

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley sin presentar “mediante la cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 – Código de Extinción de Dominio-, y se dictan otras disposiciones”.

Propuesta de proyecto de ley	
Autor/es	Fiscalía General de la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de presentación	Sin presentar ¹
Referencia	16.14

El presente concepto se realizó a partir de los documentos remitidos por los Autores a la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal para su examen y discusión, que se llevaron a cabo por parte del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal los días 18, 20 y 25 de octubre.

Lo primero que debe advertirse es que la propuesta normativa tuvo diferentes cambios a lo largo de las discusiones, razón por la cual, el número definitivo de artículos así como su contenido final puede tener variaciones respecto al documento inicial objeto de estudio del Comité Técnico.

En este sentido, el Consejo Superior de Política Criminal, reconoce y resalta el importante trabajo deliberativo que tuvo lugar para el examen y estudio de la propuesta, así como la disposición de los Autores de la iniciativa para la consideración de las distintas objeciones. Lo anterior conllevó a la presentación de una propuesta final del articulado, el cual concilia las diferentes posturas de las instituciones que en este espacio convergen –de las tres ramas del poder público junto al Ministerio Público- y que tienen como único fin, introducir mejoras en los proyectos de ley.

1. Objeto y contenido de la propuesta de proyecto de ley

El texto que se ha discutido consta de 48 artículos que modifican, adicionan y/o derogan disposiciones explícitamente de tres distintas leyes:

¹ Posteriormente fue radicado como proyecto de ley 193 de 2016 Cámara – 171 de 2016 Senado “mediante la cual se modifica y adiciona la ley 1708 de 2014 – Código de Extinción de Dominio-, y aprobado como ley 1849 del 19 de julio de 2017.

NÚMERO DE ARTÍCULOS	LEYES QUE SE PRETENDEN MODIFICAR
45	Ley 1708 de 2014 , “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.”
1	Ley 1592 de 2012 , “por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 ‘por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios’ y se dictan otras disposiciones.”
1	Ley 785 de 2002 , “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.”
1	Ley 1615 de 2013 , “Por la cual se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, se establecen los Sistemas de Administración de Bienes, y se dictan disposiciones generales sobre su funcionamiento.”

De acuerdo con la exposición de motivos, los Autores justifican esta iniciativa en la “necesidad de realizar algunos ajustes al actual esquema procesal de extinción de dominio con el fin de imprimir mayor celeridad a la actuación y eficacia a los propósitos fundamentales de la acción de extinción de dominio.”

2

La expectativa de mayor celeridad parte de varias medidas que podrían agruparse en tres conjuntos: (i) procesales; (ii) sustantivas; y (iii) en relación a la administración de los bienes.

1.1. Medidas procesales

Se identifican tres modificaciones principales, de las cuales dependen otras modificaciones accesorias: (i) la supresión de la fijación provisional de la pretensión; (ii) cambios en el proceso de notificación; y (iii) la demanda de extinción. También se proponen otras medidas no sustantivas relativas a la competencia territorial para el juzgamiento, los efectos de los recursos, cambios en el exequatur, entre otras.

1.1.1. Supresión de la fijación provisional de la pretensión

Establecida en el art. 126 de la Ley 1708 de 2014, ésta es una de las etapas de la fase inicial del proceso que antecede a la presentación del requerimiento de extinción de dominio. De acuerdo con los Autores, esta etapa anticipa el debate jurídico al juicio, cuando lo correcto –desde la perspectiva de las garantías de contradicción- es que sea precisamente en el juicio, ante el juez y sin que la Fiscalía haya conocido la estrategia de defensa de los afectados, donde se debe dar el debate.

Otro argumento adicional a la supresión tiene que ver con el propósito de celeridad que se busca. Según la exposición de motivos, actualmente esta etapa ocupa *“dos meses y medio de trámites procesales que se distribuían de la siguiente manera: 5 días para la comunicación de la fijación provisional, 10 días del traslado para que los sujetos procesales ejerzan oposición y, finalmente, el periodo de 60 días que otorgaba la ley para presentar el requerimiento de extinción de dominio.”*

Toda vez que no se desconocen los derechos de los afectados, e inclusive se fortalece su garantía, se determina la supresión de esta etapa. Lo anterior implica una serie de reformas accesorias a ésta, dirigidas a armonizar las referencias normativas que hacen alusión a la fijación provisional de la pretensión. A continuación se relacionan las disposiciones vigentes de la Ley 1708 de 2014 que deberían actualizarse en caso de suprimir esta etapa:

- Art. 10. Publicidad
- Art. 13. Derechos del afectado
- Art. 31. Ministerio Público
- Art. 32. Ministerio de Justicia
- Art. 35. Competencia territorial para el juzgamiento
- Art. 87. Fines de las medidas cautelares
- Art. 89. Medidas cautelares antes de la fijación provisional de la pretensión.²
- Art. 116. Etapas
- Art. 123. De la conclusión de la fase inicial
- Art. 126. Fijación provisional de la pretensión
- Art. 127. Comunicación de la resolución de fijación provisional de la pretensión
- Art. 129. De las oposiciones
- Art. 131. Requerimiento de extinción de dominio o de declaratoria de improcedencia³
- Art. 133. De la sentencia anticipada de extinción de dominio
- Art. 151. Publicidad⁴

3

1.1.2. Notificaciones

De acuerdo con los Autores, el proceso de notificación es uno de los cuellos de botella más significativos del proceso, razón que justifica modificar el régimen de notificaciones vigente y que la exposición de motivos sintetiza en el siguiente cuadro:

² De acuerdo con el texto propuesto, esta norma pasaría a denominarse “Medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio”

³ Los art. 126, 127, 129 y 131 se pretenden derogar mediante el artículo final de la propuesta.

⁴ Es una disposición diferente a la del art. 10 de la misma Ley que también se modificaría.

FORMAS DE NOTIFICACIÓN	PROVIDENCIAS
Personal	Sentencia, auto admisorio de la demanda conocimiento del juicio y admisión de la demanda de revisión (art. 53 CED)
Estado	Cualquier providencia que no requiera notificación personal (arts. 54 y 58 CED)
Edicto	La sentencia cuando no haya sido posible la notificación personal (art. 55 CED)
Aviso (no constituye una forma de notificación)	Cuando la notificación personal no fue posible, se envía aviso para que el afectado se presente al juzgado (art 139 CED)
Emplazamiento	Cuando el afectado no se presenta después del aviso (art. 140 CED)
Conducta concluyente	Cuando se haya omitido la notificación por estado o ésta haya sido irregular (art. 56 CED)
Funcionario comisionado	Afectado privado de la libertad recluido en centro penitenciario (art. 57 CED)

Lo que pretende la propuesta de proyecto de ley con relación a las notificaciones son dos cosas: (i) modificar la notificación personal (art. 53 CED) para que las empresas de correos o servicios postales autorizados puedan hacer constar tanto las dificultades con la ubicación de la dirección de destino, y en consecuencia proceder con el emplazamiento (art. 140 CED), e incluso, la renuencia o el rechazo de la comunicación por quienes se encuentren en la dirección de notificación, caso en el que se tendrá por notificada la persona; y, (ii) adicionar un aviso que constituya una forma de notificación por sí misma, cuando no ha sido posible la notificación personal del auto admisorio de la demanda de extinción de dominio o la admisión de la demanda de revisión, tal como lo determina el art. 11 de la propuesta, que adiciona un art. 55A al Código de Extinción de Dominio, y en concordancia con el Código General del Proceso.

4

La notificación por estado, luego de que hayan pasado cinco días sin que la persona haya comparecido, es reemplazada por la notificación por aviso. El Consejo Superior de Política Criminal comparte con los Autores que esta medida debería destrabar el trámite y agilizar el proceso.

Finalmente, relacionadas a esta modificación, existen otras reformas accesorias a la Ley 1708 de 2014 que deben contemplarse para garantizar su armonía normativa:

- Art. 52. Clasificación
- Art. 53. Personal

1.1.3. Demanda de extinción

Con el interés de que el proceso de extinción de dominio consolide una identidad al margen del procedimiento penal, los Autores de esta iniciativa legislativa han propuesto la figura de la *demanda* como aquel instrumento jurídico que cristaliza

la pretensión extintiva. Es un acto de parte que busca sustituir al denominado “acto de requerimiento al juez” en los siguientes términos:

NORMA VIGENTE	NORMA PROPUESTA
	Artículo 29°. Modifíquese el artículo 132 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:
<i>Artículo 132. Requisitos del acto de requerimiento al juez.</i> El requerimiento presentado por el fiscal ante el juez de extinción de dominio es un acto de parte, mediante el cual se solicita el inicio del juicio y se fija de manera definitiva la pretensión de la Fiscalía frente a los bienes objeto del trámite. Este requerimiento deberá cumplir como mínimo los siguientes requisitos:	<i>Artículo 132. Requisitos de la demanda de extinción de dominio.</i> La demanda presentada por el fiscal ante el juez de extinción de dominio es un acto de parte, mediante el cual se solicita el inicio del juicio. Esta demanda deberá cumplir como mínimo los siguientes requisitos:
1. La identificación y ubicación de los bienes.	1. Los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta la solicitud.
2. Las medidas cautelares adoptadas sobre los bienes.	2. La identificación, ubicación y descripción de los bienes que se persiguen.
3. La formulación de la pretensión de la Fiscalía, expuesta en forma clara y completa.	3. Las pruebas en que se funda.
4. Los fundamentos fácticos y jurídicos que sustentan la pretensión.	4. Las medidas cautelares adoptadas hasta el momento sobre los bienes.
5. Las pruebas en que se funda la pretensión.	5. Identificación y lugar de notificación de los afectados reconocidos en el trámite.
6. Identificación y lugar de notificación de los afectados reconocidos en el trámite.	
La contradicción del requerimiento presentado por la Fiscalía tendrá lugar durante la etapa del juicio, ante el juez de extinción de dominio.	La contradicción de la demanda presentada por la Fiscalía tendrá lugar durante la etapa del juicio, ante el juez de extinción de dominio.

5

Además de la nueva denominación que recibe el acto de parte, se elimina el requisito de fijar provisionalmente la pretensión de la Fiscalía.

Este cambio exige reformas accesorias en los siguientes artículos que conserven la armonía dentro del Código de Extinción de Dominio:

- Art. 13. Derechos del afectado
- Art. 31. Ministerio Público
- Art. 32. Ministerio de Justicia y del Derecho
- Art. 35. Competencia territorial para el juzgamiento
- Art. 53. Personal
- Art. 87. Fines de las medidas cautelares
- Art. 89. Medidas cautelares antes de la fijación provisional de la pretensión.⁵
- Art. 116. Etapas

⁵ De acuerdo con el texto propuesto, esta norma pasaría a denominarse “Medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio”

- Art. 123. De la conclusión de la fase inicial
- Art. 132. Requisitos del acto de requerimiento al juez.⁶
- Art. 137. Inicio de juicio.
- Art. 138. Notificación del inicio del juicio
- Art. 141. Traslado a los sujetos procesales e intervinientes
- Art. 212. Procedimiento para el exequátur

1.1.4. Otras propuestas no sustantivas

La propuesta de proyecto de ley contempla otras medidas procedimentales que deben destacarse:

- Los arts. 7 y 8 de la propuesta, que buscan modificar los arts. 33 y 35 del Código de Extinción de Dominio respectivamente, establecen reglas que aclaran la competencia para los jueces en relación con su función y su territorialidad.
- Respecto al recurso de apelación, el proyecto modifica los efectos del auto que niega pruebas en la fase de juicio y de las decisiones judiciales que denieguen cualquiera de los controles de legalidad, pasando ambos al efecto devolutivo. Es importante destacar que no es posible que, con relación al auto que niega las pruebas, el juez deba fallar hasta tanto no se conozca el pronunciamiento del *ad quem*, lo que implica que éste es un límite del efecto devolutivo.

6

Al respecto debe señalarse que el artículo fue ajustado en su versión final estableciendo en relación con el auto que

“Parágrafo. Cuando se haya apelado el auto que niega pruebas, el juez no podrá correr traslado ni conceder oportunidad para la presentación de alegatos de conclusión, hasta tanto se resuelva el recurso o se desista del mismo”.

- El art. 14, que modifica el art. 73 del CED, establece un límite a la procedencia de la acción de revisión de cinco años contados desde la ejecutoria de la sentencia, toda vez que la acción vigente no cuenta con un término, lo que se traduce en un escenario de inseguridad jurídica.
- La propuesta contempla un nuevo numeral al art. 124 del CED relativo a la resolución de archivo, que considera como circunstancia para este efecto que la falta de producción, el deterioro, la inoperancia o cualquier estado del bien, cuyos costos de administración superen los beneficios que se buscaban

⁶ De acuerdo con el texto propuesto, esta norma pasaría a denominarse “Requisitos de la demanda de extinción de dominio”.

reclamar para el Estado. Esto con el propósito de dar desarrollo al artículo 25 del CED, norma rectora de especial importancia para la consecución de los fines de la ley.

- Debido a la supresión de la fijación provisional de la pretensión, los Autores de la propuesta contemplaron ampliar el término de traslado de cinco a diez días para que se pronuncien sobre la demanda admitida, tal como está en el art. 33 que modifica el art. 141 del CED.
- Se adiciona un nuevo art. 208A a la Ley 1708 de 2014 que permite a la Fiscalía dictar medidas cautelares sobre bienes que se encuentren en el exterior, de acuerdo con las reglas de cooperación judicial que están contenidas en esta misma ley.
- El art. 41 de la propuesta, que modifica el art. 212 del CED, simplifica la figura del exequatur en extinción de domino, suprimiendo la investigación que se le exige a la Fiscalía y permitiendo que la Corte Suprema de Justicia resuelva de plano en caso de que proceda. De acuerdo con la exposición de motivos, la figura vigente no corresponde con las exigencias de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la que hace parte Colombia a través de la Ley 800 de 2003. El hecho de que la Fiscalía deba hacer una investigación a partir del exequatur desnaturaliza esta figura que se supone es una orden de una autoridad judicial legítima, de modo que entorpece la eficacia de la cooperación internacional.

7

1.2. Medidas sustantivas

La propuesta de proyecto de ley estudiada por este Consejo Superior de Política Criminal contempla dos conjuntos de modificaciones y adiciones sustantivas, que en cierta medida involucran también desarrollos procedimentales: (i) la justicia premial; y (ii) la presunción de origen o destino ilícito del bien cuando está relacionado con la criminalidad organizada.

1.2.1. Justicia premial

Es un término mediante el que se conocen las estrategias que se incorporan en los sistemas judiciales dirigido a maximizar las posibilidades de que particulares (incluso los mismos infractores) contribuyan con el esclarecimiento de los hechos, a cambio de retribuciones o reconocimientos que les benefician. Se sustenta en el principio económico del costo-beneficio, según el cual la administración de justicia premia o reconoce con relación al ahorro de esfuerzos siguiendo una regla directamente proporcional: a mayor eficacia de la colaboración, mayor el reconocimiento por la justicia.

Este concepto no es nuevo en el Ordenamiento jurídico colombiano, de hecho, es uno de los pilares a partir de los cuales se ha diseñado el principio de oportunidad penal. En materia de extinción de dominio, las disposiciones vigentes también lo contemplan; y, en efecto, estas disposiciones son las que se pretenden modificar y complementar con otros artículos adicionales.

Para el fortalecimiento de este modelo de justicia en el ejercicio de la acción de extinción de dominio, los Autores proponen: (i) modificar la retribución, (ii) modificar la opción de sentencia anticipada; (iii) adicionar la negociación patrimonial por colaboración efectiva junto con sus causales de procedencia, y (iv) la figura de la sentencia anticipada por confesión de parte.

Con relación a la *retribución*, el art. 25 de la propuesta modifica el art. 120 del CED, en los siguientes términos:

NORMA VIGENTE	NORMA PROPUESTA
	Artículo 25°. Modifíquese el artículo 120 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:
Artículo 120. <i>Retribución</i> . El particular que reporte de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencias para la declaratoria de extinción de dominio, o las aporte, podrá recibir una retribución hasta del 5% del producto que el Estado obtenga por el remate de dichos bienes. Cuando el Estado los destinase para una entidad pública o para el cumplimiento de uno de los fines que le son propios, la retribución se determinará por el valor comercial del bien.	Artículo 25°. Modifíquese el artículo 120 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así: “Artículo 120. <i>Retribución</i> . Se podrá retribuir hasta con el [5%] del producto que se obtenga de la enajenación de los bienes que sean objeto de extinción de dominio, siempre y cuando no supere los dos mil quinientos [2.500] SMLMV, al particular que informe de manera eficaz sobre la existencia de bienes que se encuentren incursos en alguna de las causales de extinción de dominio. El Estado de manera discrecional también podrá optar como retribución para el particular la conservación del derecho de propiedad sobre bienes cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita, siempre y cuando el fiscal lo considere procedente, según la eficacia de la colaboración, y que el valor comercial de los mismos no supere el [5]% del total de los bienes objeto de extinción de dominio, sin que supere los 2.500 SMLMV. La tasación la propondrá motivadamente la Fiscalía y la decidirá el Juez, quien de encontrarla razonable la hará figurar en la sentencia,
La tasación la propondrá motivadamente la Fiscalía y la decidirá el Juez, quien de encontrarla razonable la hará figurar en la sentencia, guardando reserva de la identidad del particular.	

	<u>guardando reserva de la identidad del particular.</u> <u>Parágrafo. El Fiscal General de la Nación fijará los criterios que deberán aplicarse para evaluar el grado de eficacia de la información y/o colaboración del particular”.</u>
--	---

Los cambios a esta norma son oportunos teniendo en cuenta que la disposición vigente no contemplaba un límite monetario a la retribución, pues, de acuerdo con lo señalado por estudios técnicos preliminares de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), teniendo en cuenta algunas de sus investigaciones, es factible que el 5% vigente que no tiene un monto límite, podría llevar al Estado a reconocer montos exuberantes superiores a los 2.500 SMLMV que se proponen en la reforma.

Otra de las reformas es a la figura de la *sentencia anticipada* en los siguientes términos:

NORMA VIGENTE	NORMA PROPUESTA
	Artículo 30°. Modifíquese el artículo 133 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:
<i>Artículo 133. De la sentencia anticipada de extinción de dominio.</i> Después de comunicada la resolución de fijación provisional de la preten-sión, el afectado podrá reconocer de manera expresa que concurre sobre el bien los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y renunciar a presentar oposición, evento en el cual se tendrá que lo actuado es suficiente para sustentar ante el juez de extinción de dominio la pretensión extintiva y se remitirán las carpetas al Juez para que emita la correspondiente sentencia por vía anticipada.	<i>Artículo 133. De la sentencia anticipada de extinción de dominio.</i> En cualquier etapa del proceso hasta la finalización del traslado previsto en el artículo 141 del presente código, el afectado podrá reconocer de manera expresa que concurren sobre el bien los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y renunciar a presentar oposición, evento en el cual se tendrá que lo actuado es suficiente para sustentar ante el juez de extinción de dominio la pretensión extintiva y se remitirán las carpetas al juez para que emita la correspondiente sentencia por vía anticipada.
Parágrafo. Beneficios por colaboración. El afectado que se acoja al trámite abreviado podrá hacerse acreedor a la retribución de que trata el artículo 121 del presente Código, la cual será de hasta un 3% del valor de los bienes que sean objeto de sentencia anticipada. Podrá igualmente el afectado hacerse acreedor a otro 3% del valor de los bienes que se encuentren en causal de extinción de dominio, sobre los cuales informe a la Fiscalía siempre y cuando se aporten elementos de prueba o se contribuya de manera eficaz y efectiva a lograr el	Parágrafo. Beneficios por colaboración. El afectado que se acoja al trámite abreviado podrá optar por uno de los dos siguientes beneficios:

cumplimiento de uno o varios de los fines constitucionales propios de la administración de justicia, en especial, los siguientes: [...]	
	1. Conservar el derecho de propiedad sobre bienes cuyo origen sea consecuencia de una actividad ilícita, siempre y cuando el fiscal lo considere procedente, según la eficacia de la colaboración y el valor comercial de los mismos no supere el [3%] del total de los bienes objeto de colaboración, o los montos en salarios mínimos del artículo 120 de la presente ley.
	2. El afectado que se acoja al trámite abreviado podrá hacerse acreedor a la retribución de que trata el artículo 120 del presente Código, la cual será de hasta un 3% del valor de los bienes que sean objeto de colaboración, sin exceder los dos mil quinientos salarios SMLMV. Podrá igualmente el afectado hacerse acreedor a otro 3% del valor de los bienes que se encuentren en causal de extinción de dominio, sin exceder los dos mil quinientos salarios SMLMV sobre los cuales informe a la Fiscalía siempre y cuando se aporten elementos de prueba o se contribuya de manera eficaz y efectiva a lograr el cumplimiento de uno o varios de los fines constitucionales propios de la administración de justicia, en especial, los siguientes: [...]

10

Además de armonizar los beneficios por optar por una sentencia anticipada respecto de los topes establecidos en la reforma del art. 120 del CED, esta propuesta también busca ampliar el abanico de opciones para que la Fiscalía pueda ofrecer nuevos beneficios por colaboración. En efecto, le permitiría a la Fiscalía ofrecer la titularidad de un bien siempre y cuando esté dentro de los topes fijados.

Finalmente, el art. 34 de la propuesta bajo estudio pretende adicionar un art. 142A al CED, del siguiente tenor:

“Artículo 142A Negociación patrimonial por colaboración efectiva. La justicia premial en extinción de dominio deberá hacerse con sujeción a la política criminal del Estado.

La negociación patrimonial por colaboración efectiva en extinción de dominio deberá ser propuesta por el afectado una vez finalizado el término de traslado a los sujetos procesales e intervinientes previsto en el artículo 141 de esta ley y hasta antes de dictar sentencia. El afectado podrá solicitar la suspensión del proceso mediante escrito en el que manifieste al fiscal investigador un plan de colaboración con la justicia y las condiciones que estaría dispuesto a cumplir. La suspensión del proceso no podrá extenderse por más de 30 días.

El fiscal que evalúa la propuesta del afectado, informará al juez de conocimiento para la respectiva suspensión del juicio.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Una vez se determine la viabilidad de adelantar la negociación patrimonial por colaboración efectiva, el fiscal solicitará la extinción del bien objeto de proceso y estimará el porcentaje de retribución al afectado, el cual se fijará hasta un 3% sobre el valor comercial del bien siempre y cuando no supere 2.500 SLMLMV, o la conservación del derecho de propiedad sobre bienes pasibles de extinción de dominio según la eficacia de la colaboración y que correspondan hasta un 3% del valor de los bienes objeto de colaboración sin superar los 2.500 SLMLMV.

El juez de conocimiento realizará el control de legalidad de la negociación patrimonial por colaboración efectiva. Si lo encuentra ajustado a derecho, emitirá la sentencia de extinción de dominio. En caso contrario, ordenará continuar con la actuación procesal. En todo caso el juez deberá verificar antes de dictar sentencia el cumplimiento de la negociación por parte del afectado.

Parágrafo 1. Con fundamento en la terminación anticipada del juicio, el afectado podrá solicitar su inclusión en el programa de protección de testigos, siempre que el fiscal lo considere procedente.

Parágrafo 2. El fiscal de extinción de dominio enviará un informe a la Dirección de Fiscalías Nacionales, y a la de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, en el que se reseñen los términos de la colaboración del afectado. Este informe servirá como criterio para la aplicación del principio de oportunidad y otros beneficios en el proceso penal.”.

Esta nueva disposición que se pretende incorporar a la Ley 1708 de 2014, de acuerdo con los Autores, y *“según la experiencia de los fiscales investigadores de extinción de dominio, permitiría que aumentaran de manera notable las solicitudes de colaboración eficaz con la justicia tratándose de la delación de organizaciones criminales con múltiples bienes producto de la actividad ilícita, con la contraprestación de permitir al afectado conservar algunos bienes de los que sea titular y en todo caso con un valor representativo inferior respecto a los bienes a los que la Fiscalía pueda extinguir el dominio como resultado de esa colaboración.”*

11

Esta estrategia de justicia premial se fortalece con la determinación de cuatro causales legales para que proceda dicha negociación. En efecto, el art. 35 pretende se incorpore un art. 142B al CED con el siguiente texto:

Artículo 142B. Causales. La negociación patrimonial por colaboración efectiva se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando el afectado informe sobre la existencia de otros bienes de su propiedad, diferentes a los denunciados en el proceso, que estén inmersos en alguna de las causales de extinción de dominio.
2. Cuando el afectado informe sobre la existencia de bienes ajenos que estén inmersos en alguna de las causales de extinción de dominio, siempre y cuando el monto de los bienes sea representativo a juicio del fiscal.
3. Cuando el afectado informe sobre la existencia de estructuras criminales cuyos bienes estén inmersos en alguna de las causales de extinción de dominio.
4. Cuando el afectado informe sobre la existencia de redes de testaferrato o colaboradores de organizaciones criminales cuyos bienes estén inmersos en alguna de las causales de extinción de dominio.”

A juicio de los Autores, estas cuatro causales buscan que las colaboraciones realmente sean efectivas, exigiendo del afectado su contribución respecto realidades que han estado ocultas para la Fiscalía. Esto debería repercutir positivamente en el descubrimiento de nuevas finanzas criminales e, inclusive, estructuras financieras o patrimoniales creadas para eludir la acción de la justicia. Otra adición que busca la propuesta tiene que ver con la figura de la *sentencia anticipada por confesión de parte en extinción de dominio*. Se propone un art. 189A del siguiente tenor:

Artículo 189A. Sentencia Anticipada por confesión en extinción de dominio. Cuando no curse un proceso de extinción de dominio sobre los mismos bienes, y exista interés por parte del titular de confesar voluntariamente la existencia de bienes inmersos en alguna de las causales de extinción de dominio, el interesado reconocerá de manera expresa que concurren sobre los bienes los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y renunciar a presentar oposición.

Una vez presentada la solicitud el fiscal evaluará la procedencia de la confesión y verificará la titularidad de los bienes denunciados. Excepcionalmente y de manera discrecional podrá realizar una investigación expedita cuando exista duda razonable sobre el propósito y contenido de la confesión.

Realizado lo anterior el fiscal procederá a elaborar un acta en la cual se consignen la lectura de los derechos constitucionales al interesado y el contenido de la confesión.

Posteriormente presentará directamente la demanda de extinción de dominio ante el juez competente quien prescindiendo del derecho de oposición, evaluará la procedencia del acuerdo y dictará sentencia anticipada de extinción del derecho de dominio.

La retribución a favor del interesado en realizar la confesión de parte seguirá las mismas reglas del artículo 142A del presente código.

12

A diferencia de la sentencia anticipada del art. 133 de la Ley 1708 de 2014, en esta figura no existe ningún proceso de extinción de dominio en curso. Se trata de dejar una puerta abierta para que las personas se acerquen a la Fiscalía y delaten los bienes que estén dentro de alguna causal de extinción. Esta confesión implica que la persona reconoce, por ejemplo la destinación o el origen ilícito del bien, y que renuncia a oponerse a cualquier pretensión extintiva. Para el Estado este escenario debe ser el óptimo con relación al tiempo que se ahorra en investigación y juicio; sin embargo, hay cabida a una duda razonable que conduzca a la Fiscalía a abrir una investigación. Las reglas para el reconocimiento de la retribución son las mismas que se han expuesto.

1.3. Medidas para la administración de los bienes

Este conjunto de medidas relativas a la administración de los bienes representan un paquete de alivio y una respuesta a las dificultades operativas que implica esta labor. Para el análisis de las medidas, éstas se han dividido en dos conjuntos: (i) medidas para el fortalecimiento de la entidad administradora del Fondo Para la

Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado –FRISCO; y (iii) cambios en la administración del Fondo de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

1.3.1. Fortalecimiento de la entidad administradora del FRISCO

En el art. 16 de la propuesta, que modifica el art. 88 de la Ley 1708 de 2014 relativo a las clases de medidas cautelares, se adicionan las tres medidas mediante las cuales los Autores esperan que la entidad administradora del FRISCO, que en la actualidad es una labor que desempeña la Sociedad de Activos Especiales –SAE, resulte fortalecida para el mejor desempeño de su labor: (i) reconocerle potestad de secuestro de los bienes objeto de medidas cautelares, y en consecuencia la posibilidad de participar como tal en el proceso en lo relativo con la administración de los bienes; (ii) otorgarle la autonomía para que, como secuestro, decida sobre la enajenación temprana de dichos bienes; y (iii) asignarle facultades de policía administrativa, que en la actualidad están en cabeza el Ministerio de Justicia y del Derecho, pero que han sido delegadas por instrumento administrativo de forma temporal, toda vez que el Ministerio no tiene el alcance operativo para cumplir dicho encargo.

13

Es clave destacar que estas funciones de policía administrativa con las que se inviste al administrador del FRISCO, generarían la obligación a las autoridades de la Policía Nacional de prestar apoyo cuando así lo requiera. Incluso, en el art. 18 de la propuesta, que modifica el art. 91 del CED, se adiciona un inciso al párrafo 3, en el que se contempla que *“en el evento en que el administrador del Frisco, ejerza la facultad de policía administrativa a través de las Alcaldías y Secretarías de Gobierno, las mismas deberán proceder a asignar la Inspección de policía, para ello contarán con un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación del administrador; en igual término los inspectores estarán obligados a fijar y practicar la diligencia; el incumplimiento injustificado de los anteriores términos estará sujeto a la sanción disciplinaria correspondiente. La presentación de oposiciones no suspenderá la práctica de la diligencia.”*

1.3.2. Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación

Se trata de un fondo-cuenta que se pretende cuente con personería jurídica y autonomía administrativa, en tanto sus ingresos se deben considerar destinados a la prestación de la administración de justicia, que es un servicio público, cumpliendo así con la disposición del art. 30 del Decreto 111 de 1996.

2. Análisis político criminal de la propuesta de proyecto de ley

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal sesionó en tres oportunidades para estudiar la propuesta de proyecto de ley. Debido al hecho de que dos de los Autores de la iniciativa hacen parte del Consejo Superior –y por ende del Comité Técnico-, concretamente la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, las discusiones se desarrollaron de una manera dialéctica entre los delegados de estas entidades y los delegados de las otras Instituciones que no participaron en el proceso de redacción normativa.

Este ejercicio permitió a los Autores de la iniciativa ir asumiendo correctivos. Fueron seis aspectos que se encuentran en la propuesta, a lo largo de los cuales se logró encontrar un consenso generalizado y sobre los cuales se presentará el proyecto en su versión final.

En uno, tal acuerdo no fue posible. En consecuencia, el Consejo Superior de Política Criminal ha resuelto presentar tanto la posición político-criminal adoptada por la mayoría de sus miembros y los argumentos contrarios a esta, que provienen de los Autores.

14

2.1. Enajenación Temprana de activos y la reserva técnica. Aspecto respecto del cual la posición mayoritaria del Consejo Superior de Política Criminal determina su inconveniencia

A continuación se señalan los puntos respecto de los cuales el Consejo Superior de Política Criminal ha considerado inconveniente la *enajenación temprana de activos y la reserva técnica*.

La propuesta modifica en los siguientes términos esta figura:

NORMA VIGENTE	NORMA PROPUESTA
	Artículo 20º. Modifíquese el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:
<i>Artículo 93. Enajenación temprana de activos.</i> 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	Artículo 93. Enajenación temprana, Chatarrización, Demolición y Destrucción de activos. El administrador del Frisco deberá, como facultad propia, enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes en proceso de extinción de dominio.

un análisis de costo-beneficio se concluya que su administración o custodia ocasionan perjuicios o gastos desproporcionados.	
Esta enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.	La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política.
Los dineros producto de las enajenaciones deberán ser invertidos de acuerdo con la reglamentación que para el efecto emita el Presidente de la República, pero en todo caso serán contabilizados en cuentas separadas, de manera que ellos puedan ser identificados y diferenciados claramente en todo momento.	Los dineros producto de la enajenación temprana y de los recursos que generen los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, ingresarán al Frisco y se destinarán bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley.
Igualmente podrá transferir el dominio a título de donación los bienes de género, fungibles o que amenacen pérdida y que puedan dejar de ser útiles en un breve lapso, ya sea por su propia naturaleza o por razones del mercado, a una entidad pública.	Para efectos de la aplicación del presente artículo el administrador del Frisco constituirá una reserva técnica del (20%) con los dineros producto de la enajenación temprana y los recursos que generan los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes, tanto de los afectados actualmente como de los que se llegaren a afectar en procesos de extinción de dominio.
Parágrafo. La solicitud de enajenación temprana de bienes deberá resolverse dentro de un plazo máximo de treinta (30) días. Vencido el término anterior sin que el funcionario a cargo de la actuación se hubiere pronunciado, el administrador de los bienes podrá proceder a su enajenación, y el funcionario que dejó de pronunciarse será responsable disciplinariamente por la omisión en el cumplimiento de sus funciones.	En todos los eventos una vez el bien sea enajenado, chatarrizado, demolido o destruido, el administrador del Frisco deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio.
	En la chatarrización o destrucción de bienes automotores, motonaves, aeronaves, será procedente la cancelación de la matrícula respectiva, sin los requisitos del pago de obligaciones tributarias de carácter nacional, revisión técnico-mecánica, seguro obligatorio, y sin que el bien llegue por sus propios medios a la desintegradora.
	En la destrucción de sustancias controladas, las autoridades ambientales serán las responsables de realizar el control preventivo y concomitante, con el fin de preservar el medio ambiente sano, atendiendo al plan de manejo ambiental.
	El administrador del Frisco podrá transferir el dominio a título de donación de los bienes

	perecederos a una entidad pública. En el evento de ordenarse la devolución el administrador del Frisco efectuará una valoración y se pagará con cargo al Frisco.
--	--

El cambio más relevante tiene que ver con la sustitución de la autorización previa de juez o fiscal para que la administradora del FRISCO procediera con la enajenación. De acuerdo con la exposición de motivos, *“la autorización del fiscal o juez en estos casos no es necesaria y por el contrario introduce un mecanismo que retarda la posibilidad de administrar los bienes. En efecto, esta enajenación temprana es realmente una actividad administrativa que obliga a los funcionarios judiciales a realizar consideraciones extrañas al cumplimiento de su rol natural.”*

Esta autorización se sustituye por *“una garantía privada que consiste en la constitución de una reserva técnica para cubrir cualquier contingencia adversa en caso de la demanda de extinción de dominio no prospere en relación con el bien afectado. Este cambio conserva por una vía distinta la eficacia de los controles para evitar que el administrador del Frisco pueda incurrir en excesos o abusos en relación con la disposición de los bienes.”* Esta reserva es del 20% de los dineros obtenidos de la enajenación.

16

A juicio del Consejo la eliminación de la autorización del juez o fiscal no es conveniente. En efecto, si bien los Autores prevén un margen de error que puede ser cubierto por una reserva técnica, ésta no tendrá la vocación de reemplazar la labor jurisdiccional que debe resolver los conflictos en materia de derechos (como a la propiedad) que puedan resultar amenazados, pues sencillamente estaría en condiciones de reparar.

No obstante ello, los autores insisten en su conveniencia, por cuanto la enajenación temprana es un mecanismo de administración de bienes, de naturaleza eminentemente administrativa, que por sustracción de materia, no requiere un control jurisdiccional, máxime cuando el Consejo reconoce que se encuentra prevista la hipótesis de eventuales indemnizaciones, y justamente este mecanismo permitirá maximizar los recursos.

3. Conclusiones

A partir de las observaciones presentadas anteriormente, el Consejo Superior de Política Criminal considera que esta propuesta de proyecto de ley que busca modificar el régimen de la acción de extinción del derecho de dominio es conveniente toda vez que las medidas procesales, sustantivas y de administración de bienes, tienen la vocación de cumplir con lo que se pretende: agilizar el procedimiento.

El Consejo advierte que si bien el procedimiento de enajenación temprana es una medida que hace parte de las acciones necesarias para darle mayor celeridad y eficacia a la acción de extinción de dominio, idea general que comparte con los Autores de la iniciativa, se aparta de estos en relación a la autoridad competente para aplicar dicha medida. Para el Consejo Superior de Política Criminal la enajenación temprana no debe ser del Administrador del FRISCO, como se ha planteado en la propuesta, sino por un juez de garantías, en consideración de los argumentos que han quedado expuestos en el Punto 2.1.1 de este concepto.

La supresión o modificación de las disposiciones previamente consideradas ha permitido que el Consejo se pronuncie favorablemente a la iniciativa legislativa.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

17

Marcela Abadía Cubillos

Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboraron: Adolfo Franco Caicedo, MJD – Majer Abushihab, FGN
Consolidó: Nadia Lizarazo, MJD
Aprobó: Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal
Consejo Superior de Política Criminal