividades exactas en las que el gobierno invertirá estas sumas de dinero, pues resulta muy ambigua la ley cuando se dice que: “el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional quien reglamentará la distribución de este último porcentaje.” A esta ambigüedad se suma la poca claridad y precisión en la manera como el S.A.S., como institución encargada de presentar al gobierno nacional informes periódicos sobre sus actividades, informará a la sociedad en general sobre los resultados obtenidos en sus actividades, pues la información que ofrece es mínima y en la mayoría de los casos la información que se ofrece en la página web no está disponible como se observa en el anexo (2).

## REFERENCIAS

- Fiscalía General de la Nación. (2012). *Dirección Nacional de Fiscalías. Unidad Nacional para la Extinción de Dominio en Colombia*. Consultado en: [http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/brochure\\_espanol.pdf](http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/brochure_espanol.pdf)
- Fiscalía General de la Nación. (2014). *Archivo de Noticias*. Consultado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/>
- Ley 333 de 1996. *Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita*. Diciembre 19 de 1996. D.O. 42.945. Consultado en: [http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley\\_333\\_1996](http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996)
- Ley 973 de 2003. *Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*. Diciembre 27 de 2002. D.O. 45.046. Consultado en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0793\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html)
- Ley 1708 de 2014. *Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Enero de 2014. Consultado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>
- Ley 395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Julio 11 de 2010. D.O. 47.768
- Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Junio 23 de 2011. D.O. 48.110

### CAPITULO 3.

#### **INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN COLOMBIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES OBJETO DE ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. (1990-2014)**

En Colombia hay una serie de instituciones que son de importancia para llevar a cabo los procesos de acción extinción de dominio y la administración de los bienes objeto de esta acción, dichas instituciones han cumplido por décadas con las disposiciones establecidas en cada una de las leyes que en el país se han sancionado sobre este particular y entre ellas se encuentran: La Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especializada para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos UNEDLA, el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO, la Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE, a continuación se presenta un análisis sobre las particularidades y funciones de estas instituciones.

**Palabras Claves:** *Fiscalía General de la Nación, UNEDLA, FRISCO, SAS, antecedentes, autonomía administrativa, jurisdicción, control de los procesos, procesos investigativos, gobierno nacional.*

#### **3.1. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

La Fiscalía General de la Nación tiene sus antecedentes en la Constitución de 1991 en la cual se prescribe como una “entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal.” Con la misión de ejercer “la acción penal y participa en el diseño de la política criminal del estado; garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; genera confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.” De acuerdo con el artículo 250 de la Carta Magna, corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

**Art. 250. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo No. 03 de 2002. El Nuevo texto es el siguiente:** La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. [...].

Así para dar cumplimiento a dichas estipulaciones precisa:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.
2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de la policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.
5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

En lo que inminentemente se atañe a la extinción de dominio en Colombia, desde la sanción de la Ley de extinción de 1996, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, en todo el territorio nacional, dirigir, coordinar y realizar la investigación sobre los bienes de dudosa procedencia y sobre los que recaerá la extinción del dominio. En relación directa con esto, en la Ley 333 de 1996 en el artículo 27 se encarga a este ente del Estado la creación de una unidad especializada para “investigar bienes de ilícita procedencia, adelantar la extinción en las actuaciones penales e integrar un registro y control de los procesos en los cuales se inicie y declare la extinción del dominio.” Así se encuentra estipulado en la ley: “Sin perjuicio de la competencia de los fiscales ante la Justicia Regional, de los que determine el Fiscal General de la Nación conformará, por reorganización de su planta de personal, una unidad especializada para investigar bienes de ilícita procedencia, adelantar la extinción del dominio en las actuaciones penales e integrar un registro y control de los procesos en los cuales se inicie y declare la extinción del dominio.”[...].

En la Ley 793 de 2002 el gobierno nacional da atribuciones especiales a la Fiscalía General de la Nación para llevar a cabo la investigación sobre los bienes objeto de extinción del dominio y otorga facultades especiales a esta institución para garantizar la eficiencia y eficacia de la fase de investigación, en tal sentido la Fiscalía General de la Nación dispone de una titularidad exclusiva y excluyente sobre el aparato jurisdiccional y para adelantar allanamientos, registros, interceptación de comunicaciones, recuperación de información al navegar por internet,

búsquedas selectivas en bases de datos públicas o privadas, seguimientos a personas, vigilancia de cosas, operaciones encubiertas, infiltración en organizaciones criminales, etc. También es esta institución la encargada durante la etapa pre procesal de la protección de las pruebas reunidas y de las pruebas testimoniales, y de ordenar, sin previo control, la práctica de medidas cautelares de carácter real sobre los bienes objeto de extinción de dominio.

En ese mismo sentido en el Código de Extinción de Dominio o Ley 1708 de 2014 es de importancia la participación de la Fiscalía General de la Nación en lo que respecta a la investigación, es así como en el Capítulo III *Reglas Generales de Competencia* en el artículo 34 *Competencia para la investigación* se encuentra consagrado:

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación dirigir, realizar y coordinar la investigación en materia de extinción de dominio. La Fiscalía General de la Nación actuará a través del Fiscal General de la Nación o de los fiscales que este delegue para esta materia. El Fiscal General de la Nación conocerá de la acción de extinción de dominio sobre bienes cuya titularidad recaiga en un agente diplomático extranjero debidamente acreditado ante el Gobierno de la República de Colombia. Lo anterior, sin perjuicio de su facultad para delegar especialmente estos asuntos. Los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado pertenecientes a las distintas seccionales, conocerán de la acción de extinción de dominio sobre bienes vinculados con las actividades ilícitas propias de su competencia o relacionadas con estas. En los demás casos conocerán de la acción de extinción de dominio los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito.

### 3.2. UNEDLA

En Colombia la Fiscalía General de la Nación está al frente de la Unidad Especializada para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos UNEDLA, entidad que fue creada en el año 1997 mediante Resolución 0-1040 para cumplir con las disposiciones estipuladas en la ley 333 de 1996. La UNEDLA viene a reemplazar la Comisión Nacional de Bienes. En este contexto aparecen sus primeras obligaciones las cuales de acuerdo con la Ley 333 debían cumplir una serie de requerimientos, entre estos:

Art. 27. [...]. Las investigaciones preliminares para investigar bienes de ilícita procedencia de la unidad especializada tendrán un plazo de seis (6) meses; en ellas se observará lo dispuesto en el artículo 2º. Los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio la ejercerán preferentemente, tratándose de las actividades delictivas de organizaciones criminales, del crimen organizado y de la corrupción administrativa, de los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, contra el Régimen Constitucional, la Administración Pública, la

Administración de Justicia, la Seguridad Pública, los de secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito, así como los que sean predicables de la subversión. Las entidades estatales legitimadas para iniciar la acción de y los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio, informarán a la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación de la iniciación del proceso dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su iniciación, con indicación de las partes, bienes y persona o personas contra quienes se promueva, así como de la sentencia que se pronuncie. El deber de iniciación del proceso de extinción del dominio se entiende sin perjuicio de las obligaciones de información que corresponden a las entidades estatales legitimadas, de sus funciones de inspección, vigilancia y control, así como de las atribuciones y facultades específicas que se derivan de estas.

### **3.3. FRISCO**

El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado, se reestructura a partir de la Ley orgánica 333 de 1996, cuando aparece la figura de la administración de los bienes objeto de la acción de extinción de dominio en Colombia. En esta ley lo relativo al FRISCO se encuentra estipulado así en su artículo 25:

Crease el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Los bienes objeto de extinción del dominio, sin excepciones de naturaleza alguna hechas las deducciones a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, según el caso, formarán parte de los recursos de este Fondo.

En la ley 793 de 2002 el Gobierno Nacional le confiere a este Fondo la responsabilidad de administrar los bienes sobre los que se adoptaran medidas cautelares y le asigna la función de constituir fideicomisos de administración “en cualquiera de la entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria” también le asigna facultades para, si ello llegase a ser necesario, celebrar contratos para mantener la productividad de los bienes puestos a su disposición , así se encuentra consagrado en el artículo 12 en uno de sus párrafos, modificado por el artículo 77 de la Ley 1395 de 2010:

Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y

Lucha contra el Crimen Organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria; o, en defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso a favor del Estado. Mientras los recursos monetarios o títulos financieros que valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial, cuya cuantía formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario.

Este Fondo ha cumplido desde su creación con las disposiciones del gobierno nacional respecto de sus funciones, para tal efecto, durante diferentes periodos se ha ajustado a los mandatos legislativos, por ejemplo al ser cuenta especial, si personería jurídica y administrada, en su momento, por la DNE. Su compromiso ha constituido en administrar los recursos de una procedencia y destinación específicas, y regirse por los mandatos consagrados en la ley sobre este particular. En el Nuevo Código de Extinción de Dominio en el Capítulo VIII. Administración y destinación de los bienes. El gobierno ratifica su decisión de seguirle confiriendo a este fondo la potestad para administrar y destinar los bienes a su cargo, en este sentido este fondo cumple con estipulaciones en las cuales se asigna descontar de los recursos a su cargo aquellos necesarios para el pago gradual y progresivo de sus pasivos y destinar las sumas restantes al cumplimiento de las destinaciones previstas por el Estado. Sobre este particular en artículos como el 90 y el 93., se encuentra especificado:

**Artículo 90. Competencia y reglamentación.** El fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizado por la ley, de naturaleza única [...]. **Art. 93.** Previa autorización del fiscal de conocimiento o del juez de extinción de dominio, según la etapa en que se encuentre la actuación, el administrador del Frisco podrá enajenar tempranamente los bienes con medidas cautelares ya sean muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos, los semovientes, los que amenacen ruina, pérdida, deterioro medioambiental, o los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre, o aquellos que de acuerdo con un análisis de costo-beneficio se concluya que su administración o custodia ocasionan perjuicios o gastos desproporcionados. [...].

### 3.4. DNE

Liquidada por el gobierno nacional, la Dirección Nacional de Estupefacientes fue hasta el 2011 un organismo adscrito al Ministerio del Interior y Justicia y del Derecho; Hoy Ministerio del Interior y de Justicia. Aparece en el año 1990 mediante ordenanzas del artículo 2° del Decreto

494 del 27 de Febrero de 1990 y con personería Jurídica conferida por el decreto No. 2159 de diciembre 30 de 1992, expedida por el Presidente de la República. Esta entidad administró el Fondo FRISCO al cual iban las propiedades, casas, fincas, inmuebles, empresas, dineros y demás bienes de valor pertenecientes a personas involucradas en negocios de narcotráfico y sus relacionados: cultivos ilícitos, producción de drogas, tráfico de estupefacientes, distribución y venta de drogas, lavado de activos, entre otros. Durante un determinado lapso, sus funciones consistieron en:

- a) Coordinar el desarrollo y ejecución de políticas del gobierno nacional en materia de control, prevención y represión de Estupefacientes.
- b) Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes ocupados o decomisados por su vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos.
- c) La correcta disposición de los bienes ocupados o decomisados por su directa o indirecta vinculación con los delitos de narcotráfico y conexos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 6° del Decreto legislativo 1856 de 1989, o que provenga de su ejecución.
- d) Cumplir con los trámites necesarios para que la destinación provisional, por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, de los bienes decomisados u ocupados sea realmente efectiva.
- e) Supervisar la utilización, de los bienes por parte de los destinatarios provisionales o depositarios.
- f) Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o destinación definitiva de los bienes.
- g) Hacerse parte en defensa de los intereses de la Nación, en los procesos que para obtener la indemnización de perjuicios, se intenten por el decomiso de los bienes, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales y legales del Ministerio Público.
- h) Coordinar el funcionamiento del Comité Técnico Asesor de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, de que tratan los artículos 95 y 98 de la Ley 30 de 1.986, para lo cual podrá crear secretarías Seccionales en aquellos consejos Seccionales que por el volumen o complejidad de los asuntos sometidos a su examen así lo exija según decisión del Director Nacional. (Pág. 1).

Respecto a los alcances legislativos en la Ley 793 de 2002 en su artículo 12 se decretó:

[...]. Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, el cual procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso favor del Estado. Mientras los recursos monetarios o títulos financieros de valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial cuya cuantía

formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en el evento contrario.

Pero en contravía a lo dispuesto en la legislación para la extinción de dominio en Colombia, la DNE se transformó en un organismo al servicio de la corrupción y la burocracia del Estado, en ninguno de los sentidos cumplió con las exigencias legislativas en lo que correspondía a sus funciones como administradora de los bienes procedentes de la extinción de dominio. Así en los últimos años se hizo evidente el abuso de la institución y el mal manejo de grandes sumas de dinero y de innumerables propiedades que terminaron desaparecidas o en manos de corruptos congresistas y políticos que se beneficiaron de los multimillonarios recursos que fueron a parar a su nombre y no las arcas del Estado.

[...] la falta de controles en la DNE sirvió para que se dieran diversas modalidades para defraudar a la entidad, al punto de haber desaparecido bienes del inventario que hoy no se saben en manos de quién se encuentran. El sistema de administración de bienes FARO era fácil de alterar y muchas propiedades incautadas que se entregaban a la entidad no ingresaban al sistema, con lo que algunos funcionarios disponían de ellas. Varios bienes y valiosas propiedades fueron asignados a personas o fundaciones para que se lucraran de ellas, a costa del patrimonio público. Otra forma de defraudación fue la de la alteración de los avalúos del bien para poder venderlo y beneficiar al comprador, quien daba comisiones a quienes ayudaban en esta maniobra. El caso de la DNE sería el palpable ejemplo del clientelismo político y la corrupción, en el que se intercambiaron favores a costa del Estado, para beneficio personal. En este caso la relación de los directivos de Estupefacientes y los congresistas, en el que los de Estupefacientes entregaron bienes para mantener el respaldo político. (Diario el Espectador 2 de junio de 2011).

Así, estas y otras sinnúmero de arbitrariedades hicieron que en el año 2011, y mediante el Decreto 3183 de 2 de septiembre de 2011 se llevara a cabo la liquidación de la DNE por mandato presidencial.

**Artículo 1°. De la Supresión y Liquidación.** Suprímase la Dirección Nacional de Estupefacientes, Entidad de carácter técnico creada mediante el Decreto 494 de 1990, organizada como unidad administrativa especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, y patrimonio propio.

**Artículo 3°. Del Régimen de Liquidación.** Por tratarse de una unidad administrativa especial del orden nacional adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes se someterá a las disposiciones del Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y por los artículos 236 y 237 de la Ley 1450 de 2011, y por el parágrafo 20 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. En lo provisto en dichas disposiciones, se

aplicará, en lo pertinente, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.

Según informes de esta institución en 2013, y en proceso de su liquidación, señalaba un 79.05 % de los bienes depurados y el 27.94% de activos comerciales de la DNE vendidos por valor de \$83.763.477.922. A diciembre 31 de 2013 preexistían 39.638 bienes en administración, 31.950 incautados y 7.688 extintos”. Algunos de estos bienes fueron a parar a programas de índole estatal, por ejemplo: veinticinco (25) predios para la política de tierras; (7) predios como inversión social a los municipios y entidades; (14) predios a la defensa, justicia, inteligencia y seguridad. También, “se logró la monetización de 22 millones de euros y de USD \$123 millones de dólares que se encontraban pendientes desde el año 1997 y 2009 respectivamente. Se efectuó la venta 309 lingotes y 178 monedas de oro, por un valor de \$28.453 millones.

Igualmente, la Contraloría General de la República (2013) en su auditoría efectuada a la DNE en liquidación señala en el aparte subtitulado “Procesos revelación de estados contables y financieros y realidad económica y jurídica de la contabilidad.”: Al cierre de la vigencia 2013, el Balance General consolidado de la DNE y de FRISCO, totaliza activos por \$5.0 billones, de los cuales la mayor participación corresponde a la cuenta 1401 Deudores por Ingresos No tributarios (multas) por \$3.6 billones, equivalente al 73% del total de activos consolidados; esas multas equivalen al 99% de total de activos de la DNE en liquidación. Otra cuenta representativa es la 1510 Mercancías en Existencias con un saldo de \$1.1., billones, correspondiente al 23% del total de activos consolidados, representa el valor de los bienes a los cuales se les extinguió el dominio a favor del Estado Colombiano y equivale al 86% de los activos del FRISCO. En cuanto al Pasivo y el patrimonio estos tienen una participación del 2% y 98% respectivamente, por encontrarse en liquidación la Entidad todo el pasivo es corriente; la clasificación interna es: cuentas por Pagar por Recaudos a Favor de Terceros \$2013 millones respectivamente. Esto se explica en la siguiente tabla.

| BALANCE GENERAL CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013 |                               |                  |        |                                                       |                  |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|--------|-------------------------------------------------------|------------------|
| CODIGO                                                 | ACTIVO                        | 31-Dic-13        | CODIGO | PASIVO Y PATRIMONIO                                   | 31-Dic-13        |
|                                                        | <b>ACTIVO</b>                 |                  |        | <b>PASIVO</b>                                         |                  |
| 11                                                     | Efectivo                      | 11.833           | 24     | Cuentas por Pagar                                     | 65.224           |
| 12                                                     | Inversiones                   | 165.503          | 25     | Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral | 0                |
| 14                                                     | Deudores                      | 3.657.820        | 27     | Pasivos Estimados                                     | 31.711           |
| 15                                                     | Inventarios                   | 1.153.050        | 29     | Otros Pasivos                                         | 2.014            |
| 16                                                     | Propiedades, Planta y Equipos | 12.208           |        |                                                       |                  |
| 19                                                     | Otros Activos                 | 1.550            |        | <b>TOTAL PASIVO</b>                                   | <b>98.948</b>    |
|                                                        |                               |                  |        | <b>PATRIMONIO</b>                                     | <b>4.903.015</b> |
|                                                        |                               |                  | 32     | Patrimonio Institucional                              | 4.903.015        |
|                                                        | <b>TOTAL ACTIVO</b>           | <b>5.001.963</b> |        | <b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>                      | <b>5.001.963</b> |

Fuente: DNE en Liquidación - Cifras en Millones de \$

Fuente: Contraloría General de la República. (2012). *Función de Advertencia Proceso de Empalme Sistemas de Información y Bases de Datos D.N.E. en Liquidación y SAE-SAS*. Consultado en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182814564/FA-2014EE0095832-Proceso-Empalme-Sistemas-Informacion-y-BD-DNE-en-Liquidacion-y-SAE-SAS-29052014.pdf>

### 3.5. SAS

La Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fue creada a partir de la promulgación de la Ley 793 de 2002, tiene entre sus objetivos la administración, comercialización, intermediación, enajenación y arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles, entre otros, incautados y extinguidos al narcotráfico y los provenientes de otra serie de actividades ilícitas en Colombia. Según información ofrecida en su página web, es una sociedad de economía mixta, autorizada por la Ley, “de naturaleza única, sometida al régimen del derecho privado, que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio”, y por misión, “la administración eficiente de activos especiales en busca de la consecución de la productividad y rentabilidad de los mismos, generando recursos para la financiación y desarrollo de políticas públicas.” Sus funciones consisten en:

- Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes afectados con medida cautelares y con extinción de dominio.
- Velar por la correcta administración y disposición de los bienes afectados con medidas cautelares y con extinción de dominio, a través de los mecanismos definidos por la ley 1708 de 2014.
- Supervisar la utilización de los bienes por parte de los destinatarios provisionales o depositarios provisionales.

- Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o de destinación definitiva de los bienes.

En el Código de extinción de dominio se da autonomía a este organismo para la administración del FRISCO.

## REFERENCIAS

Contraloría General de la República. (2012). *Auditoria. Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación “DNE” - Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado “FRISCO”*. Vigencia 2012. <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/191722687/DIRECCION+NAZIONALESTUPEFANCIENTES+-+FRISCO+2012.pdf/a129fb04-0478-463f-80ac-cd1d594e4b05?version=1.0>

Sociedad de Activos Especiales. SAS-SAE. Consultado en: <http://www.saesas.gov.co/pwsm/SAE/Rendici%C3%B3n-de-cuentas/InformesRendicion>

Diario el Espectador 2 de junio de 2011. El Caso DNE uno por uno. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-caso-dne-uno-uno-articulo-274764>

Ley 333 de 1996. *Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita*. Diciembre 19 de 1996. D.O. 42.945. Consultado en: [http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley\\_333\\_1996](http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996)

Ley 973 de 2003. *Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*. Diciembre 27 de 2002. D. O. 45.046. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0793\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html)

Ley 1708 de 2014. *Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Enero de 2014. Consultado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>

Ley 395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Julio 11 de 2010. D.O. 47.768

Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Junio 23 de 2011. D.O. 48.110

## CAPITULO 4

### PROCEDENCIA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES OBJETO DE ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO EN COLOMBIA.

A continuación se presenta un análisis sobre la administración y destinación de los bienes objeto de Acción de Extinción de Dominio en Colombia, para ello se hizo un rastreo de la información publicada por la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad Especializada para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos UNEDLA entre los años 2009 y 2011 y se incluyen otras fuentes de importancia que aportan elementos fundamentales para comprender la procedencia, administración y destinación de los bienes extintos en Colombia.

**Palabras Claves:** *extinción de dominio, acción de extinción de dominio, extinción a narcotraficantes, extinción a grupos al margen de la ley, extinción a pirámides, extinción por lavado de activos,*

#### 4.1. Bienes Procedentes de Extinción a Narcotraficantes

En Colombia la extinción de dominio aparece como una forma de hacer frente a las actividades de grupos de narcotraficantes de gran poder económico, entonces desde el momento en que se empieza a implementar la Ley se han llevado a cabo innumerables acciones de extinción de dominio contra los narcotraficantes, de acuerdo con la información ofrecida por la Fiscalía, la Procuraduría, la UNEDLA, la Contraloría Nacional, la Extinta DNE, entre otras instituciones al frente de la acción de extinción de dominio en Colombia, se sabe los nombres de los personajes a quienes se les realizó la extinción de sus bienes, pero lo que no es muy claro es la cantidad de billones en pesos o dólares que han resultado de estas actividades de extinción y menos a dónde han ido a parar, entre estos narcos se conocen: Del Cartel de Medellín: Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar Gaviria. Del Cartel del Cauca y Bogotá: Pastor Perafán Homen. Del Cartel

de Cali: Helmer Pacho Herrera. Del Cartel del Norte del Valle: Arcángel de Jesús Henao Montoya y Nelson Urrego Cárdenas.

En este mismo sentido, según la Fiscalía se ha llevado a cabo extinción de dominio sobre bienes como:

Cartel del Norte del Valle: Sociedades Prexco S. A., Grajacosta Ltda, Hotel los Viñedos de Getsemani, Fundación Misión por Colombia, inmuebles, dos vehículos, un establecimiento comercial, con tres sedes, avaluados en 7 mil millones de pesos.

Según información de la UNEDLA se ha realizado extinción de dominio sobre los bienes y propiedades de los extintos jefes del cartel Medellín Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha; del extraditado jefe de los carteles de Cauca y Bogotá, Pastor Perafán; del Cuarto hombre del Cartel de Cali, Helmer Pacho Herrera, y de hombres sindicados de pertenecer al Cartel del Norte del Valle, como son Arcangel de Jesús Henao y Nelsón Urrego.

#### **4.2. Bienes Procedentes de Extinción a Grupos Guerrilleros**

En cuanto a los informes que ofrecen las instituciones que llevan adelante la Fiscalía General de la Nación y la UNEDLA sólo se encuentran cifras sueltas sobre los bienes y propiedades extintos o en proceso de acción de la guerrilla de las FARC, algunas de estas cifras son:

517 bienes avaluados en unos 69 mil millones de dólares, propiedad de los frentes 1, 76, 28, 43 y las columnas móviles Teófilo Forero y Daniel Arenas.

327 inmuebles

40 locales comerciales

102 automotores

4 caletas

37 empresas

1 embarcación

5 productos financieros

#### **4.3. Bienes Procedentes de Extinción a Grupos Paramilitares**

En el caso particular de los bienes de grupos al margen de la ley, entre estos los paramilitares, estudios específicos como el llevado a cabo por Rincón (2010) analizan de que forma la destinación de las propiedades de los paramilitares se ve aunada a leyes como la 975 de 2005 la cual tuvo connotaciones diversas en lo que respecta a los bienes de los paramilitares en Colombia. Ya que mediante esta ley los integrantes de dichos grupos violentos fueron favorecidos con penas de justicia transicional y condenados a penas irrisorias que debido a las características de las mismas les permitieron, a muchos de ellos, seguir conservando el poder sobre bienes urbanos y grandes extensiones de tierra adquiridas a través de la barbarie y actividades fraudulentas o de narcotráfico. Al respecto el autor señala:

[...] en cuanto a los victimarios, aparte de ser favorecidos con penas de justicia transicional, siguen en poder de los bienes usurpados a las víctimas. Visto este panorama, la tierra desde la perspectiva de la versiones de Justicia y Paz pareciera no ser importante para las autoridades judiciales ni políticas, pero sí para los jefes paramilitares que quieren seguir conservando el control local y regional de espacios que permitan continuar con algún tipo de vínculo social, político y militar en las regiones que “conquistaron”, o, en otros casos, proteger sus inversiones económicas o, incluso, favorece intereses de terceros, relacionados con actividades lícitas e ilícitas. (p. 134).[...] En pocos casos a pesar de la voluntad manifiesta de algunos jefes paramilitares de restituir las propiedades a sus legítimos dueños, más allá de la intención, no sucedió nada. Hicieron listados de predios y bienes que iban a ser entregados, y se comprometieron con la Fiscalía a hacer su entrega efectiva, sin que se hubiera podido materializar el hecho, bien porque la ubicación de los bienes no fue indicada con veracidad por el versionado, bien porque los bienes se encontraban ocupados por desmovilizados u otros ocupantes, de buena o mala fe, o, sencillamente, porque los bienes referidos no existían. Muy a pesar de que los paramilitares han declarado no tener más que una propiedad urbana y poca tierra en el espacio rural, algunas entidades del Estado han venido demostrando parcialmente el papel del narcotráfico y el paramilitarismo en la apropiación fraudulenta y el despojo de bienes rurales y urbanos, lo que derivó, en algunas ocasiones, en procesos de extinción de dominio. (p. 135).

#### **4.4. Bienes Procedentes de Extinción a Reconocidas Pirámides**

En nuestro país durante algunos años tomó gran fuerza la consolidación de pirámides en las que algunos miembros de la sociedad colombiana invertían sumas de dinero y a cambio recibían ganancias, es el caso de la conocida captadora de dinero DMG a nombre de su fundador David Murcia Guzmán, en relación con este caso en particular la Fiscalía en su Informe de 2011 señala procesos de extinción de dominio que se están llevando a bienes de esta captadora de dinero, al respecto la Fiscalía relaciona cifras como las siguientes.

57 bienes con un valor superior a los 15 mil millones de pesos  
51 inmuebles ubicados en el sector de la urbanización San José de Santa Marta,  
6 apartamentos al norte de Bogotá  
1 Jeep Waggoner Límite  
1Mercedes Benz C 180.

#### **4.5. Bienes Procedentes de Extinción de Dominio Por Lavado de Activos**

La pirámide **DMG** no sólo se vio involucrada en casos de captación indebida de dineros sino que a su vez sus gerentes se vieron involucrados en Lavado de activos, en tal sentido la Fiscalía General de la Nación (2011) ofrece cifras como las siguientes:

Acusación en contra de la indicada Joanne Ivette León Bermúdez, esposa de David Murcia Guzmán, por el lavado de activos agravado, la captación masiva y habitual de dinero y concierto para delinquir. Los hechos se relacionan con la comercialización de tarjetas prepago, cuando en realidad se efectuaba una actividad financiera para la adquisición de bienes en Colombia y el exterior, la administración de dinero a través de empresas del mismo grupo empresarial y ocultamiento y transporte de dinero, entre otros. (p.76).

Pirámide Dinero Rápido, Fácil y Efectivo: Los hechos investigados se relacionan con la captación masiva de dinero, por parte de Carlos Alfredo Suarez, en Nariño, Putumayo, Cauca y otras zonas del país. En esta investigación se reportan sumas superiores a los 5 mil billones de pesos.

##### **4.5.1. Dian y Finagro**

**Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).** En esta institución se extraviaron impuestos del IVA por importaciones. En esta investigación se reportan sumas superiores a los \$300.000 millones de pesos.

**Finagro:** Se acusó a cuatro de sus funcionarios por los delitos de lavado de activos, en concurso sucesivo y heterogéneo con peculado por apropiación. Pues se quedaron con la suma de \$30.000 millones pesos que habían sido girados por Finagro al Fondo Ganadero del Caquetá, para financiar una supuesta siembra de Caucho.

#### **4.6. Otros Bienes Objeto de Acción de Extinción en Colombia**

De acuerdo con información ofrecida por la Fiscalía General de la Nación en el Informe Anual de 2011- p. 74 se encuentran una serie de bienes que han sido objeto de acción de extinción de dominio en los últimos años, entre estos:

- 58 inmuebles y seis establecimientos de comercio por un valor aproximado de \$5.000 millones de pesos, a nombre de Wilber Alirio Varela alias “Jabón”.
- 5 inmuebles rurales en Buena Vista, Córdoba, por valor aproximado de \$20.000 millones de pesos. A nombre de Nelson Eugenio Aristizábal, alias “123”, y Maximiliano Bonilla Orozco, alias “Valenciano
- 120 inmuebles, dos vehículos, siete establecimientos de comercio y 17 sociedades por un valor aproximado de \$400.000 y el criadero de caballos La Leyenda en Cali. A nombre de Jaime Alberto Mejía González, alias “El Perro”, socio de Wilber Alirio Varela alias “Jabón

#### **4.7. ANALISIS DE LA TEMÁTICA EXPUESTA**

Como es de conocimiento general en Colombia en la década del noventa se dio una fuerte inversión en la economía y en los demás escenarios de la vida social y política de los dineros provenientes de actividades ilícitas como lo es el narcotráfico. Tales actividades ilícitas, en su momento, llevaron a declarar “turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional”. Así en los noventa los resultados de décadas de actividades de los narcotraficantes ya habían permeado los diferentes escenarios de la vida pública y la situación social y económica resultaba compleja pues a todas luces los dineros de estas organizaciones delictivas estaban cimentando las actividades productivas y económicas del país e influyendo en las diferentes instituciones del orden nacional, y generando problemas desde ámbitos como el de la salud pública.

Ante una realidad tan compleja el gobierno nacional se ve en la necesidad de implementar herramientas para dar respuesta a los desafíos que imponían las actividades del narcotráfico en el

país. Sumado a ello estaban las exigencias de organismos internacionales los cuales se estaban enfrentando desde hacía décadas al negocio de las organizaciones de narcotraficantes colombianos. Es así como la presión ejercida por países como Estados Unidos, y tratados internacionales firmados por Colombia, como por ejemplo, la Convención de Viena de 1998 y el Convenio de Estrasburgo de 1990 fuerzan al gobierno colombiano a diseñar e implementar medidas para a nivel nacional poner un control a los alcances de las actividades del narcotráfico. (Camargo, 2007).

En esas condiciones en el gobierno del entonces Presidente Ernesto Samper Pizano se elabora por parte del Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, con asesoría de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y otros entes internacionales, entre ellos la Procuraduría Antimafia de Italia, el proyecto de Ley 019 de 1996 el cual fue aprobado y sancionada la Ley 333 de diciembre 19 de 1996 con la cual se establece la “Extinción del Dominio” en Colombia. Como lo señala Camargo (2007):

El 20 de Julio de 1996 bajo el título de “Proyectos de Ley para acabar con el narcotráfico y el crimen organizado”, la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho publicaron un folleto con dos proyectos de ley presentados al Congreso de la República: a) Proyecto de ley “por medio de la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones”; y, b) proyecto de ley “por medio de la cual se desarrollan los artículos 34 y 58 de la Constitución Política en materia de extinción del dominio”. (p. 46).

Entonces a partir de 1991 se ha dado han dado una serie de fases que han permitido implementar diferentes leyes y disposiciones para llevar a cabo la acción extinción de dominio, que han quedado en manos del gobierno colombiano para su administración, bienes procedentes de actividades ilegales y al margen de la ley. Por ello a lo largo del presente texto se hizo una pesquisa, empezando por la Constitución de 1991 y sus disposiciones al respecto, siguiendo con la primera ley para la Extinción del Dominio, o Ley 333 de 1996, hasta el actual Código de Extinción de Dominio o Ley 1708 de 2014 “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. Con base en los resultados obtenidos con el estudio de la información a continuación se hace un análisis de aspectos relevantes y que llevan a interpretar los resultados de la implementación de la extinción de dominio en el país.

Este análisis se elabora con base en la información presentada a lo largo del presente diagnóstico para lo cual se consultaron una serie de documentos que a través de sus páginas web ofrecen instituciones como la Fiscalía General de la Nación con su Unidad Especializada para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos UNEDLA, la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, la Contraloría General de la República, la Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la Nación, el Congreso de la República con su anteproyecto del Código de Extinción de Dominio, el FRISCO como Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado. Esta información se consulta a través de páginas web ya que, en muchos de los casos, no se puede consultar directamente en las instituciones, pues según estas instituciones la información para el público en general es la que se encuentra publicada en sus páginas oficiales, documentos más específicos son de orden confidencial y competen sólo a la jurisdicción de las instituciones antes señaladas.

En cuanto al análisis se observa que la información ofrecida al público varía de acuerdo con la institución que la ofrece, así no se observa una coherencia lógica en el número de bienes, cantidad de dinero, entre otros, a los que año tras año, desde que apareció la primera ley de extinción de dominio se les han practicado: medidas cautelares, embargos, secuestro, toma de posesión, entre otros, y de estos bienes cuáles han seguido un proceso que ha terminado en la extinción de dominio. Asimismo no se ofrece información exacta sobre la cantidad de dinero que año tras año se obtiene del arriendo de bienes que han sido extintos, ni hay una información exacta sobre el número de bienes que durante más de 15 años han sido vendidos y las cantidades exactas de dinero producto de tales transacciones. Un ejemplo de esto es el informe de la Unidad Especializada para la Extinción de Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, en el informe del 2009-2010 de la Fiscalía General de la Nación en el cual se ofrecen cifras como las expuestas en el siguiente recuadro.

| Decisiones proferidas en extinción de dominio por procesos |         |              |               |            |              |
|------------------------------------------------------------|---------|--------------|---------------|------------|--------------|
| Periodo                                                    | Inicios | Procedencias | Improcedencia | Sentencias | Inhibitorios |
| Ago-09                                                     | 67      | 9            | 4             | 4          | 44           |
| Sep-09                                                     | 28      | 8            | 0             | 0          | 36           |
| Oct-09                                                     | 25      | 6            | 3             | 2          | 12           |
| Nov-09                                                     | 11      | 6            | 0             | 6          | 14           |
| Dic-09                                                     | 17      | 8            | 0             | 9          | 18           |
| Ene-10                                                     | 22      | 8            | 0             | 3          | 28           |
| Feb-10                                                     | 9       | 1            | 0             | 5          | 17           |
| Mar-10                                                     | 35      | 9            | 5             | 2          | 13           |
| Abr-10                                                     | 11      | 4            | 1             | 0          | 96           |

**Fuente:** <http://www.saesas.gov.co/pwsm/SAE/Rendici%C3%B3n-de-cuentas/InformesRendicion>

En este recuadro se reflejan las decisiones proferidas en los procesos de extinción de dominio durante agosto de 2009 y noviembre de 2010, siguen a continuación de esta otras tablas que contienen información sobre decisiones proferidas en extinción de dominio por bienes dentro de los procesos de extinción entre el periodo comprendido entre agosto de 2009 y noviembre 30 de 2010, y por ejemplo, una gráfica por zonas del país, en relación con los lugares de Colombia en la en que éste mismo periodo se realizó extinción de dominio. Tales cifras no están vinculadas a tiempos de procesos y recursos provenientes de ellos, no se sabe cuánto tiempo se demoró, si meses o años y los miles de millones de pesos o dólares extinto, así como las propiedades y bienes resultado de dichos procesos.

En tal orden de ideas, por ejemplo, no es fácil saber entre el periodo 2002-2010 cuál fue la cifra exacta de bienes que fueron objeto de medidas cautelares, embargo, secuestro, toma de posesiones, tanto de bienes como de haberes y negocios, así como de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, esto para evitar que los bienes fueran ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos, etc., y cuáles de estos bienes fueron extinguidos con posterioridad, la cantidad de bienes que pasaron al FRISCO para su administración y el porcentaje que de estos bienes pasaron a manos del gobierno nacional para dar cumplimiento de las estipulaciones consagradas en leyes como la 793 de 2002 en lo que

respecta por ejemplo a programas de acceso a la tierra por parte de campesinos, colonos, o indígenas.

Grosso modo la información ofrecida por las instituciones responsables de la extinción de dominio en Colombia y de las que se han encargado de la administración de esos bienes es insustancial, así mismo se observa que no se ofrecen cifras exactas sobre los billones que recibieron los beneficiados por la corrupción propiciada en la DNE. Entonces con exactitud no se sabe las sumas de dinero, divisas, muebles, inmuebles y demás bienes sobre los que se declaró extinción definitiva en los años antes señalados. Asimismo, por ejemplo a finales de 2013 dos años después de haber sido sancionado el Decreto 3183 de septiembre de 2011 para la liquidación de la DNE las cifras que ofrece este organismo, no tienen una relación paralela con las cifras que ofrecen el SAS o la Contraloría General de la República. (Ver recuadro siguiente y anexo no. 3)

#### 3.1.4 SANEAMIENTO ADMINISTRATIVO

Como parte del saneamiento, SAE ha administrado los inmuebles entregados por la DNE EL bajo los principios de eficiencia y transparencia, en donde a pesar de las limitaciones de recursos, se ha logrado realizar saneamiento administrativo por valor de \$7.183 millones, sobre 2.489 inmuebles.

| CONCEPTO                           | 2,010                 | 2,011                   | 2,012                   | 15/09/2013              | TOTAL GENERAL           |
|------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| IMPUESTOS                          | \$ 53,049,020         | \$ 1,283,146,369        | \$ 689,069,926          | \$ 931,862,087          | \$ 2,957,127,402        |
| PAGO DE ADMINISTRACION             | \$ 44,980,461         | \$ 478,509,665          | \$ 407,515,992          | \$ 430,613,572          | \$ 1,361,619,690        |
| REPARACIONES OBRAS Y MANTENIMIENTO | \$ 19,297,521         | \$ 358,044,779          | \$ 519,231,601          | \$ 322,141,524          | \$ 1,218,715,425        |
| SEGUROS                            | \$ 58,360,869         | \$ 29,382,483           | \$ 261,718,248          | \$ 375,406,760          | \$ 724,868,360          |
| SERVICIOS PUBLICOS                 | \$ 5,422,431          | \$ 105,613,200          | \$ 62,371,801           | \$ 387,933,066          | \$ 561,340,498          |
| AVALUOS                            | \$ 112,569,542        |                         | \$ 62,345,210           | \$ 36,386,288           | \$ 211,301,040          |
| PUBLICACIONES                      | \$ 58,766,213         |                         |                         |                         | \$ 58,766,213           |
| ADMINISTRACION Y CUSTODIA          |                       | \$ 35,425,014           | \$ 13,684,812           |                         | \$ 49,109,826           |
| CUIDADO Y MANTENIMIENTO            |                       |                         | \$ 14,906,080           | \$ 16,626,552           | \$ 31,532,632           |
| OTROS GASTOS                       | \$ 63,320             | \$ 3,452,995            | \$ 4,936,984            | \$ 157,610              | \$ 8,610,909            |
| <b>TOTAL GENERAL</b>               | <b>\$ 352,509,377</b> | <b>\$ 2,293,574,505</b> | <b>\$ 2,035,780,654</b> | <b>\$ 2,501,127,459</b> | <b>\$ 7,182,991,995</b> |

Corte: 15 de Septiembre de 2013 – Base Olympus

Fuente: <http://www.saesas.gov.co/pwsm/SAE/Rendici%C3%B3n-de-cuentas/InformesRendicion>

Actualmente al ser la Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE, la entidad o institución que lleva a cabo la administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO se identifican ciertas falencias en la información que deben ofrecer al público o a la sociedad en general ya que como algo recurrente el sistema de información de su página web indica no estar disponible como se muestra en un pantallazo en el anexo 2.

La información sobre la cantidad de bienes que anualmente o periódicamente son objeto de extinción de dominio no es visible, lo mismo que la procedencia de estos bienes, en lo que respecta a los bienes extintos, procedentes de grupos al margen de la ley como la guerrilla o los paramilitares no se indican cifras, cantidades y tampoco la destinación, lo mismo sucede con los dineros extintos a organizaciones como DMG, dinero perteneciente al pueblo colombiano y del cual no se conoce para qué fue destinado. Respecto de los bienes extintos a la guerrilla de la FARC, declarado como grupo terrorista, no se sabe entre el periodo comprendido entre 2002 y 2010 cuál es la cantidad exacta de bienes, cuentas bancarias en el país y en el exterior, empresas, negocios, tierras y demás bienes que fueron extintos a este grupo, y a dónde fueron a parar todos estos bienes. Por el contrario en lo que concierne a los grupos paramilitares hay diferente tipo de información y se encuentran algunas investigaciones, como por ejemplo la de Rincón (2010), quien analiza lo siguiente:

[...] pareciera que las versiones (Justicia y Paz) se concentraron en lo que jurídicamente se puede vincular con el delito de rebelión o con las acciones de guerra “legítimamente” desarrolladas por los paramilitares, sin involucrar aspectos económicos y de apropiación ilegal de bienes que pudieran afectar el “control social y territorial” ganado mediante el ejercicio de la violencia por parte de los paramilitares, lo que tiende a proteger a las élites locales, regionales y nacionales favorecidas con el accionar militar de las denominadas “autodefensas”, quienes siguen con el control de muchas de las propiedades despojadas, y afecta la entrega de bienes para la reparación de las víctimas e impide, en virtud del contexto de violencia y poder regional imperante en las regiones de Colombia, que las víctimas regresen a retomar el control y goce efectivo de sus bienes, así incluso haya sido restituido en el papel el derecho sobre la propiedad. En otras (p. 136).

En el caso particular de los bienes de grupos paramilitares, el análisis antes citado muestran de qué manera el tema de las propiedades de los paramilitares se ve aunado a leyes como la 975 que tuvo connotaciones diversas en lo que respecta a los bienes de estos grupos en Colombia.

A manera de cierre, se puede concluir que las instituciones relacionadas con la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio infortunadamente ofrecen información parcial que puede conducir a errores de apreciación y que no permiten hacer una relación entre las actividades llevadas a cabo por una y otra en un determinado periodo; se podría decir que tales instituciones cumplen con las prioridades de los gobernantes de turno, quienes

disponen de estos bienes de acuerdo con sus intereses particulares. Por otra parte resulta un tanto complejo intentar obtener datos que se acerquen a las cifras reales que manejan las instituciones encargadas de la extinción de dominio en Colombia y hacer relaciones entre los datos que ofrecen organismos como FRISCO y SAS-SAE pues la información ofrecida hasta hoy es en algunas ocasiones, es bastante fragmentada y en otras totalmente inexistente, de tal forma que los pocos datos disponibles no determinan exactamente los alcances reales de la extinción de dominio en Colombia.

## CONCLUSIONES

En el presente diagnóstico se analizaron aspectos relevantes sobre la administración de los bienes objeto de la Acción de Extinción de Dominio en Colombia, para ello se observaron los alcances de leyes como la 333 de 1996, la 793 de 2002 y la 1708 de 2014. En cuanto a la legislación sancionada entre los años 1991 y 2014 para llevar a cabo la Acción de Extinción de Dominio en Colombia, se pudo encontrar que se ha dado una gran disyuntiva en lo que se ha consagrado en las leyes y en lo que el gobierno nacional ha dispuesto para la aplicación de las mismas, pues, de acuerdo con los autores citados en el presente texto, la interpretación de artículos como el 34 de la Carta Magna se presenta a diversas interpretaciones que hacen inferir la violación de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Asimismo se identificó la poca competitividad de la administración pública para manejar los bienes resultantes de la acción de extinción de dominio en Colombia, ya que estos bienes se convirtieron en fuente de recursos manejados de acuerdo con los intereses del gobierno de turno y de sus aliados políticos, como sucedió en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2010 en relación con los alarmantes casos de corrupción de la DNE. En este mismo sentido, se podría decir que la ley se especializó hasta llegar a elaborar un Código de Extinción de Dominio conformado por 218 artículos que exponen las disposiciones concretas para llevar a cabo la acción de extinción de dominio en Colombia, pero se observa que no se hacen aportes especiales en lo concerniente a la eficaz administración y destinación de los bienes procedentes de esta actividad.

De acuerdo con los objetivos propuestos para el desarrollo de este diagnóstico sobre la acción de extinción de dominio en Colombia se pudo observar que mediante disposición legislativa se conformaron entidades como el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO, la Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE, La Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, institución que desvió billones de pesos por un

lapso de 14 años hasta su liquidación en 2011. Las dos primeras en la actualidad están al frente de la administración de los bienes objeto de acción de extinción de dominio en Colombia, el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO administrado por la Sociedad de Activos Especiales SAS- SAE, de acuerdo con lo que se encuentra consagrado en la Ley 1708 de 2014.

En lo que respecta a la procedencia, administración y destinación de los bienes obtenidos con la acción de extinción de dominio, es importante señalar que en la Ley 333 de 1996, artículo 26. De la disposición y destinación de los bienes., el gobierno nacional estipula una serie de más de veintiuna (21) disposiciones, bastante específicas sobre la destinación de estos bienes, en la Ley 793 de 2002 están disposiciones se acortan considerablemente y en la Ley 1708 de 2014 ocupan sólo unos cuantos renglones.

Así se puede decir que las disposiciones se acortaron considerablemente en cada una de las leyes y cada vez son menos específicas, de esta manera no es claro en qué actividades sociales invertirá el 50% que debe ir a las arcas del gobierno. Si en la Ley 333 estas disposiciones fueron específicas, en el Código de Extinción de Dominio no aclaran en lo absoluto a donde irán exactamente los fondos que promete reglamentar y distribuir el ente gubernamental. En este orden de ideas se observa que los bienes, de todo tipo, provenientes de la acción de extinción de dominio en Colombia se han convertido en objeto de interés para los gobiernos de turno quienes se valen de estos para cubrir deudas de tipo político y de sus actividades fundamentadas en la ilicitud y la corrupción. Un caso específico y que muestra a fondo la trama de estas alianzas de poder son las evidenciadas en los alarmantes casos de corrupción presentados en la DNE.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Baptista, B., Fernández, C., & Hernández, R. (2006). *Metodología de la investigación*. Consultado en: [http://www.academia.edu/6399195/Metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_5ta\\_Edicion\\_Sam\\_pieri](http://www.academia.edu/6399195/Metodologia_de_la_investigacion_5ta_Edicion_Sam_pieri)
- Betancur, J., H. (2004). *Aspectos sustanciales de la extinción de dominio de bienes*. Primera Edición. Edit. Grupo Editorial Leyer. Bogotá, Colombia.
- Camargo, P., P. (1998). *La acción de extinción del dominio*. Primera Edición. Edit. Grupo Editorial Leyer. Bogotá, Colombia.
- Camargo, P., P. (2007). *La acción de extinción del dominio*. Quinta Edición. Edit. Grupo Editorial Leyer. Bogotá, Colombia.
- Colección metodología de la investigación. (2013). *Cuadernos de investigación N° 8. Instrumentos de recolección de la información en investigación cualitativa*. Consultado en: <http://es.slideshare.net/jenifermora28/instrumentos-de-investigacion-cualitativa>
- Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Artículos: 34-58-250. Julio 7 de 1991. (Colombia). Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Contraloría General de la República. (2013). *Análisis del Proyecto de Ley 263 de 2013 Cámara -283 de 2013 Senado. “Por la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Consultado en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/78918891/Analisis-Extension-Dominio.pdf/88f59690-b703-49c3-9ff8-9f00c59919b0>
- Contraloría General de la República. (2012). *Auditoria. Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación “DNE” - Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado “FRISCO”*. Vigencia 2012. <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/191722687/DIRECCION+NA CIONAL+ESTUPEFANCIENTES+-+FRISCO+2012.pdf/a129fb04-0478-463f-80ac-cd1d594e4b05?version=1.0>
- Contraloría General de la República. (2012). *Función de Advertencia Proceso de Empalme Sistemas de Información y Bases de Datos D.N.E. en Liquidación y SAE-SAS*. Consultado en: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182814564/FA-2014EE0095832-Proceso-Empalme-Sistemas-Informacion-y-BD-DNE-en-Liquidacion-y-SAE-SAS-29052014.pdf>
- Diario el Espectador 2 de junio de 2011. El Caso DNE uno por uno. Consultado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-caso-dne-uno-uno-articulo-274764>

- Duica, A. & Reyes, A. (2007). *La extinción de dominio de los bienes rurales en Colombia*. Consultado en: [http://www.academia.edu/10006464/Extinci%C3%B3n\\_de\\_dominio\\_de\\_bienes\\_rurales\\_en\\_Colombia](http://www.academia.edu/10006464/Extinci%C3%B3n_de_dominio_de_bienes_rurales_en_Colombia)
- Fiscalía General de la Nación. (2012). *Dirección Nacional de Fiscalías. Unidad Nacional para la Extinción de Dominio en Colombia*. Consultado en: [http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/brochure\\_espanol.pdf](http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/brochure_espanol.pdf)
- Fiscalía General de la Nación. (2014). *Archivo de Noticias*. Consultado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/>
- Fiscalía General de la Nación. (2013). *Proyecto de ley para adoptar Código de Extinción de Dominio*. Consultado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/proyecto-de-ley-para-adoptar-codigo-de-extincion-de-dominio/>
- Fiscalía General de la Nación. (2015). *Bienes en acción de extinción de dominio en Colombia*. Consultado en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/extincion-de-dominio/>
- Folgueiras, P. (2009). *Métodos y técnicas de recogida y análisis de información cualitativa*. Universidad de Barcelona. Consultado en: [http://www.fvet.uba.ar/postgrado/especialidad/power\\_taller.pdf](http://www.fvet.uba.ar/postgrado/especialidad/power_taller.pdf)
- Organización de los Estados Americanos O.E.A. (2011). *Sistema de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*. Consultado en: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf)
- Periódico el Tiempo. (2015). *Acusado de saqueo de DNE estuvo como magistrado auxiliar en Judicatura*. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/acusado-de-saqueo-de-dne/15618717>
- Periódico el Tiempo. (2014). *Contraloría detecta irregularidades en liquidación de la DNE*. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes>
- Periódico el Tiempo. (2014). *Expectativa por condena a exfiscal clave en el caso de saqueo de la DNE*. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/noticias/direccion-nacional-de-estupefacientes>
- Ley 333 de 1996. *Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita*. Diciembre 19 de 1996. D.O. 42.945. Consultado en: [http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley\\_333\\_1996](http://juriscol.banrep.gov.co/contenidos.dll/Normas/Leyes/1996/ley_333_1996)
- Ley 973 de 2003. *Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*. Diciembre 27 de 2002. D. O. 45.046. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0793\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0793_2002.html)

Ley 1708 de 2014. *Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Enero de 2014. Consultado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201708%20DEL%2020%20DE%20ENERO%20DE%202014.pdf>

Ley 395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Julio 11 de 2010. D.O. 47.768

Ley 1453 de 2011. *Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. Junio 23 de 2011. D.O. 48.110

Restrepo, M. (2003). *El régimen jurídico de los bienes incautados por delitos de narcotráfico o en acciones de extinción del dominio desde la perspectiva del análisis económico del derecho*. Consultado en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000200007&script=sci_arttext)

Sociedad de Activos Especiales. SAS-SAE. Consultado en: <http://www.saesas.gov.co/pwsm/SAE/Rendici%C3%B3n-de-cuentas/InformesRendicion>

UNAD. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2013). *Lección 6. Investigación exploratoria, descriptiva, correlacional y explicativa*. Consultado en: [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/100104/100104\\_EXE/leccin\\_6\\_investigacin\\_exploratoria\\_descriptiva\\_correlacional\\_y\\_explicativa.html](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/100104/100104_EXE/leccin_6_investigacin_exploratoria_descriptiva_correlacional_y_explicativa.html)

UNODC (2011). *Ley modelo sobre la extinción de dominio. Programa de la asistencia legal para América Latina y el Caribe*. Consultado en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion\\_de\\_dominio\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Extincion_de_dominio_final.pdf)

UNODC. Consultado en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/sobre-unodc/index.html>

## **Sentencias.**

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-887 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)  
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1118 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)  
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis)  
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)  
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)  
Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-296 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa)

## ANEXOS

### 1.

[...] **Artículo 25. DE LA CREACIÓN DEL FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.** Créase el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes. Los bienes objeto de extinción del dominio, sin excepción de naturaleza alguna hechas las deducciones a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, según el caso, formarán parte de los recursos del Fondo.

**PARAGRAFO 1º.** Durante el desarrollo del proceso, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá destinar en forma provisional los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar, a las entidades oficiales o instituciones de beneficio común legalmente reconocidas. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad destinataria. La dirección Nacional de Estupefacientes tomará las medidas necesarias para garantizar que, los bienes objeto de destinación provisional continúen siendo productivos y generadores de empleo, para lo cual podrá recurrir al arrendamiento o fiducia de los bienes en caso de que la operación genere utilidades. Estos recursos deberán destinarse a la financiación de los programas sociales de que trata esta Ley con preferencia en la circunscripción territorial en que se encuentran localizados. Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994. **PARAGRAFO 2º.** Desde la providencia que ordena el trámite de extinción del dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes, podrá enajenar los bienes fungibles o que amenacen deterioro, respecto de los demás bienes, si se hiciere necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia, podrá celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal. En el evento en que los bienes hubiesen sido enajenados y se ordenare su devolución mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, el Fondo reconocerá el precio de la venta con actualización de su valor, sin perjuicio de las acciones consagradas en la ley. **PARAGRAFO 3º.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Gobierno Nacional procederá a reestructurar la Dirección Nacional de Estupefacientes para el cumplimiento de las funciones que se le asignan.

**ARTÍCULO 26. DE LA DISPOSICIÓN Y DESTINACIÓN DE LOS BIENES.** Los bienes y recursos sobre los cuales se declare la extinción del dominio, sin excepción alguna ingresaran al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con los reglamentos para:

- a) Financiar programas y proyecto en el área de Educación, Recreación y Deporte. Así mismo los programas que prevengan el consumo de la droga, como los que tiendan a la rehabilitación y la promoción de la cultura de la legalidad;
- b) Financiar programas de desarrollo alternativo para la erradicación de los cultivos ilícitos.
- c) Financiar programas para prevenir, combatir y erradicar la corrupción administrativa en cualquiera de sus manifestaciones;
- d) Financiar programas de reforma agraria y de vivienda de interés social para los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos;
- e) Reembolsar en la hipótesis de que trata esta Ley, los daños causados a los nacionales titulares y terceros de buena fe. Para ello financiará la contratación de seguros que cubran los riesgos por actos terroristas súbitos y violentos y los perjuicios en que pueda incurrir población civil por esos mismos actos, cuando no estén amparados por el Gobierno Nacional mediante pólizas de seguros. Igualmente garantizar mediante la contratación de pólizas expedidas por compañías de seguros, la protección de los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar o sobre aquellos que sean objeto de extinción de dominio;
- f) Financiar programas que ejecute el deporte asociado, con el objeto de fomentar, masificar y divulgar la práctica deportiva. Igualmente, apoyar programas recreativos, formativos y social comunitarios;
- g) Financiar la inversión en preparación técnica y tecnológica, en soportes logísticos, adquisición de equipos y nueva tecnología, y, en general, en el fortalecimiento de las acciones del Estado en su lucha contra el delito del narcotráfico. Los bienes culturales e históricos serán asignados a las entidades estatales pertinentes para los efectos consagrados en la legislación sobre la materia;
- h) Financiar programas de rehabilitación, educación, capacitación y microempresa para la población carcelaria;

- i) Financiar programas de reubicación dentro de la Frontera Agrícola, a colonos asentados en la Amazonia y la Orinoquia Colombiana;
- j) Financiar todos los aspectos atinentes al cumplimiento de las funciones que competen al Consejo Nacional de Política Criminal;
- k) Para financiar programas de nutrición a la niñez, de estratos bajos, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;
- l) Para financiar en parte la administración de justicia a través del Consejo Superior de la Judicatura; m) Financiar los programas de las mujeres cabeza de familia, menores indigentes y tercera edad;
- n) Para financiar el Programa de Bibliotecas Públicas en Santa Fe de Bogotá;
- o) Para financiar la asignación de recursos al Fondo de seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público;
- p) Financiar programas de desarrollo humano sostenible en las regiones de ecosistemas frágiles en los cuales se han realizado cultivos ilícitos;
- q) Los bienes y recursos que se encuentran dentro de la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y cuya extinción de dominio se haya decretado, conforme a la presente Ley, serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes al Instituto de Tierras del Archipiélago, para el cumplimiento de sus fines, consagrados en la legislación correspondiente.

Mientras se crea el Instituto de Tierras del Archipiélago el Consejo Nacional de Estupefacientes asignará los bienes a programas de vivienda de interés social, reforma agraria, obras públicas o para financiar programas de educación en el Archipiélago y promover su cultura; r) Financiar programas para la población de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales; s) Financiar programas de recreación y cultura de pensionados y la tercera edad; t) Implementación de programas de vivienda e interés social; u) Financiar programas para erradicar la indigencia en el país.

**PARAGRAFO.** Las tierras aptas para la producción y que ingresen al Fondo que se crea en la presente Ley, se adjudicarán a los campesinos e indígenas que cumplan los requisitos establecidos. La adjudicación se hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. Los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos tendrán prioridad para la adjudicación.

## Anexo 2.



Fuente: <http://www.saesas.gov.co/pwsm/SAE/Rendici%C3%B3n-de-cuentas/InformesRendicion>

3.

**DNE**  
Dirección Nacional de Estupefacientes  
en Liquidación

  
Ministerio de Justicia  
Poder Judicial

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Código: AP-GFI-FO-01

Versión: 1.0

Fecha: 28/11/2012

FORMATO ESTADOS CONTABLES

Anexo No. 3  
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN LIQUIDACIÓN  
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL CONSOLIDADO  
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN LIQUIDACIÓN Y FONDO PARA LA REHABILITACIÓN INVERSIÓN SOCIAL  
Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013  
(Cifras en miles de pesos)

| CODIGO | CUENTAS                                                   | NOTA | AÑO ACTUAL<br>31-dic-13 | AÑO ANTERIOR<br>31-dic-12 | VARIACION DIC 2013 - DIC 2012<br>\$ % |
|--------|-----------------------------------------------------------|------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
|        | <b>INGRESOS OPERACIONALES</b>                             | 12   | <b>66,999,091</b>       | <b>5,823,309</b>          | <b>61,175,782 1050.53%</b>            |
| 41     | Ingresos fiscales                                         |      | 29,924                  | 0                         | 29,924 0.00%                          |
| 42     | Venta de Bienes                                           |      | 66,969,167              | 5,705,861                 | 61,263,306 1073.69%                   |
| 43     | Venta de servicios                                        |      | 0                       | 0                         | 0 0.00%                               |
| 47     | Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)              |      | 0                       | 117,448                   | -117,448 -100.00%                     |
|        | <b>COSTO DE VENTAS</b>                                    | 14   | <b>43,101,733</b>       | <b>12,368,246</b>         | <b>30,733,488 248.49%</b>             |
| 62     | Costo de ventas de bienes y servicios                     |      | 43,101,733              | 12,368,246                | 30,733,488 248.49%                    |
|        | <b>GASTOS OPERACIONALES</b>                               | 13   | <b>247,218,489</b>      | <b>99,132,867</b>         | <b>148,085,622 149.38%</b>            |
| 51     | Administración                                            |      | 41,978,163              | 31,887,706                | 10,090,457 31.64%                     |
| 52     | Gastos de Operación                                       |      | 0                       | 0                         | 0 0.00%                               |
| 53     | Provisiones, Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones |      | 4,841,352               | 19,471,011                | -14,629,659 -75.14%                   |
| 54     | Otras Transferencias                                      |      | 200,398,974             | 47,774,150                | 152,624,824 319.47%                   |
| 57     | Operaciones Interinstitucionales (Giradas)                |      | 0                       | 0                         | 0 0.00%                               |
|        | <b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>                    |      | <b>-223,321,131</b>     | <b>-105,677,803</b>       | <b>-117,643,328 111.32%</b>           |
|        | <b>OTROS INGRESOS</b>                                     | 12   | <b>320,917,520</b>      | <b>2,477,073,017</b>      | <b>-2,156,155,497 -87.04%</b>         |
| 44     | Transferencias Recibidas                                  |      | 5,591,461               | 0                         | 5,591,461 0.00%                       |
| 46     | Otros Ingresos                                            |      | 315,326,059             | 2,477,073,017             | -2,161,746,958 -87.27%                |
|        | <b>OTROS GASTOS</b>                                       | 13   | <b>173,948,070</b>      | <b>22,006,898</b>         | <b>151,941,172 690.43%</b>            |
| 58     | Otros Gastos                                              |      | 173,948,070             | 22,006,898                | 151,941,172 690.43%                   |
|        | <b>EXCEDENTE DEL EJERCICIO</b>                            |      | <b>-76,351,681</b>      | <b>2,349,388,316</b>      | <b>-2,425,739,997 -103.26%</b>        |



MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA  
Representante Legal  
Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación

  
MARTHA HERNANDEZ ROLDO  
Coordinador Grupo Gestión Contable  
T. 02 354111 - T

  
**MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA**  
 Representante Legal  
 Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación

  
**MARTHA HERNANDEZ ROLDO**  
 Coordinador Grupo Gestión Contable  
 T. P. N. 38411 - T

Fuente: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/78918891/Analisis-Extension-Dominio.pdf/88f59690-b703-49c3-9ff8-9f00c59919b0>