

La capacidad de Colombia para recuperar activos ilícitos: Un diagnóstico conforme a los 9 principios de la recuperación de activos

International Centre for Asset Recovery, América Latina | 2022



Tabla de contenido

Sobre este diagnóstico	3
Resumen ejecutivo	7
1 Recuperación de activos	9
1.1 Concepto	9
1.2 Instituciones	10
2 Principios de la recuperación de activos	16
2.1 Principio 1: Recuperación de activos como política prioritaria	16
2.2 Principio 2: Medidas preventivas en el sistema financiero	21
2.3 Principio 3: Identificación y rastreo de activos	27
2.4 Principio 4: Incautación y otras medidas de aseguramiento	35
2.5 Principio 5: Decomiso de activos	39
2.6 Principio 6: Asistencia Legal Mutua	42
2.7 Principio 7: Oficina de Recuperación de Activos	47
2.8 Principio 8: Sistemas de recopilación de datos	49
2.9 Principio 9: Organismos de administración o de gestión de activos	51
3 Ley de Extinción de Dominio (decomiso sin condena)	54
3.1 Antecedentes	54
3.2 Concepto y naturaleza	54
3.3 Constitucionalidad	55
3.4 Características	55
3.5 Activos sujetos a extinción del derecho de dominio	55
3.6 Límite: la buena fe	56
3.7 Etapas del proceso	56
3.8 Sujetos procesales e intervinientes	56
3.9 Carga de la prueba	57
3.10 Medidas cautelares	57
Abreviaciones	59
Referencias	61
Sobre el Basel Institute on Governance	68
Sobre los autores	69

Sobre este diagnóstico

Este diagnóstico tiene el propósito de contribuir a la mejora continua de las capacidades de los Estados beneficiarios en la recuperación de activos ilícitos originados en la perpetración de crímenes graves como la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de drogas, entre otros.

De manera secuencial, este diagnóstico valora la capacidad de respuesta institucional y legislativa que los Estados implementan para enfrentar el fenómeno de la delincuencia financiera y el flujo de activos ilícitos. En ese sentido, se examina la cadena de valor de la recuperación de activos implementada en Colombia, sobre la base de las reglas adoptadas por las organizaciones encargadas de determinar los estándares internacionales.

No obstante, este diagnóstico no pretende ser exhaustivo. Por el contrario, se presenta como un documento de trabajo que ofrece un panorama general de la problemática de la recuperación de activos en Colombia.

El diagnóstico está dividido en dos capítulos principales. El primero describe el marco institucional y las principales prerrogativas que Colombia prevé en el marco del proceso de recuperación de activos. El segundo capítulo valora el marco jurídico e institucional en función de los nueve (9) principios relativos al proceso de recuperación de activos y los estándares internacionales en la materia. Finalmente, una parte conclusiva acompaña a este diagnóstico.

Este diagnóstico ha sido realizado por Oscar Solórzano, especialista sénior del Basel Institute on Governance y Dennis Cheng, especialista en recuperación de activos de la misma institución. Su contenido no refleja necesariamente la opinión del Basel Institute on Governance o de la Universidad de Basilea. Para saber más sobre el Basel Institute on Governance y los autores, consulta las últimas páginas de este informe.

Para citar este diagnóstico, utilice lo siguiente: Solórzano, Oscar y Dennis Cheng. “La capacidad institucional y legislativa de Colombia para recuperar activos ilícitos: Un diagnóstico conforme a 9 principios clave de la recuperación de activos”. Basel Institute on Governance. Disponible en: <https://baselgovernance.org/publications/diagnostico-colombia>.

Reconocimientos

Este diagnóstico ha sido desarrollado en el marco del Programa “Apoyando a las partes interesadas en la adopción del decomiso sin condena como herramienta para la recuperación de activos”, financiado por la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado de EE. UU.

Los especialistas del International Centre for Asset Recovery (ICAR) del Basel Institute on Governance que realizaron el diagnóstico agradecen a las autoridades colombianas que suministraron información relevante para el presente diagnóstico, así como a todas las contrapartes que participaron en la elaboración de este documento.

Los autores reconocen la competente asistencia del equipo de ICAR América Latina, así como la del Centro de Gestión de Conocimiento de ICAR en el desarrollo y finalización de este diagnóstico; y la de la Consultora Ethel Mijaila Torres Ortiz, quien realizó la investigación y análisis de los documentos iniciales.

Metodología

El diagnóstico del sistema de recuperación de activos de Colombia se realizó sobre la base de los principios del G-20 sobre recuperación de activos e indicadores desarrollados por ICAR. Las líneas de base relevantes para el diagnóstico son los estándares internacionales en la materia.

La primera etapa del diagnóstico del sistema de recuperación de activos de Colombia se realizó sobre la base de una investigación de fuentes abiertas. Este documento inicial fue compartido con las instituciones relevantes en Colombia, quienes brindaron sus apreciaciones iniciales.

La segunda etapa se subdividió en dos actividades principales. En primer lugar, el análisis de la información cuantitativa y cualitativa obtenida de las instituciones relevantes, a través de procedimientos formales basados en las leyes de transparencia de la gestión pública. En segundo lugar, el equipo técnico realizó una misión de campo a Colombia entre el 28 de febrero y el 4 de marzo de 2022, realizando entrevistas a las autoridades y funcionarios competentes vinculados con la recuperación de activos en Colombia.

La información recopilada durante la misión de campo permitió tener una visión más clara y completa del sistema de recuperación de activos colombiano, ya que incorpora información sobre el funcionamiento operativo del sistema.

Principios de la recuperación de activos

Los elementos clave de la política, la práctica y el marco legal e institucional de un país, en lo que concierne a la recuperación de activos.



PRINCIPIO 1

Recuperación de activos como política prioritaria



PRINCIPIO 2

Medidas preventivas en el sistema financiero



PRINCIPIO 3

Identificación y rastreo de activos



PRINCIPIO 4

Incautación y otras medidas de aseguramiento



PRINCIPIO 5

Decomiso de activos



PRINCIPIO 6

Asistencia Legal Mutua



PRINCIPIO 7

Oficina de Recuperación de Activos



PRINCIPIO 8

Sistemas de recopilación de datos



PRINCIPIO 9

Organismos de administración o de gestión de activos

Limitaciones

Para el desarrollo del diagnóstico, el equipo de investigación de campo no recibió información cuantitativa solicitada a la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) de la Fiscalía General de la Nación, en relación con la cantidad de asistencias de cooperación internacional enviadas y recibidas en los procesos de extinción de dominio y por comiso penal realizadas durante el 2017 y el 2021. Además, no fue posible acceder a la información de la Procuraduría General de la Nación (PGN), relacionada con la cantidad de asistencias de cooperación internacional enviadas y recibidas en procesos de extinción de dominio e investigaciones por faltas disciplinarias de enriquecimiento ilícito.

Asimismo, no fue posible realizar entrevistas con los funcionarios de estas instituciones, por lo que el análisis respecto a su participación en el sistema de recuperación de activos se basó en la información recopilada en el diagnóstico inicial de fuentes abiertas.

Resumen ejecutivo

El proceso legal de recuperación de activos de origen o destino ilícito, nacional o internacional, es regulado por los marcos jurídicos de las instituciones gubernamentales intervinientes a través de cuatro fases: identificación, incautación o congelamiento, decomiso y restitución o disposición de activos.

En Colombia, la cadena de valor institucional que hace posible este proceso está conformada principalmente por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Policía Nacional de Colombia (PONAL), la Contraloría General de la República (CGR), la Sociedad de Activos Especiales (SAE), el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Comisión Intersectorial de Extinción de Dominio, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

Uno de los pilares clave de la recuperación de activos es la Ley 1708, que en el año 2014 expidió el Código de Extinción de Dominio (decomiso sin condena). Se trata de un instrumento legal cuya autonomía, independencia, jurisdiccionalidad e intemporalidad determinan las etapas del proceso y el papel de los sujetos procesales e intervinientes, así como las obligaciones, límites y garantía de los derechos de los afectados. La experiencia colombiana en extinción de dominio ha resonado en varias acciones legislativas en la región, que actualmente cuenta con una decena de países con este instituto jurídico con diferentes características y ámbito de aplicación.

Tomando como referencia los principios desarrollados por el G20, una plataforma multilateral estratégica cuyos miembros representan más del 80% del PBI mundial, se han identificado los elementos clave de la política, la práctica y el marco legal e institucional colombianos, agrupados en 9 principios:



Principio 1: Recuperación de activos como política prioritaria. Se constató la existencia de planes nacionales, sectoriales y pronunciamientos, y el interés de las autoridades por la recuperación de activos y la extinción de dominio. Sin embargo, se requiere fortalecer los recursos humanos y financieros para que el sistema sea aún más eficiente.



Principio 2: Medidas preventivas en el sistema financiero. En general, Colombia cuenta con un sólido sistema en materia de prevención de las medidas financieras, según lo determinan los estándares internacionales. Se corrobora, hasta el año 2017, que las recomendaciones de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo han sido, en su mayoría, parcialmente cumplidas. Luego de una serie de ajustes legislativos, Colombia tiene proyectado solicitar una recalificación de dichas recomendaciones en el 2022.



Principio 3: Identificación y rastreo de activos. En Colombia existen varias agencias gubernamentales que cuentan con acceso a registros de fuentes de información para la identificación, localización y el rastreo de activos. Estas participan en varias redes regionales de recuperación de activos, destacándose la Red de Recuperación

de Activos (RRAG) de GAFILAT. Sin embargo, no pudieron corroborarse algunas competencias clave, principalmente relacionadas con la cooperación internacional e interinstitucional.



Principio 4: Incautación y otras medidas de aseguramiento. Si bien se cuenta con un marco legal e institucional adecuado, sólido y ordenado, se reportan algunos problemas relacionados con la aplicación, la argumentación y el cumplimiento de los plazos, debido a la ausencia de un análisis de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.



Principio 5: Decomiso de activos. Se ha constatado que se cumple ampliamente con los estándares internacionales. Se reporta que debido a que gran parte de los procesos son llevados bajo las reglas de la legislación anterior, todavía se reportan algunos cuellos de botella que producen retrasos en los casos.



Principio 6: Asistencia Legal Mutua. Se cuenta con herramientas para una cooperación internacional judicial efectiva y oportuna. Pero la coexistencia de autoridades con competencias similares representa un desafío en términos de eficiencia y eficacia en los procesos internacionales de recuperación de activos. La data sobre los procesos internacionales de recuperación de activos no está centralizada y no es posible obtener una data más precisa. Sin embargo, la ausencia de casos internacionales de recuperación es un indicador objetivo de que este sector necesita una atención particular.



Principio 7: Oficina de Recuperación de Activos. Si bien no se ha implementado, se ha optado por la creación de múltiples unidades o direcciones especializadas de investigación. No parece haber voluntad política para centralizar las coordinaciones en casos complejos y emblemáticos de recuperación internacional de activos.



Principio 8: Sistemas de recopilación de datos. Las estadísticas de datos de activos no son de acceso público. El país no cuenta con un sistema integrado de información centralizada, aunque al momento de la visita se informó que lo estaban desarrollando.



Principio 9: Organismos de administración o de gestión de activos. La legislación vigente en el país regula los mecanismos para la administración de bienes. Sin embargo, constituye un desafío que Colombia sea uno de los países que administra la mayor cantidad de activos incautados a nivel mundial. Por ello, al momento de la misión de campo, se había optado por la enajenación temprana de dichos activos.

En conclusión, Colombia posee un marco legal e institucional coherentes, que le permite manejar con eficiencia los procedimientos de recuperación de activos, a pesar de no contar con una oficina dedicada a esto. En contraposición, factores como la diversificación de las instituciones involucradas, el manejo deficiente de información estadística, entre otros, podrían poner en riesgo la eficiencia y eficacia de la recuperación de activos a nivel internacional. Sin embargo, ha sido positivo constatar, durante la investigación de campo, un compromiso político para superar tales deficiencias.

1 Recuperación de activos

1.1 Concepto

La recuperación de activos es entendida como un proceso legal, cuyo propósito es permitir a las autoridades competentes recuperar activos de origen o destino ilícito. Los procesos de recuperación de activos pueden ser nacionales o internacionales.

Su consolidación se da a partir de la aplicación de distintos marcos jurídicos, que determinan las competencias de las instituciones gubernamentales que intervienen en los procesos de recuperación de activos. Estos marcos jurídicos regulan, además, la compleja relación entre los Estados soberanos y sus diferentes instituciones judiciales y gubernativas en los procesos internacionales de recuperación de activos.

Box 1: El proceso de recuperación de activos

La recuperación de activos es un proceso legal que consta de cuatro fases¹:

- 1. Identificación de activos.** En esta fase inicial, las autoridades administrativas y judiciales rastrean y localizan los activos potencialmente ilícitos. Esta fase requiere marcos normativos que fomenten la interoperabilidad del sistema de detección de activos, en el que un rol preponderante lo tienen la Policía, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Ministerio Público.
- 2. Incautación o congelamiento de activos.** El propósito de esta fase es impedir la disipación, movimiento, transferencia, enajenación o destrucción de los activos ilícitos. La incautación es una medida cautelar de carácter temporal que afecta la posesión y poder de disposición de los activos.
- 3. Decomiso de activos.** Es la fase judicial de la recuperación de activos. El decomiso es ordenado por un juez al término de un proceso judicial y según un concreto procedimiento establecido. El decomiso constituye una decisión definitiva que afecta la propiedad (titularidad) del activo. El decomiso tiene un efecto traslativo de la propiedad al Estado.
- 4. Restitución o disposición de activos.** Es la fase final del proceso de recuperación de activos en un contexto internacional. La decisión de decomiso se ejecuta en el Estado requerido y los activos decomisados se restituyen según el procedimiento estipulado, de ser el caso, en el acuerdo de restitución.

Estas 4 fases no son necesariamente consecutivas. Se trata simplemente de una sistematización teórica con propósitos didácticos incorporada en la Convención de las Naciones Unidas Contra Corrupción (CNUCC), que permite una comprensión simple y secuencial de un proceso eminentemente complejo².

1 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, pp. 44-50. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf; Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, pp. 220-224. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Guia_tecnica_corrupcion.pdf.

2 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 27.

1.2 Instituciones

Esta sección tiene como propósito describir las principales características de las instituciones que intervienen en el proceso de recuperación de activos y que forman su cadena de valor institucional. El marco de referencia es el proceso de recuperación de activos antes descrito (ver *supra* Box 1).

1.2.1 Unidad de Información y Análisis Financiero

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)³ fue creada por la Ley 526⁴, en el contexto de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, como una unidad administrativa especial del Estado colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, de carácter técnico y adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁵.

La UIAF es un organismo de inteligencia encargado de sistematizar y analizar la información suministrada por los sujetos obligados y otras fuentes, para identificar, ubicar, recolectar, clasificar, conservar, analizar y producir información financiera relevante para la seguridad nacional, la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos. La UIAF es el órgano de inteligencia financiera del país y es miembro del Grupo Egmont⁶.

La UIAF juega un rol (inicial) determinante en la identificación de activos ilícitos y provee de información de inteligencia financiera a los procesos penales y de recuperación de activos. La UIAF centraliza y sistematiza la información de inteligencia financiera y la suministra al sistema de justicia, incluyendo al sistema de extinción del derecho de dominio como se le denomina en Colombia⁷.

1.2.2 Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación (FGN)⁸ tiene rango constitucional⁹ y forma parte del sistema nacional de justicia. Le corresponde el ejercicio de la acción penal y de los procesos de extinción del derecho de dominio en el marco del debido proceso. La

3 Para conocer más sobre la UIAF, véase <https://www.uiaf.gov.co/>.

4 Ley n.º 526, por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero, publicada el 15 de agosto de 1999; y su reglamento contenido en el decreto reglamentario n.º 1068, publicado el 26 de mayo de 2015 que hace referencia a las disposiciones relacionadas con la uiaf. Disponible en: https://www.Mincultura.Gov.Co/ministerio/oficinas-y-grupos/oficina%20asesora%20de%20planeacion/siteassets/paginas/impuesto-nacional-al-consumo-telefonía-m%20c3%20b3vil1104-4563/dcto%20reglam%201068_15%20sector%20hacienda.Pdf.

5 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como principal función definir y ejecutar la política económica y fiscal del Estado. Véase <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-de-colombia>.

6 El Grupo Egmont es un cuerpo unido de 166 Unidades de Inteligencia Financiera (UIF). Proporciona una plataforma para el intercambio seguro de experiencia e inteligencia financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (LA/FT). Véase https://egmontgroup.org/en/membership/list?field_region_value=americas.

7 Sobre el particular, el art. 5 de la Ley n.º 526 señala que la unidad, en cumplimiento de su objetivo, comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercer la acción de extinción del derecho de dominio, cualquier información pertinente dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

8 Para conocer más sobre la FGN, véase <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>.

9 Para mayor precisión, véase el art. 249 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, publicada en 1991.

FGN participa en el diseño y en la ejecución de la política criminal del Estado¹⁰.

La FGN dispone de direcciones especializadas¹¹ en materia lavado de activos, extinción del derecho de dominio, investigaciones financieras y delitos fiscales, que juntas conforman la Delegada para las Finanzas Criminales. La FGN es parte de la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG)¹².

La FGN juega un rol fundamental en todas las fases de la recuperación de activos en Colombia. Dentro de sus competencias está investigar crímenes financieros, así como ordenar la aplicación de distintas medidas cautelares sobre los activos ilícitos en el marco del proceso penal y en los procesos de extinción del derecho de dominio, a través de la Dirección Especializada del Extinción del Derecho de Dominio y su cuerpo de investigación¹³.

1.2.3 Policía Nacional de Colombia

La Policía Nacional de Colombia (PONAL) es una entidad pública adscrita al Ministerio de Defensa Nacional¹⁴. La PONAL es un cuerpo armado nacional de naturaleza civil, cuyo fin primordial es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, conforme lo determina la Constitución Política de Colombia¹⁵.

Dentro del organigrama de la PONAL cabe destacar a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), cuya misión es la de contribuir a las investigaciones judiciales y apoyar las investigaciones internacionales en su condición de punto focal de Interpol en Colombia¹⁶. Esta dirección cuenta con grupos de investigación en materia de lavado de activos y de extinción del derecho de dominio.

La DIJIN contribuye en la investigación y persecución de los activos ilícitos a través de analistas y peritos financieros, junto a operaciones de campo e inteligencia¹⁷.

1.2.4 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano autónomo del Estado de rango constitucional. Además, es el máximo órgano de control fiscal del Estado.

10 Para conocer más sobre la misión, visión o funciones de la Fiscalía General de la Nación (FGN), véase <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/quienes-somos/mision-y-vision/>.

11 Al respecto, véase el organigrama de la FGN que detalla las direcciones especializadas en finanzas criminales: contra el lavado de activos y de extinción del derecho de dominio. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/organigrama/>.

12 GAFILAT (2018). Informe de evaluación mutua de la república de Colombia, p. 120.

13 Al respecto, véase el organigrama de la Fiscalía General de la Nación que detalla las direcciones especializadas en finanzas criminales. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/organigrama/>.

14 Sobre la creación del Cuerpo de Policía Nacional, véase el Decreto n.º 1000, por el que se organiza esta institución, publicado en 1891; el art. 218 de la Constitución Política de Colombia, publicada en 1991; y la Ley n.º 62, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional y se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, publicada en 1993. Sobre la PONAL, véase <https://www.policia.gov.co/>.

15 Para conocer la finalidad de la Policía Nacional de Colombia véase el art. 216 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, publicada en 1991.

16 Para conocer más sobre Interpol, véase <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Las-Américas/COLOMBIA>.

17 Para conocer más sobre la DIJIN, véase <https://www.policia.gov.co/dijin>.

Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y de contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas¹⁸.

La CGR ejerce la vigilancia de los particulares o entidades que administran fondos o bienes de la nación, además tiene a su cargo establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que causen un daño al patrimonio del Estado. La CGR impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal. Esta institución de control procura, también, el resarcimiento del patrimonio público.

En ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, la CGR está habilitada a recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su deficiente administración, o que han sido apropiados indebidamente por funcionarios o por particulares. Por otro lado, la CGR ejerce la función de punto de contacto de la Red Global de Recuperación de Activos de Interpol y de la iniciativa Stolen Asset Recovery (StAR) del Banco Mundial y UNODC¹⁹.

1.2.5 Sociedad de Activos Especiales

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) es la institución encargada de la gestión de los activos recuperados, o en proceso de recuperación, en Colombia. La SAE es una institución de economía mixta adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo propósito es administrar los bienes que se encuentren con medidas cautelares en los procesos de extinción del derecho de dominio, o cuyo derecho de propiedad ha sido extinguido²⁰.

El Código de Extinción de Dominio²¹ de 2014 le otorga a la SAE la facultad de administrar el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)²², teniendo como principales funciones:

- Elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes afectados por medidas cautelares, en el marco de los procesos por extinción del derecho de dominio.
- Velar por la correcta administración y disposición de los bienes.
- Supervisar la utilización de los bienes por parte de los destinatarios o depositarios provisionales.

18 Sobre las funciones de la CGR, véase el art. 267 de la Constitución Política de Colombia, publicada en 1991, que establece que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

19 A través del art. 3.4 de la Resolución reglamentaria n.º 247 se dictan normas para el funcionamiento de la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, publicada en 2013. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_contraloria_0247_2013.htm.

20 Para conocer más sobre la SAE, véase https://www.saesas.gov.co/nuestra_entidad/quienes_somos.

21 Ley n.º 1708, Código de Extinción de Dominio, publicada en 2014.

22 El FRISCO es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por la SAE, con la finalidad de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, la atención y la reparación a víctimas de actividades ilícitas, según lo indica el art. 90 del Código de Extinción de Dominio.

- Colaborar con las autoridades judiciales en el cumplimiento de las órdenes de devolución o de destinación definitiva de los bienes.
- Ejecutar la “enajenación temprana” de bienes muebles, previa autorización del fiscal de conocimiento o juez de extinción de dominio²³.

1.2.6 Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho tiene como objetivo formular, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos. Además, coordina las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho²⁴.

Mediante el Decreto 950 de 1995 se creó la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)²⁵, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, como el órgano consultivo del Gobierno Nacional y coordinador de las acciones del Estado para combatir el lavado de activos.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho lidera el Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual, conforme al artículo 90 de la Ley de Extinción de Dominio N° 1708-2014, se encarga de trazar las políticas para fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a las víctimas de actividades ilícitas, entre otros, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO). El Consejo Nacional de Estupefacientes es el encargado de aprobar los porcentajes de fondos recuperados de los procesos de extinción del derecho de dominio para cada entidad que forma parte del FRISCO.

1.2.7 Comisión Intersectorial de Extinción de Dominio

Fue creada mediante decreto 1777 de 2016, como un órgano para la coordinación y orientación de la ejecución de las funciones que deben cumplirse en el marco del proceso de extinción del derecho de dominio, para dar aplicación a la administración y destinación de los bienes a los que hace referencia el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. La Comisión está integrada por el Presidente de la República o su delegado, quien la preside, el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Fiscal General de la Nación o su delegado y el Presidente de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) o su delegado, quién a su vez ejerce la Secretaría Técnica.

23 La enajenación temprana o venta anticipada de activos es la monetización de los bienes, sean estos muebles o inmuebles, que amenacen ruina, pérdida, deterioro medioambiental o aquellos que de acuerdo con un análisis de costo-beneficio se concluya que su administración o custodia ocasionan perjuicios o gastos desproporcionados.

24 Para conocer más sobre el Ministerio de Justicia y del Derecho, véase <https://www.minjusticia.gov.co/>.

25 Para conocer más sobre la CCICLA, véase el documento de la UIAF, publicado en 2014. Disponible en: <https://www.uiaf.gov.co/?idcategoria=27748&download=Y>.

Entre sus funciones está estudiar los problemas que en la práctica enfrentan los sujetos intervinientes en el proceso de extinción del derecho de dominio, en relación con la aplicación de las normas y procedimientos establecidos en el Código de Extinción de Dominio y las demás normas que lo modifiquen.

1.2.8 Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación (PGN) es la entidad encargada del control de la función pública. Sus funciones son: ejercer vigilancia preventiva de la función pública; ejercer el poder disciplinario sobre los servidores públicos; y ejercer el Ministerio Público dentro de los procesos judiciales, en procura de la legalidad. En este sentido, le corresponde advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales²⁶.

La PGN también es la encargada de iniciar, adelantar y fallar en las investigaciones que, por faltas disciplinarias, se inicien contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o gestionan el dinero del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o la Ley 734 del 2002. Además, es parte de las entidades encargadas de la aplicación de la CNUCC en Colombia y desempeña un rol muy importante en la lucha contra la corrupción pública.

1.2.9 Superintendencia Financiera de Colombia

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público²⁷.

Además, tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano, con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados.

Conforme al Convenio de Cooperación Interadministrativo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, FGN, SFC y UIAF²⁸, a la SFC le corresponde informar a todas las entidades sometidas a su vigilancia, la obligación y el procedimiento para la entrega inmediata de información financiera sobre la existencia de fondos y/o activos a nombre de una persona natural o jurídica designada por el Consejo de Seguridad

26 Para conocer más sobre la PGR, véase <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp>.

27 Para conocer más sobre la SFC, véase <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf>.

28 Para conocer detalles del Convenio de Cooperación Interadministrativo entre las instituciones y la SFC, véase <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/nuestra-entidad/relaciones-internacionales/memorandos-de-entendimiento-suscritos-por-la-sfc-61091>.

de las Naciones Unidas o por algún Estado miembro de las Naciones Unidas, para proceder con el congelamiento de sus activos o fondos; en caso dichas personas sean sospechosas de ser terroristas, de cometer actos de terrorismo, de su financiamiento, o de participar en la proliferación de armas de destrucción masiva.

2 Principios de la recuperación de activos

Esta sección identifica y evalúa los elementos clave de la política, la práctica y el marco legal e institucional de Colombia, en lo que concierne a la recuperación de activos. Estos elementos clave han sido seleccionados por su relevancia demostrada en los procesos de recuperación de activos y se expresan en principios desarrollados por el G20²⁹. Por otra parte, la obligación de los Estados de adoptar mecanismos de recuperación de activos reposa en varios instrumentos normativos internacionales, recomendaciones (*soft law*) y reconocidas buenas prácticas en la materia.

2.1 Principio 1: Recuperación de activos como política prioritaria

Este principio valora si Colombia concibe a la recuperación de activos como una prioridad en su política criminal. Esta sección también incluye una breve investigación sobre la existencia de un apoyo de alto nivel a esta política, a partir de fuentes de información abierta; por ejemplo, planes de implementación, evaluaciones de la implementación o informes, así como datos sobre la asignación de recursos a las instituciones responsables de su implementación y ejecución.

2.1.1 Criterios

- Adopción de una política nacional de recuperación de activos.
- Adopción de un plan de implementación de recuperación de activos.
- Disponibilidad de recursos para la implementación de la política y del plan.

El resumen y conclusiones de esta sección se basan en el análisis de documentos oficiales, planes estratégicos, políticas públicas en materia de recuperación de activos ilícitos y declaraciones brindadas por miembros del gobierno actual, en las que se demuestra el compromiso político del gobierno de Colombia, en favor del fortalecimiento de la recuperación de activos como política criminal.

En ese sentido, destacan los siguientes planes nacionales, sectoriales y pronunciamientos:

- **Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022” (PND)**³⁰. El PND fue promulgado en 2019 por el gobierno nacional, con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación³¹. El PND está compuesto por 16 objetivos de política pública

29 El G20 es el foro internacional que reúne a las principales economías del mundo. Sus miembros representan más del 80 % del PIB mundial, el 75 % del comercio mundial y el 60 % de la población del planeta. Véase <https://g20.org/about-the-g20/>.

30 Gobierno de Colombia DNP (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad. Disponible en: https://ccong.org.co/files/867_at_BasesPND2018-2022.pdf.

31 Por medio de la Ley n.º 1955, se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, publicado en 2019.

(pactos estructurales). El primer objetivo del capítulo I denominado “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” establece las bases para una lucha frontal contra la corrupción y el fortalecimiento de la rama judicial. Para el cumplimiento de los objetivos del PND, el Estado ha destinado en total 132 billones de pesos colombianos (COP)³², de los cuales poco más de 3 billones³³ son destinados a la lucha contra la corrupción. Además, el PND define la estrategia de lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada³⁴. Por otro lado, en diciembre 2018, se creó el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, para fortalecer la lucha contra la criminalidad financiera y la recuperación de activos (extinción del derecho de dominio).

- **Plan de Acción al Seguimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT)**³⁵. El Plan tiene objetivos de corto, mediano y largo plazo. Entre ellos podemos encontrar disposiciones sobre el fortalecimiento de las medidas preventivas, de las facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y de otras medidas institucionales - por ejemplo, ajustes a la regulación sobre Personas Expuestas Políticamente (PEP), a las Actividades Profesionales No Financieras Designadas (APNFD), beneficiarios finales de las personas jurídicas y otras - destinadas a mejorar los mecanismos de identificación de activos ilícitos entre sus principales objetivos.
- **Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018- 2020**³⁶. Política presentada en el marco de la 46ª reunión del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (GELAVEX) de la OEA en junio de 2019³⁷. Esta política define los principios para intervenir sobre las múltiples causas y efectos del problema de las drogas³⁸. La política se fundamenta en cuatro pilares estratégicos, entre los que destaca el pilar cuarto, destinado a afectar las economías y rentas criminales. Cabe señalar que los cuatro pilares descansan sobre un quinto pilar de carácter transversal: la transformación del territorio y tránsito de economías lícitas. Respecto del cuarto pilar, este cuenta con dos objetivos estratégicos: la interrupción de los flujos financieros de las organizaciones criminales y la afectación de la acumulación y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes, a través de la extinción del derecho de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior.

32 Aproximadamente USD 35'232,349,179 (tipo de cambio al 24 de mayo del 2021).

33 Aproximadamente USD 829'956,000 (tipo de cambio al 19 de abril de 2021).

34 El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 formula como cuarta estrategia el incremento de la efectividad del Sistema Antilavado de Activos para perseguir las fuentes de financiación del terrorismo y la delincuencia organizada. Véase, Gobierno de Colombia DNP (2018). *Plan Nacional...*, cit., p. 14.

35 UIAF (2019). *Plan de Acción al Seguimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) de Colombia por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamericana (GAFILAT)*, pp. 1-7. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/recursos_user/Nota_2_Plan_seguimiento_GAFILAT.pdf.

36 Ministerio de Justicia de Colombia (2018). *Ruta Futuro, Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas 2018*, Bogotá, pp. 61 y siguientes. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf.

37 Colombia sigue luchando contra el narcotráfico y sus redes, véase <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Colombia-sigue-luchando-contra-el-narcotrafico-y-sus-redes.aspx>.

38 Entre las estrategias planteadas para el cumplimiento de dicho objetivo se prevé, por ejemplo, generar grupos especializados binacionales o multinacionales para el intercambio de inteligencia financiera; optimizar las facultades para los organismos de inspección, vigilancia y control y el desarrollo de herramientas para el acceso a la información del beneficiario final de las empresas registradas en el país, entre otras.

- **Evaluación Nacional del Riesgo (ENR)**³⁹. La ENR de Colombia fue realizada en el año 2019 y tuvo como objetivo cuantificar, evaluar y entender los riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (LA/FT), con la finalidad de estructurar el plan de acción de la nueva política pública ALA/CFT. Esta política pública será la hoja de ruta de los diferentes actores y sectores del sistema para focalizar recursos y capacidades⁴⁰.
- **Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Financiación de las Armas de Destrucción Masiva (CONPES 4042-2021)**. Esta política⁴¹ tiene el propósito general de fortalecer el Sistema ALA/CFT y plantea cuatro objetivos específicos, entre los que destacan: superar las brechas identificadas en el IEM de GAFILAT; y asignar a la Fiscalía y al Ministerio de Justicia la elaboración de análisis “que contribuyan al entendimiento de las economías ilícitas y del lavado de activos”. El valor indicativo para desarrollar esta política según sus propias autoridades es de COP 10’392.000.00⁴².

Es oportuno referirse a algunas declaraciones de las más altas autoridades del gobierno colombiano, que dan cuenta de la importancia de la recuperación de activos como parte integral de la lucha contra el lavado de activos, la corrupción y el financiamiento del terrorismo. Así, por ejemplo, se tiene la declaración de la actual Vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez, que en el marco de la conmemoración del VII Día Nacional de la Prevención del Lavado de Activos en 2019, manifestó lo siguiente: “la recuperación de activos y la extinción de dominio de manera decidida resultan determinantes en casos de corrupción”⁴³. Así, el discurso evidenció la necesidad de fortalecer los recursos humanos y financieros de las instituciones y la necesidad de coordinación entre las autoridades para el aprovechamiento eficaz de las herramientas tecnológicas y las capacidades del Estado y el sector privado para detectar, desarticular y congelar los activos⁴⁴.

Por otro lado, cabe resaltar la participación de la Misión Permanente de Colombia ante la ONU, en la aprobación de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁵: “Prevenir y combatir las prácticas corruptas y la transferencia del producto de la corrupción, facilitando la recuperación de activos y devolviendo esos activos a propietarios legítimos, en particular a los países de origen, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Durante la sesión, Colombia reafirmó su irrestricto compromiso en la lucha contra la corrupción y el crimen transnacional organizado.

39 UIAF (2019). *Informe Ejecutivo: Evaluación Nacional del Riesgo*, pp. 1-11. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/evaluaciones_nacionales_riesgo/evaluacion_nacional_riesgo_2019/informe_ejecutivo_enr_2019.

40 UIAF (2019). *Informe Ejecutivo...*, cit., p.4.

41 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (CONPES) (2021), *Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Disponible en: <https://www.cerlatam.com/wp-content/uploads/2021/08/4042.pdf>.

42 Aproximadamente USD 2.766.036 (al tipo de cambio del 18 de octubre 2021).

43 Sobre la declaración de la Presidencia de la República de Colombia en el Día Nacional de la Prevención del Lavado de Activos, véase <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Recuperacion-activos-y-extincion-de-dominio-determinantes-para-combatir-la-corrupcion-Vicepresidenta-de-la-Republica-191029.aspx>.

44 Para conocer mayores detalles de la declaración de la vicepresidenta Marta Lucía, véase <https://fb.watch/7zINgnAkBC/>.

45 Colombia logra la aprobación de la resolución contra la corrupción y recuperación de activos en las Naciones Unidas. Véase <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-logra-aprobacion-resolucion-corrupcion-recuperacion-activos-naciones-unidas>.

Finalmente, en el IEM de GAFILAT relacionado al resultado inmediato 8 (decomiso), se ha señalado que las autoridades colombianas otorgan una alta prioridad a la extinción de dominio y buscan recuperar activos ilícitos como un objetivo de política criminal. En este sentido, la FGN tuvo como estrategia en el marco de el Plan Estratégico 2016-2020⁴⁶, “Impactar fuertemente al crimen organizado” a través de investigaciones contra las finanzas de las organizaciones criminales, con el objetivo de aumentar la privación de los activos de origen ilícito y con ello, alcanzar uno de los principales objetivos de las autoridades, al dismantelar las redes delictivas mediante una política de recuperación de activos penales bien coordinada⁴⁷.

Colombia no dispone de un plan específico en materia de recuperación de activos. Sin embargo, los diferentes planes analizados prevén acciones concretas para fortalecerla y evidencian una clara voluntad política de llevar adelante la implementación progresiva de un plan (de mejora) de su política en materia de recuperación de activos. El rol protagónico regional que Colombia ha tenido en las últimas décadas en materia de recuperación de activos vía la extinción del derecho de dominio es un claro testimonio de esa voluntad política.

2.1.2 Misión de campo

Las autoridades colombianas relacionadas con la aplicación de la extinción del derecho de dominio señalaron durante las reuniones que se requiere especial atención en el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros para que el sistema sea más eficiente.

El análisis de la data cuantitativa destaca los siguientes indicadores.

El sistema de extinción del derecho de dominio de Colombia cuenta con el siguiente recurso humano:

Total de fiscales del sistema de extinción del derecho de dominio⁴⁸	
Nivel central	51
Regionales	21
Segunda instancia	4
Total	76
Total de investigadores del CTI y DIJIN	
DIJIN	11
CTI	3
Total	69

46 FGN (2020). *Plan Estratégico 2016-2020*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Plan-estrategico-2016-2020-003-.pdf>.

47 GAFILAT (2018). *Informe de Evaluación Mutua de Colombia...*, cit., p. 57.

48 La Fiscalía de Extinción de Dominio presenta en promedio 50 a 60 demandas mensuales (cada demanda puede contener un número determinado de bienes y por cada bien hay que realizar notificaciones a todos los afectados de los derechos principales y accesorios), para 11 jueces a nivel nacional y tres magistrados de apelación.

Total de jueces a nivel nacional	
Primera instancia	11
Segunda instancia	3
Total	14

Fuente: Dirección Especializada de Extinción de Dominio y Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, CSJ.

Por otro lado, la carga de los procesos de extinción del derecho de dominio de cada institución en el periodo comprendido entre el 2017 al 2021 es:

Período	2017	2018	2019	2020	2021
Casos activos en investigación (FGN)	8504	7759	7657	7138	6876
Casos activos judicializados (Juzgados)	1010	1349	1499	1469	1639
Cantidad de sentencias a nivel nacional de segunda instancia	N/D*	N/D*	N/D*	85	46**

Fuente: Dirección Especializada de Extinción de Dominio y Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, CSJ.

*De acuerdo con los datos suministrados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, CSJ, la información para los periodos 2017 al 2019 no está disponible al no estar desagregada.

**Los datos de las sentencias para periodo 2021 corresponden hasta el mes de setiembre del 2021.

El promedio anual de judicializaciones de las investigaciones de la FGN en los procesos de extinción de dominio y de las sentencias judicializadas de segunda instancia son los siguientes:

Período	2017	2018	2019	2020	2021
% casos de investigación judicializados	11.88%	17.39%	19.58%	20.58%	23.84%
% de sentencias de casos judicializados	N/D*	N/D*	N/D*	5.79%	2.81%

Fuente: Análisis propio.

Los porcentajes anteriores son referenciales y no miden precisamente el éxito del proceso de extinción de dominio (dado que un solo caso puede conllevar una gran cantidad de activos), pero pueden brindar una referencia en cuanto a la efectividad y la relación entre los recursos y los resultados del proceso en general. Así, los datos facilitados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) indican que en promedio el 86% de los activos que administra se encuentran incautados, y el 14% cuenta con sentencias de extinción de dominio.

Las autoridades señalaron que uno de los grandes problemas de la jurisdicción de extinción de dominio es la poca cantidad de jueces con los que cuenta el sistema, el cual se vería reflejado en el número limitado de sentencias emitidas. La Ley 2197 de seguridad ciudadana insiste en la creación de los juzgados de extinción de dominio y señala que los recursos obtenidos deben destinarse al fortalecimiento del sistema.

En el mismo sentido, conforme al artículo 215 de la Ley 1708 de 2014, Colombia debería contar por lo menos con cinco (5) salas de extinción de dominio en los tribunales de distrito judicial de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta. Sin embargo, Colombia

cuenta con una Sala Superior única en Bogotá, integrada por 3 magistrados. Esta misma norma contempla la creación de cincuenta y seis (56) juzgados especializados en extinción de dominio en los diferentes municipios de Colombia. No obstante, a la fecha, se cuenta con once (11) juzgados integrados con la misma cantidad de jueces a nivel nacional. Como consecuencia de esto, conforme a las últimas mediciones disponibles, en Colombia un proceso de extinción de dominio puede durar en promedio 10 años, según estimaciones de la SAE, y 14 años, según estimaciones de los jueces si el caso es tramitado por la Ley 793; y 5 años si por el contrario su trámite se realiza con la Ley 1708.

Por otra parte, cabe resaltar que el Fiscal General de la Nación, aplicando de la política institucional denominada “Argenta”⁴⁹, realizó en el 2022 la priorización de 300 casos en la Dirección especializada de extinción del derecho de dominio, definiendo algunos fenómenos criminales que la FGN ha identificado como objetivos estratégicos. Estos fenómenos se han traducido en ejes temáticos al interior de la Dirección, tales como: medio ambiente, narcotráfico, contrabando, tráfico de personas y tráfico de migrantes que, además, cumplan los criterios de priorización definidos en la regulación interna de la FGN. La Dirección ha trabajado con todos los organismos de la policía judicial, los cuales cuentan con equipos de extinción de dominio, para lograr la coincidencia entre los casos priorizados por ellos y por la FGN.

2.2 Principio 2: Medidas preventivas en el sistema financiero

Las convenciones y los organismos internacionales que fijan los estándares en la lucha contra la corrupción y el lavado de activos establecen que los Estados deben exigir a las instituciones financieras que verifiquen la identidad de sus clientes, a efectos de mantener registros y sistemas de contabilidad adecuados, y adoptar medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado. Los rastros documentales (*paper trail*) son determinantes en los procesos de recuperación de activos en el sistema financiero.

El principio 2 evalúa las medidas preventivas en el sistema financiero, sobre la base de los Informes de Evaluación Mutua (IEM), los informes de seguimiento más recientes del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y los grupos regionales al estilo del GAFI⁵⁰.

2.2.1 Indicadores

Para el análisis del principio 2 han sido consideradas las siguientes recomendaciones del GAFI y sus indicadores (recomendaciones conexas a la recuperación de activos)⁵¹:

49 Véase <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/hechos-concretos/asi-operara-argenta-estrategia-para-atacar-financiacion-de-redes-criminales/>.

50 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación mutua de la república de Colombia*, Bogotá. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Colombia-2018-Spanish.pdf>.

51 Para conocer las 40 recomendaciones del GAFI, véase <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>.

- Recomendación 10: debida diligencia del cliente.
- Recomendación 12: personas expuestas políticamente (PEP).
- Recomendación 22: APNFD – debida diligencia del cliente.
- Recomendación 24: personas jurídicas – Beneficiario económico.
- Recomendación 25: otras estructuras jurídicas – Beneficiario final.

Por lo demás, la evaluación sobre el principio 2 se fundamenta en la data del Informe Evaluación Mutua Colombia (IEM) sobre el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI y del GAFILAT.

2.2.2 Implementación de las recomendaciones

El IEM ofrece un resumen de las medidas de lucha contra el LA/FT adoptadas por Colombia hasta el mes de junio de 2017. El documento analiza el nivel de cumplimiento de las 40 recomendaciones del GAFI y el nivel de efectividad del sistema LA/FT de Colombia.

Box 2: IV Ronda de Evaluación Mutua 2018 – Extractos

Recomendación 10: Debida Diligencia del Cliente. Parcialmente cumplida.

- El IEM estimó que a pesar de que el sistema prohíbe la existencia de cuentas anónimas o con nombres ficticios, las medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) no son exigibles a los sujetos obligados a través de una ley⁵².
- El IEM también señala que existen deficiencias respecto a la identificación del beneficiario final de personas y estructuras jurídicas por las instituciones financieras, las empresas de cambio de divisas, las cooperativas de ahorro y los operadores de pago postales⁵³.
- En virtud de esto, a través del plan de acción de seguimiento de las recomendaciones⁵⁴, se reconoce a la recomendación 10 como una prioridad y se prevé la adopción de normas para ajustar el sistema normativo colombiano a los estándares del GAFI. En tal sentido, a fines del 2020, se presentó al Congreso el Proyecto de Ley 341/2020⁵⁵; cuyo artículo 19 introduce la obligación de toda persona natural o jurídica de implementar un sistema de prevención y gestión de riesgos, para llevar a cabo medidas de diligencia debida de manera continua y eficaz.

52 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.144.

53 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.111.

54 UIAF (2019). *Plan de Acción...*, cit., p.7.

55 UIAF (2020). *Informe de Gestión*, Bogotá. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/recursos_user/editores/60798/SAF/Planes/Informes/Informe_de_Gesti%C3%B3n_2020.pdf.

Recomendación 12: Personas Expuestas Políticamente (PEP): diligencia debida mejorada Parcialmente cumplida.

- De acuerdo al estándar GAFI⁵⁶, respecto a las PEP extranjeras (cliente o beneficiario final), además de las medidas estándar de DDC, las instituciones financieras deben contar con un sistema apropiado de gestión del riesgo para determinar si un cliente es una PEP; obtener la aprobación de la alta gerencia para establecer o continuar con la relación comercial; tomar medidas razonables para establecer la fuente de riqueza y la fuente de fondos; y llevar a cabo un monitoreo continuo intensificado. Debe exigirse, además, medidas razonables para determinar si el cliente o beneficiario final es una PEP, si es local o si se le ha confiado una posición prominente dentro de una organización internacional. Se exige extender los requisitos aplicados a las PEP a sus familias o asociados cercanos.
- En este sentido, el IEM de Colombia constata una cobertura parcial de la recomendación en lo que concierne a las PEP internacionales y las que fueron designadas con funciones prominentes por parte de una organización internacional⁵⁷. Por ejemplo, la Regulación 2564/2016⁵⁸ establece que los requisitos para una adecuada gestión del riesgo por parte de los operadores de servicios postales de pago no se extienden a personas encomendadas con una función pública importante en un organismo internacional ni al beneficiario final. De otro lado, esa misma regulación no cuenta con mecanismos adecuados para la gestión del riesgo, además de no exigir la autorización de la alta gerencia para la aprobación de una nueva relación comercial o la continuación de una ya existente.
- Como parte de la segunda fase del plan de acción de seguimiento intensificado, se estableció realizar las modificaciones normativas correspondientes a fin de mejorar el control de las PEP. En tal sentido, la Presidencia de la República puso a consulta ciudadana un proyecto de decreto a fin de modificar el Decreto 1081 de 2015⁵⁹. El Proyecto pretende ampliar la lista de personas consideradas PEP, a fin de incluir a las PEP extranjeras, personas jurídicas, así como a los patrimonios autónomos que tengan a una PEP como beneficiario final. Adicionalmente, se plantea la publicidad del listado. El plazo para la formulación de observaciones al proyecto de ley venció el 12 de febrero de 2021.

56 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.152.

57 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.194.

58 Las medidas intensificadas para las PEP se encuentran reguladas en el art. 6.2.4 de la Resolución n° 2564, *por la cual se establecen las reglas relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo para los Operadores Postales de Pago*, publicada el 6 de diciembre de 2016. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/caracterizacion_usuarios/perfiles/reportantes/ministerio_tecnologias_informacion_29352/28580.

59 El Proyecto por el que se pretende modificar algunos artículos del Decreto 1081 de 2015 es el Proyecto de Decreto, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en relación con las Personas Expuestas Políticamente (PEP)*, borrador sujeto a discusión de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/convocatorias-consultas/consulta-proyecto-decreto-pep-modifica-1081-210125>.

Recomendación 22: Empresas y profesiones no financieras designadas (APNFD) -diligencia debida del cliente.**Parcialmente cumplida.**

El IEM concluyó que⁶⁰:

- El sector de apuestas no dispone de un proceso DDC adecuado. Asimismo, varias personas y sociedades listadas por el GAFI no están clasificados como sectores obligados dentro del sistema colombiano como, por ejemplo, comerciantes de metales y piedras preciosas.
- Por otro lado, determinados sectores incluidos como APNFD por el GAFILAT, llámese sector inmobiliario, notarios, abogados y contadores, no están comprendidos como sujetos obligados a cumplir con los requerimientos del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARALAFI).
- Las obligaciones de DDC no se encuentran contenidas en una ley como lo requiere el estándar.

En respuesta, la UIAF ha incluido dentro de la fase 2 de su plan de acción “realizar las modificaciones normativas correspondientes que contribuyan a mejorar la calificación de la recomendación GAFI relacionada a la regulación y supervisión de las APNFD”⁶¹.

Recomendación 24: Personas jurídicas – beneficiario económico.**Parcialmente cumplida.**

- El IEM consideró que existen mejoras respecto a la transparencia de la información de las personas jurídicas (la información básica es de público acceso - respaldo documentario)⁶². Sin embargo, las autoridades encuentran dificultad para obtener y mantener información precisa respecto a la identificación del beneficiario final, sobre todo en el caso de estructuras corporativas complejas, y cuando se está ante un supuesto de propiedad extranjera o algún tipo de control extranjero⁶³.
- El principal problema de disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final se debe a que las bases de datos no se actualizan en tiempo real, y en muchos casos las autoridades deben recurrir a los libros de comercio que se llevan dentro de las empresas, que difícilmente se encuentran digitalizados y actualizados⁶⁴.
- Por tales razones, GAFILAT calificó la efectividad y cumplimiento técnico moderado y dispuso, como acción prioritaria, establecer un mecanismo para mantener información exacta y actualizada sobre los beneficiarios finales, a inmediata disposición de las autoridades competentes⁶⁵

60 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.161-163.

61 UIAF (2019). *Plan de Acción...*, cit., p.6.

62 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 14.

63 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 169.

64 UIAF (2019). *Informe Ejecutivo...*, cit., p. 6.

65 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 15.

**Recomendación 25: Estructuras jurídicas –beneficiario económico.
Mayoritariamente cumplida.**

- El GAFI consideró que el registro, funcionamiento y supervisión del fideicomiso mercantil, la estructura jurídica más relevante, se encuentra regulada de manera amplia y detallada.
- Al respecto, el funcionamiento de dichas sociedades está supeditado a la autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia y al control, inspección y vigilancia e intervención del Estado.
- Asimismo, las autoridades competentes tienen acceso a la información de las sociedades fiduciarias, aunque con ciertas deficiencias respecto del beneficiario final y sanciones por incumplimiento⁶⁶.

Adicionalmente, es importante señalar que el Basel AML Index⁶⁷ ha colocado a Colombia en el ranking 32 de riesgo, con un índice de 4.6 (riesgo medio-bajo), tomando en consideración las puntuaciones de riesgo basadas en datos de 16 fuentes disponibles públicamente, como el GAFI, Transparencia Internacional, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

Es importante señalar que, como parte de la respuesta del gobierno colombiano a los resultados del IEM y de las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales, recientemente se publicó el Decreto 830 de 2021⁶⁸, que tiene el propósito de ampliar el ámbito de aplicación del concepto de PEP. Con ello, se busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, relacionado con la prevención y detección de transferencias del producto del delito. Asimismo, el decreto busca atender las recomendaciones del GAFI y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por otro lado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, el 27 de diciembre de 2021, emitió la Resolución 000164, mediante la cual se reglamentan los artículos 631-5 y 631-6 del Estatuto Tributario, con el objetivo de establecer los términos y condiciones que resultan aplicables para el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) y el Sistema de Identificación de Estructuras Sin Personería Jurídica (SIESPJ), considerando las recomendaciones del GAFI. Además, recientemente se ha aprobado la Ley 2195 del 2022⁶⁹, estableciendo el principio de DDC, entre otros avances relacionados a los beneficiarios finales. Estos esfuerzos normativos han permitido recientemente la recalificación de 5 de las recomendaciones GAFI señaladas en el IEM⁷⁰.

66 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 171.

67 El Basel AML Index es un ranking elaborado y publicado por el Basel Institute on Governance, que establece una clasificación anual independiente, que evalúa el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT). Véase <https://baselgovernance.org/basel-aml-index>.

68 Decreto 830, Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con el régimen de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), publicado en julio de 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167367>.

69 Ley 2195 (18 enero 2022). Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf>.

70 UIAF, sala de prensa. <https://www.uiaf.gov.co/index.php?idcategoria=31053>.

Las Recomendaciones del GAFI analizadas en la presente sección fueron, en su mayoría, calificadas como parcialmente cumplidas. Si bien Colombia ha realizado esfuerzos notables, se perciben importantes falencias, debido en parte a la ausencia de una regulación sistemática y homogénea para todos los sectores vigilados en lo que concierne a medidas de DDC.

Por otro lado, las deficiencias en el tratamiento de las PEP extranjeras y en lo relativo a la identificación del beneficiario final de las personas y ciertas estructuras jurídicas vienen siendo atendidas por las autoridades nacionales. Al respecto, se destacan los esfuerzos realizados mediante Decreto 830-2021⁷¹, el cual ordena, entre otros aspectos, que el Departamento Administrativo de la Función Pública disponga señalar en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), a los servidores públicos considerados PEP. Sin embargo, a la fecha aún no existe una base de datos con el nombre y número de identificación que permita individualizar a una persona natural como PEP.

Por otro lado, en relación con los beneficiarios finales, conforme a las recientes disposiciones normativas señaladas, se ha desarrollado la obligación de debida diligencia y la obligación de registro en la DIAN. Ambas disposiciones cobran mayor importancia si se toman en cuenta las principales amenazas que enfrenta Colombia, como la corrupción⁷², el lavado de activos, el enriquecimiento ilícito y el tráfico ilícito de drogas⁷³.

En vista de los planes, las evaluaciones de riesgo nacional y las normas publicadas recientemente, se debe resaltar el compromiso del Estado colombiano en la mejora de su sistema de debida diligencia y prevención en el sistema financiero, para cumplir con las recomendaciones y convenciones internacionales.

2.2.3 Misión de campo

Las autoridades colombianas refirieron durante la misión de campo que en el pleno de GAFILAT de diciembre del 2021 se recalificó a Colombia en cinco recomendaciones, pasando a tener la calificación más alta. Esto es considerado por la UIAF como un importante logro de su gestión, pues después de la IEM 2018, Colombia quedó en seguimiento intensificado de 15 recomendaciones.

Cabe precisar que esta recalificación fue posible gracias a algunos ajustes legislativos promovidos por la UIAF y liderados por el gobierno nacional, en temas como banca corresponsal, transferencias electrónicas, sistemas estadísticos, guía y retroalimentación y controles a los países de mayor riesgo. Adicionalmente a lo anterior, por Ley, se creó el registro de beneficiarios finales de personas jurídicas y estructuras sin beneficiario final, que será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

71 Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=167367.

72 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 52.

73 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 54.

Teniendo en cuenta los avances legislativos obtenidos en el 2021 y 2022, Colombia solicitará nuevamente una recalificación de las recomendaciones relacionadas con la identificación de PEP y debida diligencia en el 2022.

Las autoridades de la UIAF reconocen que su trabajo está dirigido principalmente a la FGN. Pero, respecto de su relación con la Procuraduría General de la Nación (PGN) y con la Contraloría General de la República (CGR) esta es compleja y carece de la base legal necesaria. Especialmente con la CGR, los funcionarios de la UIAF señalaron que, debido a las limitaciones que contiene la Ley de Inteligencia (Ley 1121), existen problemas para compartir la información de inteligencia con esta institución.

La UIAF confirmó además que, a pesar de las recientes modificaciones introducidas sobre las PEP, en Colombia aún no existe una base de datos oficial y pública de PEP.

2.3 Principio 3: Identificación y rastreo de activos

2.3.1 Estándar

Las convenciones internacionales de las Naciones Unidas establecen que los Estados parte deben adoptar las medidas necesarias para identificar y rastrear activos ilícitos, con la finalidad de que sean incautados y posteriormente decomisados por las autoridades competentes⁷⁴. Para cumplir con el mandato convencional, las autoridades competentes del país deben disponer de herramientas que les permitan oportunamente identificar y rastrear bienes sujetos a decomiso, acceder a fuentes de información financiera y bancaria, y registrar bienes muebles, inmuebles e información tributaria y fiscal. Estas prerrogativas deben considerarse herramientas de investigación básicas para todas las entidades encargadas de la investigación de activos.

2.3.2 Metodología y fuentes de análisis

Los estándares en esta materia⁷⁵ y la evaluación de las capacidades de Colombia en relación con el principio 3 se realizaron sobre la base de los resultados del IEM (Recomendaciones 30 y 31 del GAFI) y los hallazgos del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20⁷⁶. Los estándares corresponden también a las convenciones antes señaladas.

En atención a la recomendación 30, se evaluaron las competencias institucionales en lo que concierne a la adecuada identificación, rastreo y congelamiento de activos u otras medidas tendentes al aseguramiento con fines de decomiso.

74 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 25; Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, p. 21. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

75 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., pp. 17, 44-45.

76 En junio de 2010 se creó el G20 Anti-Corruption Working Group (ACWG), con el objetivo de preparar las recomendaciones a considerar por los líderes, sobre cómo el G20 podría continuar contribuyendo en los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción. Para conocer más sobre este grupo de trabajo, véase <https://star.worldbank.org/g20-anti-corruption-working-group>.

Conforme a la recomendación 31, se analizó en qué medida las autoridades identificadas cuentan con recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para llevar a cabo las investigaciones de los activos. Se prestó particular énfasis al análisis de la capacidad de acceder a las fuentes de información necesarias en las investigaciones y procesos judiciales, y a si se cuenta con una amplia gama de técnicas de investigación pertinentes.

Finalmente, en aplicación de los hallazgos del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20, se analizó si Colombia cuenta con un registro de cuentas bancarias y si el acceso a este por parte de las autoridades encargadas de la investigación está garantizado. Adicionalmente, se verificó si las autoridades cuentan con mecanismos que les permitan determinar la propiedad de una persona natural o jurídica sobre bienes de lujo, fideicomisos financieros u otros.

2.3.3 Marco institucional y competencias

En Colombia existen varias agencias gubernamentales que cuentan con acceso a registros de fuentes de información para la identificación, localización y el rastreo de activos. Además, las agencias gubernamentales participan en varias redes regionales de recuperación de activos, destacándose la Red de Recuperación de Activos (RRAG) de GAFILAT.

Box 3: Capacidades para identificar y rastrear activos ilícitos

Entidad	Competencias	Notas
Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).	Centraliza, sistematiza y analiza la información de fuentes abiertas, así como la suministrada por las entidades obligadas a reportar (ver supra 2.2.1).	<ul style="list-style-type: none"> • La UIAF Identifica los activos presuntamente ilícitos en el sistema financiero y los comunica a la FGN (ROS⁷⁷). • La UIAF es representante de Colombia ante el GAFILAT⁷⁸. En esa actividad, realiza acciones de coordinación para identificar activos con sus similares en jurisdicciones extranjeras a través del Grupo Egmont. • En líneas generales, la UIAF puede solicitar la información que considere necesaria a cualquier entidad pública o privada⁷⁹. La reserva bancaria, bursátil y tributaria no es oponible a sus solicitudes de información. • De manera directa, la UIAF tiene acceso a los reportes de transacciones en efectivo, reportes de transacciones de divisas, reportes de transferencias electrónicas, operaciones notariales, declaraciones de impuestos anuales de personas jurídicas y naturales, así como a la información sobre fideicomisos para el desarrollo de infraestructura pública⁸⁰.
Fiscalía General de la Nación (FGN).	Por mandato constitucional ⁸¹ , la FGN es la institución responsable de la conducción de las investigaciones penales, y como tal, tiene la responsabilidad de identificar y rastrear los bienes producto e instrumentos del delito, así como los activos de origen y destinación ilícita en el marco del Código de Extinción de Dominio.	<ul style="list-style-type: none"> • El CTI y la PONAL, a través de la DIJIN, también realizan la identificación y el rastreo de activos en el marco de las investigaciones de lavado de activos y extinción del derecho de dominio, siempre y cuando estén autorizados por la FGN. Al realizar los actos de investigación en el marco de un proceso o investigación abierta, se exceptúa la información financiera y médica que requieren autorización a través de un juez de garantías.

77 El Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) es entendido como el informe a través del que se da cuenta de la ocurrencia de posibles operaciones de lavado de activos por parte de una persona natural o jurídica.

78 Ley n° 1186, *Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (Gafisud)*, publicada el 28 de noviembre de 2008. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/normatividad_sistema/leyes/ley_1186_2009.

79 La Ley n°526, crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, y detalla en el art. 9 sobre el manejo de información de la UIAF, véase Ley n.º 526 ... cit., p. 5.

80 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 42.

81 La Constitución Política de Colombia, publicada en 1991, refiere sobre las funciones y obligaciones de la FGN en el art. 250.

Para ello, dispone de unidades y divisiones especializadas⁸² y cuenta con el apoyo del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), con funciones de policía judicial, y además de la Policía Nacional de Colombia (PONAL), la cual es un cuerpo armado de naturaleza civil y a cargo de la seguridad pública.

- A efectos de identificar y rastrear los bienes y objetos del delito, la FGN puede solicitar información a la Superintendencia de Notariado y Registro, que tiene por función proporcionar toda la información solicitada, respecto a lo bienes inmuebles registrados en cumplimiento de sus funciones⁸³.
- Adicionalmente, tiene acceso a la información de las sociedades registradas ante el Registro Mercantil y la información registrada por las Cámaras de Comercio. También se encuentra autorizada para obtener los registros financieros en poder de los sujetos obligados y de cualquier persona.
- Para realizar una investigación en el sistema financiero, la FGN utiliza una consulta selectiva de base de datos, con información generalmente suministrada por la UIAF, misma que es autorizada por el juez de garantía.
- Según el modelo acusatorio⁸⁴ de Colombia, el fiscal está facultado para llevar a cabo allanamientos y registro de bienes inmuebles, naves, aeronaves o vehículos motores⁸⁵, interceptación de comunicaciones⁸⁶, recuperación de información producto de la transmisión de datos a través de las redes de comunicación⁸⁷, vigilancia y seguimiento de personas y vigilancia de cosas⁸⁸, el uso de agentes encubiertos⁸⁹, entre otros. Todas estas medidas anteriormente señaladas requieren el control judicial posterior, salvo excepciones⁹⁰. Situación contraria ocurre respecto a la búsqueda en base de datos⁹¹, en donde se requiere autorización previa del juez de garantías, ya que implica una afectación de los derechos fundamentales, en este caso específico, la autodeterminación informática del procesado⁹².

82 Las Direcciones Especializadas existentes, según su estructura orgánica, son contra las organizaciones criminales, contra la corrupción, contra el narcotráfico, contra el lavado de activos, una dirección especializada en materia de extinción de dominio y en investigaciones financieras. Véase <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/organigrama/>.

83 Decreto 2723, a través del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, publicado en 2014. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1484831>.

84 En este punto es oportuno mencionar que el ordenamiento colombiano cuenta con dos normas procedimentales en materia penal vigentes, una que regula los procesos inquisitivos: la Ley n° 600 publicada el 24 de julio de 2000. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2000_col_ley600.pdf; y otra para los procesos penales de naturaleza acusatoria: Ley n° 906, publicada el 1 de setiembre de 2004. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_906_2004.pdf.

85 Código de Procedimiento Penal, sistema acusatorio (CPPa), art. 214 y siguientes.

86 Constitución Política de Colombia, art 250; CPPa, art. 235.

87 CPPa, art. 236.

88 CPPa, art. 239 y art. 240.

89 CPPa, art. 242 y 242-A.

90 Constitución Política de Colombia, art. 250; CPPa, art. 114.3.

91 CPPa, art. 244.

92 Fiscalía General de la Nación (2009). *Manual de Procedimientos de la Fiscalía en el Sistema Penal Acusatorio Colombiano, Colombia*, pp. 62. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/spoa.pdf>.

- El Código de Extinción de Dominio⁹³ prevé la aplicación de las varias técnicas de investigación y rastreo de activos con el propósito de recaudar elementos probatorios⁹⁴:
 - Allanamientos y registros.
 - Interceptación de comunicaciones.
 - Vigilancia de cosas.
 - Seguimiento y vigilancia de personas.
 - Búsquedas selectivas en bases de datos
 - Recuperación de información dejada al navegar en Internet.
 - Análisis e infiltración de organizaciones criminales.
 - Agentes encubiertos.
 - Escucha y grabación entre presentes.
 - Las demás que el desarrollo técnico o científico ofrezca para cumplir con los fines de la investigación.

Contraloría General de la República (CGR).

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, procura el buen uso de los recursos y bienes públicos.

- Entre sus oficinas se destaca la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, que además de ser la encargada de la formulación de políticas en materia de cooperación internacional, participa en redes orientadas a la búsqueda y detección de bienes y otros activos ubicados en el exterior. Además, actúa como punto focal en la Red Global de Recuperación de Activos de la Interpol.
- Cuenta con el Grupo de Búsqueda de Bienes, que se encarga de realizar la búsqueda de información tendiente a la ubicación de activos a nivel nacional e internacional de personas presuntamente responsables, dentro de procesos de responsabilidad fiscal, ejecutadas en procesos de cobro coactivo o necesarias para la intervención de la CGR como parte civil o víctima dentro de un proceso penal. Asimismo, da trámite y responde solicitudes de búsqueda de bienes para los fines pertinentes.

93 Ley n° 1708, Código de Extinción de Dominio. Publicada en el Diario Oficial 49039, el 20 de enero de 2014.

94 Código de Extinción de Dominio, art. 158 y siguientes.

Superintendencia de Sociedades.

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales.

- La CGR actúa como centro coordinador de la Plataforma Mundial de Puntos de Contacto en la red creada por INTERPOL y también para la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados de UNODC y el Banco Mundial (Iniciativa StAR)⁹⁵.

- En el marco de la determinación de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional⁹⁶, la Superintendencia de Sociedades cuenta con poderes de investigación, incluyendo la posibilidad de realizar inspecciones inopinadas, practicar pruebas, solicitar información a las personas naturales o jurídicas -así como a otras entidades colombianas- y realizar interrogatorios⁹⁷.

95 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 8.

96 Ley n° 1778, por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las Personas Jurídicas por actos de Corrupción Transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de Lucha contra la Corrupción, publicada el 2 de febrero de 2016. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201778%20DEL%2002%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>.

97 Ley n° 1778, art. 20 y 22.

Las autoridades colombianas se encuentran facultadas para desarrollar las investigaciones, y cuentan con las competencias necesarias para una rápida identificación, rastreo y congelamiento de activos ilícitos. En ese sentido, el grupo de evaluación del GAFI estimó cumplidas las recomendaciones pertinentes⁹⁸.

2.3.4 Misión de campo

A pesar de las conclusiones iniciales, es importante precisar que algunas competencias clave para la realización de este principio no pudieron ser corroboradas en la visita de campo.

Además de las competencias identificadas en los órganos persecutores clásicos, la CGR expresó tener la facultad de realizar búsqueda de bienes, embargos y el cobro coactivo como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad fiscal⁹⁹. Para ello, cuenta con la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación Incautación de Bienes, encargada de buscar, identificar y ubicar los bienes en el exterior. Esta unidad fue creada en cumplimiento de la CNUCC. La CGR forma además parte de Red Global de Recuperación de Activos de la INTERPOL y punto focal para la Iniciativa StAR y la RRAG.

Según la CNUCC, la CGR es la autoridad central en materia de cooperación internacional. En esta capacidad, la CGR juega un rol preponderante en la identificación de activos en el exterior¹⁰⁰ y para realizar notificaciones¹⁰¹ con resultados positivos solamente con España y Ecuador, y sin respuesta de la mayor parte de otros estados requeridos, según señalaron las autoridades colombianas.

La capacidad de la CGR en materia de cooperación internacional para embargar y ejecutar el cobro coactivo es prácticamente inoperante. Las autoridades señalaron que no cuentan con ningún caso activo en el exterior. Las autoridades reportaron además problemas en la cooperación internacional, debido a que la CGR es una autoridad administrativa y no judicial. Los requerimientos son denegados y en algunos casos no la reconocen como autoridad central en materia anticorrupción.

Es importante precisar también que la CGR tiene atribuciones de rango constitucional, para acceder de forma directa a cualquier base de datos de información de cualquier institución, sin que pueda alegar la reserva de esta.

La CGR reportó además desafíos en la coordinación y cooperación interinstitucional con la FGN y la PGN. Hay muchos casos en los que concurren las competencias de las tres entidades como autoridades centrales del país, abriéndose simultáneamente

98 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 177.

99 La responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan la administración, manejo de los bienes y fondos públicos mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

100 Según información cuantitativa, 13 solicitudes enviadas de búsqueda de bienes por responsabilidad fiscal y 6 solicitudes enviadas por cobro coactivo entre los periodos del 2017 al 2021, sin que los países hayan respondido.

101 Según información cuantitativa, 6 notificaciones enviadas por responsabilidad fiscal y 6 solicitudes por cobro coactivo, entre los periodos del 2017 al 2021, la mayoría de ellas sin respuesta, con excepción de Argentina y España.

procesos en cada una de ellas. Actualmente no existe un convenio de cooperación interinstitucional entre las tres entidades.

Las autoridades reportaron una relación compleja con la UIAF, cuya principal tarea es suministrar información de inteligencia a la FGR. Por otro lado, la UIAF ha suscrito un convenio de cooperación interinstitucional con la PGN para los procesos de investigación por faltas disciplinarias de enriquecimiento ilícito. No se tienen más detalles sobre este punto ya que las reuniones de campo no se realizaron.

Si la colaboración de la UIAF con otras instituciones no judiciales es compleja, la interrelación de la Dirección de Extinción de Dominio y la UIAF es estrecha. Los informes de difusión de la UIAF - ya sean escritos o verbales - son importantes y fundamentales para el inicio de los procesos. El apoyo de UIAF para solicitar información de activos a través del grupo Egmont es importante para la Dirección.

2.4 Principio 4: Incautación y otras medidas de aseguramiento

2.4.1 Estándar

El artículo 31 (1) de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) dispone que los Estados Parte deberán adoptar medidas “[...] que permitan la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien”¹⁰². La Guía Técnica de la CNUCC¹⁰³ indica que las autoridades deben estar facultadas para adoptar medidas provisionales desde el inicio de la investigación, a instancia de una parte y sin previo aviso.

Los métodos para asegurar los activos incluyen: i) el congelamiento o restricción de los activos, bloqueando el acceso a los mismos o restringiendo la forma de transferirlos a través de medidas cautelares como el embargo, la anotación preventiva, la inmovilización u otros y ii) la incautación material de los activos, transfiriendo la posesión del individuo hacia las autoridades.

Las medidas de incautación y aseguramiento deberán contar con autorización judicial. Sin embargo, en situaciones de emergencia, las autoridades deberían poder congelar cuentas bancarias e incautar activos sin autorización judicial previa, sujetas a conformación o corroboración judicial. Por último, la cooperación internacional es imperativa para asegurar los activos en jurisdicciones extranjeras (ver *infra* 3.6).

2.4.2 Medidas de aseguramiento en el proceso penal

En el derecho procesal de Colombia coexisten dos códigos: el Código de Procedimiento Penal¹⁰⁴ (CPPi de sistema inquisitivo) y el Código de Procedimientos Penales¹⁰⁵ (CPPa de sistema acusatorio). El primero de ellos regula un sistema procesal mixto con una marcada tendencia acusatoria¹⁰⁶, mientras que el segundo regula un sistema procesal acusatorio¹⁰⁷. El análisis del principio 4 en este diagnóstico ha considerado las siguientes disposiciones en el derecho procesal colombiano:

- El CPPi regula el embargo, el secuestro de bienes y la prohibición de enajenar¹⁰⁸ como medidas que podrán recaer sobre el acusado o el tercero civilmente responsable. Tales medidas tienen por finalidad garantizar el pago del perjuicio ocasionado¹⁰⁹. Además, prevé el comiso penal.

102 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 25.

103 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 103.

104 Ley n° 600 de 2000.

105 Ley n° 906 de 2004.

106 Bernal, G. (2016). Las reformas procesales penales en Colombia. *Revista IUSTA*, p. 54. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2005.0022.02>.

107 Bernal, G. (2016). Las reformas procesales..., cit., p. 55.

108 CPPi, art. 60.

109 CPPi, art. 62.

- EL CPPa, por su parte, estipula que el juez de garantías podrá dictar las medidas cautelares necesarias para garantizar el decomiso y proteger la indemnización de los perjuicios causados del mismo, a petición del fiscal, la víctima o el Ministerio Público (Procuraduría)¹¹⁰.
- El CPPa distingue entre medidas de carácter material, la ocupación y la incautación; y como medida de carácter jurídico, la suspensión del poder dispositivo¹¹¹. Estas medidas proceden cuando la autoridad tiene motivos fundados que permiten inferir que dichos bienes o recursos provienen directa o indirectamente de la comisión de un delito doloso, o constituyen objeto material de este. Estas medidas tienen como objetivo retirar del comercio los activos en espera de una decisión definitiva. La ocupación está destinada a los bienes inmuebles, mientras que la incautación se dirige contra bienes muebles¹¹². Finalmente, la norma estipula que, en caso de peligro en la demora, la FGN dispone de un plazo de 36 horas para sustentar ante un juez de garantías la legalidad de lo actuado para la debida convalidación¹¹³.
- Por su parte, la suspensión del poder dispositivo debe ser ordenada por el juez de control de garantías a solicitud del fiscal. En caso el juez determine la improcedencia, el fiscal examinará la posibilidad de una causal de extinción de dominio¹¹⁴.
- Respecto a las medidas cautelares tendientes al aseguramiento de la reparación del perjuicio causado, el CPPa prescribe el embargo y el secuestro exclusivamente con bienes del imputado¹¹⁵.

2.4.3 Otras medidas de aseguramiento

La CNUCC exhorta a los países a adoptar medidas necesarias que permitan la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación con miras a un eventual decomiso¹¹⁶. La Guía Técnica de la CNUCC recomienda a los Estados Parte a considerar un sistema de embargo preventivo administrativo y el sistema de embargo administrativo automático¹¹⁷.

Bajo el primer sistema, el organismo al que se notifica la sospecha (generalmente la unidad de inteligencia financiera), está facultado para decretar un embargo preventivo, estando su decisión sujeta a la confirmación judicial otorgada en breve plazo¹¹⁸. Bajo el sistema del modelo del embargo preventivo automático, el guardián (el intermediario financiero) tiene la obligación de congelar los bienes objeto de transacción sin notificar a su cliente, durante un breve periodo, durante el cual una autoridad competente deberá decidir si el embargo se mantiene o no¹¹⁹.

¹¹⁰ CPPa, art. 92.

¹¹¹ CPPa, art. 83 y art. 84.

¹¹² Sala Penal de la Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia del 20 de agosto de 2014. Expediente D-10099.

¹¹³ CPPa, art. 84.

¹¹⁴ CPPa, art. 85.

¹¹⁵ CPPa, art. 92.

¹¹⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 25.

¹¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 103.

¹¹⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 103.

¹¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 104.

Adicionalmente, la Guía Técnica propone una opción intermedia, que consiste en permitir la actividad normal de la cuenta bajo la exigencia de vigilancia y de informe periódico de las operaciones, en caso surjan acontecimientos que justifiquen su embargo preventivo o incautación¹²⁰.

Procesos administrativos y de control

- La CGR tiene facultad para ordenar y practicar medidas cautelares en el marco de procesos de responsabilidad fiscal¹²¹.
- Por su parte, la Superintendencia de Sociedades puede ordenar medidas cautelares a fin de proteger el objeto del proceso y la efectividad de una eventual decisión sancionatoria¹²², en el marco de un procedimiento para la determinación de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional. Sin embargo, su aplicación práctica es considerada “complicada”¹²³.
- Finalmente para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas al congelamiento y prohibición de manejo de fondos u otros activos de personas y entidades señaladas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, asociadas a financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, Colombia ha otorgado facultades a las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera¹²⁴, o quien sea competente para adoptar medidas de control mínimo¹²⁵, orientadas a evitar que las operaciones financieras puedan ser utilizadas como instrumento para el lavado de activos¹²⁶. Entre estas, destacan el establecimiento de procedimientos para el bloqueo de canales o instrumentos para la realización de operaciones sospechosas¹²⁷. En tal sentido, las autoridades entienden que las instituciones financieras tienen plena capacidad para llevar a cabo el bloqueo temporal de cuentas bancarias¹²⁸.

120 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 104.

121 Ley n° 610, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, publicada el 18 de agosto de 2000, determina en el art. 12 que el CGR puede ordenar las medidas cautelares. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html.

122 Ley n° 1778, art. 13.

123 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2019). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 3 Report Colombia*, pp.23. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/Colombia-Phase-3-Report-ENG.pdf>.

124 La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio; tiene por objetivo supervisar el sistema financiero colombiano, con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza. Véase <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/nuestra-entidad/acerca-de-la-sfc-60607>. En relación a las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la SFC. Véase: https://normograma.info/findeter/docs/pdf/circular_superfinanciera_0055_2016.pdf.

125 La Parte 1, Título IV, Capítulo IV estipula sobre los funcionarios responsables de las medidas de control en la Circular Básica Jurídica (CE) n° 29, publicada en diciembre de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/normativa-general/circular-basica-juridica-ce-10083443>.

126 Se establece la prevención de actividades delictivas en el art. 102 del Decreto n° 663, Decreto Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, publicado el 5 de abril de 1993. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1348.

127 La Parte 1, Título 2, Capítulo 1 establece los procedimientos para el bloqueo de canales o de instrumentos para la realización de operaciones, cuando existan situaciones o hechos que lo ameriten en la Circular Básica Jurídica (CE) n° 29. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/normativa/normativa-general/circular-basica-juridica-ce-10102519>.

128 Expediente n° 2018-032744. Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera (2019). Fallo del 29 de mayo de 2019.

Medidas cautelares en el marco del proceso de extinción del derecho de dominio

En el marco de un proceso de extinción del derecho de dominio, las autoridades competentes pueden ordenar las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo, secuestro y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades¹²⁹. Asimismo, y de manera excepcional, la ley le otorga al fiscal la facultad de aplicar medidas cautelares antes de la emisión de la resolución de fijación provisional de la pretensión de extinción del derecho de dominio¹³⁰.

2.4.4 Misión de campo

Las reuniones y talleres con las autoridades de Colombia permitieron corroborar que el país dispone de un marco legal e institucional adecuado para imponer medidas destinadas al aseguramiento de los activos ilícitos, tanto en el ámbito penal y de la extinción de dominio del derecho de dominio, así como en el ámbito administrativo.

Las autoridades reportaron, sin embargo, problemas de orden práctico que resumimos a continuación:

- Incomprensiones en la aplicación de los conceptos de ley y una debilidad en la argumentación fáctica y jurídica de las medidas cautelares planteadas. La Fiscalía argumentó que los jueces aplican en algunos casos conceptos diseñados para personas en el contexto de acciones autónomas contra activos.
- Las autoridades reportaron la necesidad de adaptar los plazos (desde la medida cautelar) para presentar las demandas en los casos complejos de criminalidad organizada. Esto tiene relación con otro problema señalado por las autoridades en la misión de campo: el uso exagerado de la facultad de acumular procesos de extinción de dominio. En la práctica se arman procesos con centenares de activos, lo que excede la capacidad de la FGN, y por ello, no es infrecuente ver que un caso se torne inmanejable.
- Respecto a la gestión de activos, existe una marcada tendencia en las autoridades judiciales a sostener que la FGN persigue y solicita medidas cautelares contra activos sin un valor patrimonial representativo. Como consecuencia, la capacidad de gestión de los activos de la SAE se vea afectada. Las autoridades señalaron que la extinción de dominio debería concentrarse en activos con un alto valor patrimonial vinculados a la criminalidad organizada. El volumen de bienes que ingresan a la SAE para su administración es considerable. Desde su perspectiva, la FGN ha mejorado en la racionalización de las medidas cautelares, aplicando los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad; sin embargo, los problemas subsisten.
- Sobre este último punto, los jueces superiores señalaron que debe haber una política de FGN para mejorar el planteamiento de las medidas cautelares y los actos fiscales en general, que incluya un profundo análisis de la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad. Para los jueces superiores, las medidas cautelares dictadas por la FGN que son revocadas en sede de control de legalidad equivalen al 15%.

129 Código de Extinción de Dominio, art. 88 y siguientes.

130 Código de Extinción de Dominio, art. 89.

2.5 Principio 5: Decomiso de activos

2.5.1 Estándar

Los convenios internacionales sobre corrupción, crimen organizado y lavado de activos exigen de los estados signatarios que sus autoridades puedan decomisar el producto del delito. Si no es posible decomisar los bienes en cuestión, las autoridades deben decomisar bienes de valor equivalente o imponer sanciones monetarias de efecto comparable¹³¹.

- El artículo 31 (1) CNUCC¹³² dispone de manera vinculante¹³³ la implementación del decomiso del “producto”¹³⁴ directo o indirecto (subrogación) y de los instrumentos del delito. El estándar hace referencia al decomiso penal.
- De acuerdo con la recomendación 4 del GAFI (Decomiso y medidas provisionales), las autoridades nacionales deben adoptar mecanismos que permitan a sus autoridades:
 - Decomisar los bienes objeto del lavado de activos y del financiamiento de terrorismo, así como el producto y los instrumentos usados en estos delitos o sus delitos determinantes.
 - Decomisar los bienes de valor correspondiente.
 - Garantizar los derechos de terceros de buena fe.

El GAFI invita a los Estados a considerar la adopción de mecanismos que permitan el decomiso sin condena y que introduzcan aligeramientos en el ámbito probatorio respecto de los activos sujetos a decomiso. En el mismo sentido, el artículo 54 (1) (c) CNUCC introduce la obligación de considerar el decomiso sin condena en los procesos internacionales de recuperación de activos.

2.5.2 El decomiso en Colombia

Colombia tiene dos mecanismos principales para la recuperación de activos ilícitos: el comiso y la extinción del derecho de dominio.

Decomiso penal o comiso

Colombia dispone de un régimen de decomiso penal que cumple ampliamente el estándar internacional¹³⁵. El Código Penal¹³⁶ y los Códigos de Procedimiento Penal¹³⁷

131 Greenberg, T.; Samuel, L.; Grant, W. y Gray, L. (2009). *Recuperación de activos robados. Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*, Colombia, p. 41. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Non-conviction-based_Asset_Forfeiture_S.pdf.

132 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 25.

133 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica...*, cit., p. 98.

134 La CNUCC, en el art. 2 inciso e) señala que por producto del delito se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

135 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.57.

136 El comiso se encuentra regulado en el art. 100 de la Ley n° 599, Código Penal Colombiano, publicada el 24 de julio de 2000. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_599_2000.pdf.

137 CPPa, art. 82 y siguientes.

colombianos contemplan la figura del decomiso penal bajo la denominación de “comiso”. Este instituto jurídico tiene las siguientes características principales:

- El comiso recae sobre los instrumentos y los efectos que estén en relación causal con el delito.
- El comiso depende de la determinación de la responsabilidad penal personal (*in personam*).
- El comiso penal se aplica sin perjuicio de los derechos de la víctima y de los terceros de buena fe, y no es un medio legítimo para generar riqueza para el Estado.
- La jurisprudencia colombiana ha precisado que el comiso es una limitación legítima al dominio (sin indemnización)¹³⁸.
- Procede sobre los bienes derivados de un delito o de una falta administrativa.
- Tiene un efecto traslativo de la titularidad del bien al Estado.

Decomiso sin condena

El decomiso sin condena en Colombia ha sido desarrollado a través de la figura de la extinción del derecho de dominio¹³⁹. Esta herramienta jurídica ha sido considerada eficaz¹⁴⁰ en las evaluaciones pertinentes y ha sido exportada a otros países de la región en las últimas décadas¹⁴¹.

El suceso de la extinción del derecho de dominio reside en sus características particulares, que la hacen diferente del comiso penal. Entre las más importantes están:

- Permite la extinción de derecho de dominio de objetos, efectos, instrumentos y ganancias del delito.
- No requiere la existencia de una condena penal previa para su aplicación.
- Se desarrolla de manera autónoma e independientemente de cualquier proceso (civil, penal o administrativo) y es de carácter real (*in rem*).
- Tiene un proceso propio, autónomo, regulado en la Ley 1708. La Ley de Extinción de Dominio permite la captura de productos del delito, los instrumentos del delito, los activos subrogantes, bienes de valor equivalente, así como de aquellos bienes mezclados con bienes lícitos, entre otros¹⁴².
- Otros.

138 Sentencias Corte Constitucional CC-459/2011 y CC C-364/2012.

139 Colombia cuenta con un marco legal específico desde 1996 (Ley 333/1996) y actualmente desarrollado a través de la Ley n° 1708, Código de Extinción de Dominio, publicada en 2014.

140 La Fiscalía impuso medidas cautelares por bienes cuyo valor superaba los 12 billones de pesos (12.000.000.000.000), equivalentes aproximadamente a USD 3 mil millones (3,000,000,000) con fines de extinción de dominio en 2020. Véase <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/bienes-por-mas-de-12-billones-de-pesos-fueron-afectados-con-fines-de-extincion-de-dominio-en-2020/>.

141 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 58.

142 Código de Extinción de Dominio, art. 16.

Colombia ha dado un paso adelante con respecto a los demás países de la región en materia de decomiso sin condena. Desde el 2014, Colombia cuenta con un Código de Extinción de Dominio que desarrolla en sus 218 artículos los pormenores de la acción¹⁴³ (ver apéndice sobre la extinción del derecho de dominio).

2.5.3 Misión de campo

El trabajo de campo ha permitido constatar que Colombia cumple ampliamente con los estándares internacionales a través del desarrollo de una gama normativa, tanto de la figura del comiso penal para los productos y los instrumentos del delito, como para el decomiso sin condena a través de la figura de la extinción del derecho de dominio. Esta última prevé la pérdida de los activos por origen y destinación ilícita, por valor equivalente, por bienes mezclados (lícitos e ilícitos) y por el incremento patrimonial injustificado, entre otros¹⁴⁴. Es decir, Colombia posee un marco normativo que sobrepasa ampliamente los estándares en la materia y es probablemente uno de los más avanzados en la región en materia de decomiso sin condena.

Como suele suceder en un sistema de recuperación de activos sofisticado y complejo, subsisten problemas de orden práctico que han sido señalados por las autoridades entrevistadas que merece la pena mencionar:

- Respecto a la celeridad de los procesos, las autoridades señalaron que el cambio a la Ley 1708 supuso un gran avance, principalmente por la supresión del *curador ad litem* y la inimpugnabilidad de las decisiones de la Fiscalía, que agilizaron los procesos. Sin embargo, en la actualidad, el 60% de los procesos judicializados de extinción de dominio son adelantados con la legislación anterior (Ley 793). A criterio de los jueces superiores, es necesario modificar la legislación para que todos los procesos pasen a la Ley 1708, que tiene un plazo más razonable –en promedio 5 años– y adicionalmente introducir la oralidad en el sistema, o bien el expediente electrónico o digital para que sea más eficiente.
- Los jueces reconocen que hay un “cuello de botella” en la etapa judicial del proceso, particularmente en las ciudades de Bogotá, Cali y Barranquilla. Los jueces de Bogotá reciben un promedio de 200 casos por mes. Además, solo existe una Sala Superior de Extinción de Dominio en Bogotá para todo el país, con 3 magistrados que tienen que conocer sobre las apelaciones. Por ello, para resolver demoran en promedio 2 años, estancando el proceso durante ese plazo.
- De acuerdo a sus propias autoridades, los casos de extinción del derecho de dominio demoran en promedio 14 años, cuando su proceso lo rige la Ley 793, y 5 años con la Ley 1708. Las autoridades reportaron casos complejos con más de 20 años de antigüedad. Sobre este particular, existen acciones de tutela de amparo presentados ante la Sala Superior de Extinción de Dominio que han prosperado.
- Las autoridades señalaron el limitado uso de la justicia premial en los casos de extinción del derecho de dominio. En práctica, se limitan a escasos casos de

143 De acuerdo con las cifras oficiales brindadas por las autoridades de Colombia, el monto de los activos en estos procesos rondaba los USD 1´620,377,460.00. GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 63.

144 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 66.

corrupción. Existe en Colombia la controversia sobre la legalidad de reconocer un porcentaje de los activos al criminal. Algunos operadores de justicia señalaron que estas prácticas van en contra de la naturaleza propia de la extinción de dominio y de la Constitución.

2.6 Principio 6: Asistencia Legal Mutua

2.6.1 Estándar

Este principio evalúa si un país tiene la capacidad de realizar el procedimiento de recuperación de activos en un contexto internacional a través de la Asistencia Legal Mutua (ALM), y llevar a cabo sus propios procedimientos de ALM para recuperar activos en el extranjero (ALM activa), como la capacidad de ejecutar procedimientos de recuperación de activos extranjeros (ALM pasiva).

- El artículo 46 (3) CNUCC estipula que podrá solicitarse ALM para efectuar incauciones y embargos preventivos, así como para identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos probatorios.
- El artículo 55 (2) de la CNUCC, a su turno, dispone que a raíz de una solicitud presentada por un Estado que tenga jurisdicción para conocer un delito, el Estado requerido podrá adoptar medidas orientadas a la identificación, la localización y el embargo preventivo o la incautación del producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos conforme al artículo 31 de la CNUCC.
- El artículo 54 (1) (c) de la CNUCC, relativo a los mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso, señala que a fin de prestar ALM con respecto a bienes adquiridos mediante la comisión de un delito, deberá adoptar las medidas necesarias que permitan el decomiso sin que medie una condena.
- La recomendación 36 del GAFI, sobre instrumentos internacionales, exhorta a los países a tomar medidas inmediatas para ser parte e implementar a plenitud las Convenciones de Naciones Unidas de Viena, 1988¹⁴⁵; Palermo, 2000¹⁴⁶; Contra la Corrupción, 2003¹⁴⁷; y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999¹⁴⁸. Cuando corresponda, se exhorta también a los países a ratificar e implementar otras convenciones internacionales relevantes¹⁴⁹.

145 Naciones Unidas (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, Viena. Disponible en: https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.

146 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, p. 21. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

147 Naciones Unidas (2000). *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*, Nueva York. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terror.pdf.

148 OECD (2010). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.

149 Como la suscrita por la Consejo de Europa (2001), *Convenio sobre la ciberdelincuencia*, Budapest. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf; Organización de los Estados Americanos (OEA) (2002). *Convención Interamericana contra el Terrorismo*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html>; y Consejo de Europa (2005). *Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Decomiso de los Productos de un Delito y sobre el Financiamiento del Terrorismo*.

- La recomendación 37 del GAFI relativa a la ALM exhorta a los países a prestar el mayor rango posible de asistencia legal mutua, de manera rápida, constructiva y eficaz. Para ello, los países deben:
 - Contar con bases jurídicas adecuadas.
 - Asegurar procesos claros y eficaces para el trámite de la ALM, así como un sistema de administración de casos.
 - Contar con una autoridad central para la transmisión y ejecución eficaz de solicitudes.
 - No negarse a ejecutar ALM, porque se considera que el delito involucra asuntos fiscales.
 - Prestar asistencia a pesar de la ausencia de doble incriminación, si la ALM no involucra acciones coercitivas. Y en caso de que sea requerido, considerarla cumplida independientemente de su denominación o su categoría.
- La recomendación 38 del GAFI exhorta a los países a asegurar que cuenten con la autoridad competente para responder solicitudes emitidas, partiendo de procesos de decomiso sin condena y medidas provisionales en materia de cooperación, emitidas sobre la base de un proceso de decomiso sin condena.

2.6.2 La Asistencia Legal Mutua en Colombia

Instrumentos Internacionales (recomendación 36)

Colombia ha incorporado en su legislación la mayoría de los delitos precedentes listados en las Convenciones de Viena y Palermo, así como los estándares de las Convenciones de la ONU relacionadas al delito de financiamiento al terrorismo. En materia de corrupción, Colombia es signatario de la CNUCC, la Convención contra el Soborno Transnacional en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁵⁰.

Ante la invitación del Consejo, Colombia suscribió a la Convención del Consejo de Europa sobre el Crimen Cibernético¹⁵¹ (Convención de Budapest) en marzo del 2020¹⁵².

Colombia es también un país signatario de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Con tal fin designó a la FGN y al Ministerio de Justicia y del Derecho como autoridades centrales¹⁵³. Colombia ha suscrito 39 tratados bilaterales con otros estados en materia de ALM¹⁵⁴.

150 OEA (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf.

151 Ley n° 1928, por medio de la cual se aprueba el Consejo de Europa (2001). *Convenio sobre la ciberdelincuencia...*, publica da el 24 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035501>.

152 <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-adhiere-convenio-budapest-ciberdelincuencia>.

153 Para conocer más sobre la designación de Autoridad Central para la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, véase en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_autoridades_centrales_Convencion_Interamericana_sobre_Asistencia_Mutua_en_Materia_Penal.htm.

154 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.184.

Asistencia Legal Mutua (recomendación 37) y capacidad para ejecutar medidas para la recuperación de activos dictadas por tribunales extranjeros

Las autoridades colombianas disponen de herramientas para una cooperación internacional judicial efectiva y oportuna. En primer lugar, Colombia cuenta con un marco jurídico sólido (sobre todo en lo que respecta a los mecanismos de extradición¹⁵⁵), practica mecanismos de cooperación formales e informales de cooperación, y es miembro activo de diversas redes de cooperación internacional.

Colombia cuenta con amplias medidas sobre ALM en el Código de Procedimiento Penal¹⁵⁶, que determina los parámetros normativos que rigen la cooperación internacional en materia penal, y alude expresamente a la posibilidad de ejecutar órdenes de autoridades extranjeras en materia de extinción del derecho de dominio, o cualquier otra medida que implique la pérdida o suspensión del poder dispositivo sobre bienes¹⁵⁷.

Lo antes expuesto se complementa con algunas disposiciones del Código de Extinción de Dominio¹⁵⁸, dado que le serán aplicables en la atención, ofrecimiento u obtención de cooperación judicial internacional en los temas de investigación, localización, identificación, afectación y trámite de acciones con fines de comiso, decomiso, recuperación de activos, extinción del derecho de dominio o cualquier otro instituto jurídico semejante. Además, la norma señala que la FGN deberá hacer uso de todos los mecanismos de asistencia judicial o cooperación internacional previstos en las convenciones, tratados y acuerdos suscritos y ratificados por Colombia, con el propósito de garantizar el éxito de la persecución de activos ilícitos en el extranjero, con fines de extinción del derecho de dominio.

Por su parte, el Decreto Ley 016 de 2014, modificado por el Decreto Ley 898 de 2017, estipula que la FGN tiene como función dirigir la cooperación técnica internacional para identificar o localizar bienes producto del delito dentro o fuera del país¹⁵⁹. Tal labor se encuentra a cargo de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI), encargada de recibir y tramitar las solicitudes de ALM. La DAI facilita la coordinación entre las entidades requeridas y requirentes, brinda orientación a los fiscales que deseen realizar una solicitud de ALM y gestiona la cooperación internacional para identificar o localizar bienes producto del delito¹⁶⁰.

155 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.187.

156 CPPa, libro V.

157 CPPa, art. 489.

158 Código de Extinción de Dominio, art. 203 y siguientes.

159 Para mayor información sobre las funciones de la Fiscalía General de la Nación, véase el art. 4.11 del Documento n.º 8. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Estructura-Org%C3%A1nica-de-la-FGN-1.pdf>.

160 Sobre las funciones de las dependencias adscritas al despacho del fiscal general de la Nación se tiene el art. 5.7 del Decreto Ley n.º 16, por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, publicada el 9 de enero de 2014. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0016_2014.html.

Para Colombia la doble incriminación no es una condición para brindar la ALM¹⁶¹. El Estado presta ALM aun si la conducta no se encuentra tipificada por el derecho interno, siempre y cuando no sea contraria a los valores y principios constitucionales¹⁶².

La recomendación 37 insta a los estados a implementar procesos claros eficaces y la utilización de una autoridad central para la transmisión de las solicitudes de ALM. En la estructura de cooperación judicial internacional de Colombia se ha identificado más de una autoridad central en materia de ALM. El Código de Procedimiento Penal determina que tanto las autoridades investigativas como judiciales tienen la facultad de disponer lo pertinente, a fin de cumplir con los requerimientos de cooperación internacional, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁶³. En tal sentido, tanto la FGN como la rama judicial podrían ser consideradas autoridades centrales.

En la Convención Interamericana contra la Corrupción, Colombia¹⁶⁴ ha designado como autoridades centrales a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República¹⁶⁵.

Finalmente, cabe señalar que conforme con el IEM de GAFILAT, Colombia tiene un marco jurídico e institucional sólido, que le permite a las autoridades competentes brindar, cuando otros países la solicitan, ALM y extradiciones de manera constructiva, de buena calidad y oportuna. El enfoque colombiano respecto de la cooperación internacional es, en general, proactivo y colaborativo¹⁶⁶.

Participación en redes y grupos de trabajo en materia de recuperación de activos

Colombia, a través de la FGN y otras instituciones, es parte integrante de Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG) y según el informe de Evaluación Mutua del año 2018¹⁶⁷, al año 2016 había realizado diecisiete (17) solicitudes activas a ocho países¹⁶⁸, y recibido cuarenta y un (41) pedidos¹⁶⁹ de información de ocho países a través de esta plataforma, con un tiempo de respuesta de 30 a 45 días. Asimismo, de acuerdo con los comentarios recibidos de algunas delegaciones del GAFI, la comunicación con las autoridades competentes de Colombia en el marco del RRAG es fluida y constante.

161 GAFILAT (2018) *Informe de evaluación...*, cit., p.184.

162 CPPa, art. 485- 489.

163 CPPa, art. 484.

164 Sobre la designación de las autoridades centrales de Colombia, véase: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion_firmas.asp

165 Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RR@G) y la Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) (2015), *Guía de Cooperación Judicial Internacional en Recuperación de Activos Ilícitos, Bogotá*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Enero/UNODC_Guia_C.I.R.A._RRAG_2015.pdf.

166 GAFILAT (2018) *Informe de evaluación...*, cit., p.14.

167 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p.120 y p.122.

168 Las 17 solicitudes activas pertenecen a los países de Panamá (4), Estados Unidos (3), España (3), Argentina (2), Chile (2), Suiza (1) Francia (1) e Italia (1).

169 Los 41 pedidos de información fueron solicitados por España (20), Argentina (6), Ecuador (6), Chile (5), Guatemala (1), Francia (1), Costa Rica (1) y Paraguay (1).

Adicionalmente, la FGN también forma parte de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), donde lidera el grupo de trabajo sobre extinción de dominio y decomiso¹⁷⁰.

Por otro lado, la UIAF es miembro activo del Grupo Egmont desde el año 2000¹⁷¹ y utiliza la referida red para el intercambio de información a través de la cooperación internacional. Además, entre sus facultades, la UIAF tiene la facultad para suscribir acuerdos de cooperación con sus homólogas, los que, en el 2018, ascendieron a 45 acuerdos, considerando a la cooperación internacional como un asunto prioritario.

Finalmente, la Policía Nacional mantiene un activo intercambio con la INTERPOL y EUROPOL, además de utilizar otros canales de cooperación como la RRAG y AMERIPOL; y mantener una red global de contacto con sus homólogos de América Latina¹⁷². Por otra parte, ha brindado cooperación a organismos extranjeros en el marco de más de 120 acuerdos internacionales firmados¹⁷³.

2.6.3 Misión de campo

La investigación de campo demostró que, desde el punto de vista regulatorio, Colombia cumple ampliamente con los estándares internacionales en materia de ALM, y que en la práctica colabora eficientemente con sus pares extranjeros.

En lo que concierne la cooperación internacional con fines de recuperación de activos ubicados en el extranjero, sin embargo, el informe de la IEM del GAFILAT indicó que solo existía un caso de repatriación de activos, y ninguno que involucre el intercambio del producto del delito decomisado con contrapartes extranjeras¹⁷⁴. El mismo obstáculo ha sido reconocido por las autoridades al señalar que “persisten limitaciones en materia de extinción de dominio y de recuperación de activos en el exterior”¹⁷⁵.

Durante las entrevistas, las autoridades de las instituciones pertinentes discutieron sobre asuntos que parecen relevantes en el funcionamiento del sistema y que se reproducen en este diagnóstico:

- La existencia de múltiples autoridades centrales con competencias similares y de naturaleza distinta (penales y administrativas) no fomenta la ALM. La casuística demuestra que las solicitudes de ALM puede generar dudas en los países requirentes, lo que es potencialmente un desafío en términos de eficiencia y eficacia en los procesos internacionales de recuperación de activos¹⁷⁶. Este

170 Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, Grupo de Trabajo sobre extinción de dominio y decomiso. Véase en: <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/extincion-de-dominio-y-comiso>

171 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 177.

172 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 120.

173 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 122.

174 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 61.

175 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (CONPES) (2021). *Política Nacional Antilavado de Activos ...*, cit., p. 15.

176 OECD (2019). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention...*, cit., p. 51 y siguientes.

fenómeno es común en varios países de la región y se origina cuando el Estado Parte da seguimiento a la obligación de señalar una autoridad central para efectos de las convenciones internacionales de la ONU (Palermo, Viena, Mérida, etc.). Este hecho ha sido señalado como una limitación en las evaluaciones del capítulo IV de la CNUCC, quienes recomiendan que se haga un análisis de los diferentes mecanismos existentes con fines de armonización.

- Un caso particular que conviene resaltar es el de la CGR, autoridad central y punto focal en varias iniciativas de recuperación de activos e institución encargada de la localización de activos en el extranjero. Las autoridades de la CGR señalaron que la ALM no funciona eficazmente cuando la autoridad requirente tiene naturaleza administrativa. La CGR no ha recibido solicitudes de ALM a través de las convenciones internacionales y tiene dos casos procesados a través de la RRAG. Asimismo, ha requerido información a otros países sin obtener respuesta.
- Por otro lado, para la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, la dificultad para perseguir bienes en el exterior es doble. Por un lado, no todos los países entienden qué es la extinción de dominio, lo que lleva a un problema semántico, puesto que esa institución recibe otros nombres según el país de que se trate. Por otro lado, los países donde se encuentra el activo inician sus propios procesos penales por lavado de activos y/o extinción de dominio, lo que constituye una limitación en la recuperación de activos para Colombia.
- Finalmente, en lo que respecta al SAE, sus representantes señalaron que, en materia de cooperación internacional, tiene un solo caso con los EE.UU.

Es importante señalar que no se tuvo acceso a la información cuantitativa sobre los procesos de ALM tramitados por la DAI de la FGN. Tampoco se realizaron entrevistas con sus autoridades durante la misión de campo.

2.7 Principio 7: Oficina de Recuperación de Activos

2.7.1 Criterios de evaluación

Este principio evalúa si un país ha implementado una Oficina de Recuperación de Activos (ORA) o similar, para hacer frente a casos complejos e internacionales de recuperación de activos con fines de coordinación a nivel local e internacional.

El principio tiene 3 criterios principales:

- Creación de una Oficina Nacional de Recuperación de Activos.
- Adopción de un plan de implementación de la Oficina de Recuperación de Activos.
- Existencia de recursos para la implementación de la política y el plan.

Para una recuperación de activos exitosa en el plano internacional se requiere un plan de acción integral, que incluya una serie de medidas y consideraciones, entre ellas, la necesidad de contar con equipos o unidades multidisciplinarias que garanticen una adecuada gestión de los casos. Estos equipos multidisciplinarios deben contar con investigadores y expertos en análisis financieros, contadores forenses, fiscales y policías. Es decir, profesionales altamente cualificados para analizar grandes flujos de información

financiera¹⁷⁷. Con ello se permitiría intercambiar rápidamente toda la información y efectuar el seguimiento los mismos a efectos que sean objeto de decomiso.

Las buenas prácticas sugieren, cuando sea posible, la creación de unidades especializadas de decomiso, pues posibilita a los investigadores y fiscales a desarrollar conocimientos especializados, que generalmente suelen profundizar más las investigaciones en la identificación y rastreo de activos en comparación a los investigadores criminales¹⁷⁸.

2.7.2 Situación en Colombia

Colombia no cuenta con una oficina de recuperación de activos en los términos descritos inicialmente en esta sección. Sin embargo, la FGN ha optado por la creación de unidades especializadas de investigación o direcciones especializadas de investigación¹⁷⁹, entre las que destacan: la Dirección Especializada contra la Corrupción, la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos, la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio y la Dirección Especializada de Investigaciones Financieras¹⁸⁰.

Durante la evaluación del GAFILAT, el equipo evaluador informó que además de la Dirección Especializada, la Policía Nacional estableció en 2015 una sección especial para la extinción del derecho de dominio. Además, dentro de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL) se creó el Grupo Interinstitucional para Combatir el Terrorismo (GILFOT), para la recuperación de activos de organizaciones terroristas y grupos armados. Finalmente, el equipo evaluador verificó que los fiscales y los agentes del orden disponen de conocimientos especializados para realizar investigaciones financieras. En la fecha de la evaluación, la Dirección estaba compuesta por setenta y seis (76) fiscales y contaba con el apoyo de la Policía Judicial Económica Financiera (PEF)¹⁸¹.

2.7.3 Misión de campo

Durante las entrevistas, la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, de la FGN indicó que coordina con las diferentes autoridades de investigación, tanto en el CTI como en la DIJIN, donde cada unidad cuenta con equipos de investigación de extinción de dominio para adelantar las investigaciones.

Adicionalmente a ello, la Dirección está impulsando investigaciones simultáneas con los fiscales penales, a través de mecanismos internos de evaluación y con el apoyo de

177 La recomendación de crear organismos de recuperación de activos se encuentra en el art. 1 de la Decisión 2007/ 845/ JHA, Consejo de la Unión Europea, de fecha 6 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0845&from=EN>.

178 Brun, J.; Gray, L.; Scott, C. y Stephenson, K. (2011). *Manual para la Recuperación de Activos. Una guía orientada a los profesionales*, Washington, pp. 29 y siguientes. Disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/manual_para_la_recuperacion_de_activos_0.pdf.

179 La FGN modificó su estructura a través del Decreto Ley n° 898, publicado en el 2017, a fin de intensificar la persecución las investigaciones de las finanzas de las organizaciones delictivas.

180 Sobre las unidades especializadas, véase el art. 17 y siguientes del Decreto Ley n° 16, por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, publicado en 2014.

181 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 58.

sus altas autoridades, para impulsar una política más fuerte en materia de recuperación de activos y lucha contra las finanzas criminales. Dicho esto, no se evidencia una clara voluntad política de implementar una ORA que centralice las coordinaciones en casos complejos y emblemáticos de recuperación internacional de activos.

2.8 Principio 8: Sistemas de recopilación de datos

2.8.1 Criterios de evaluación

Este principio evalúa si un país responde positivamente a sistemas de información de los activos incautados y decomisados en los diferentes procesos. El cumplimiento de este principio se basa en información de fuentes abiertas, incluidos los sitios web de organismos gubernamentales, organizaciones regionales y multilaterales interesadas en la recuperación de activos, así como publicaciones que contienen estudios de casos realizados por representantes gubernamentales, base de datos de casos de recuperación de activos y otros. La información estadística a recabar debe incluir, por ejemplo, montos de bienes decomisados y recuperados¹⁸².

2.8.2 Situación en Colombia

En materia de decomiso, no ha sido posible obtener información relacionada a estadísticas respecto a incautaciones o decomiso de activos en los portales web de las instituciones colombianas. Al hacer consultas de manera informal, se indicó que tal información no es accesible al público. El grupo evaluador del GAFILAT destacó las limitaciones que existen en materia de información estadística sobre decomiso¹⁸³. Asimismo, se informó que al momento de la visita del GAFILAT, la FGN se encontraba desarrollando un sistema de información estadística¹⁸⁴.

En materia de extinción del derecho de dominio, las estadísticas de datos de activos no son de acceso público por parte del SAE¹⁸⁵, así que los datos oficiales al año 2018, entregados al equipo evaluador para el IEM, son los únicos datos estadísticos disponibles.

Los informes de gestión de la FGN¹⁸⁶ proporcionan información estadística útil. Con la finalidad de mejorar el registro y control de los procesos a cargo, la Dirección trabaja en la creación e implementación del Sistema SICNEXT¹⁸⁷. Tal sistema pretende administrar los procesos en sus diferentes etapas, además de centralizar la información de todos los casos. Además, el proyecto incluye la creación de un sitio de consulta, accesible a las partes, sobre el estado de los procesos.

182 Un ejemplo de evaluación comparativa es la detallada en el documento elaborado por el G20 Anticorruption Working Group (2013), *Nine key principles of Asset Recovery Benchmarking Survey*. Disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/asset_recovery_country_profiles.pdf.

183 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 40.

184 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 61.

185 La Sociedad de Activos Especiales (SAS), es el organismo encargado de la administración de los bienes procedentes de los procesos de extinción de dominio. Véase <https://www.saes.gov.co/>.

186 Para conocer los informes de gestión de la FGN, véase: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/informes-de-gestion/>.

187 La implementación del sistema SICNEXT se planteó en el documento elaborado por la FGN (2020), *Informe de empalme de la Fiscalía General de la Nación*, pp. 52. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-empalme-de-la-FGN-2020.pdf>.

Por su parte, el documento CONPES (4042-2021) señala que, en materia de extinción del derecho de dominio, el país no cuenta con un sistema integrado de información centralizada para este proceso. En este sentido, la información suministrada por la FGN, la SAE, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura, actores principales en la persecución de activos producto del delito a través del comiso y de la extinción del dominio, presenta problemas de calidad, se encuentra fragmentada y no es interoperable. Lo anterior impide que las entidades conozcan: (i) el inicio de procesos de extinción de dominio; (ii) la vinculación de bienes a esta clase de procesos; (iii) la valoración del bien vinculado y su ubicación; (iv) las decisiones judiciales que se adopten; y (v) los sistemas de administración que se aplican.

2.8.3 Misión de campo

La investigación de campo expuso que Colombia presenta considerables deficiencias en este principio. No obstante, se deben resaltar los esfuerzos que actualmente realizan las autoridades colombianas para mejorar las deficiencias en este aspecto clave del sistema de recuperación de activos, y mejorar su retroalimentación y medición como política pública.

En el seno de la Comisión Intersectorial de Extinción de Dominio se ha puesto sobre la mesa la creación del sistema de información y gestión de procesos de extinción de dominio. Sobre este importante proyecto, las autoridades señalaron que continúan las dificultades y que el sistema no se encuentra operativo. Las autoridades expresaron que contar con un sistema que involucre todos los actores del proceso de extinción de dominio ayudaría a tomar decisiones de administración, ya que podrían conocer con exactitud la información del estado judicial del proceso relacionado con el activo. Durante la misión de campo, la FGN manifestó contar un prototipo de sistema desarrollado internamente, denominado sistema de información de procesos de extinción de dominio (SIDED), y que van a empezar a ejecutar programas piloto.

El SIDED debe apoyar el proceso de implementación, alimentación y apropiación del sistema. Este sistema va a reemplazar la hoja de cálculo en Excel denominada “SAGITARIO”, en la cual está actualmente la información de los procesos de extinción de dominio.

2.9 Principio 9: Organismos de administración o de gestión de activos

2.9.1 Estándar

Los estándares internacionales en materia de administración de activos los encontramos por un lado en la CNUCC¹⁸⁸, al señalar que cada Estado adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para regular la administración, por parte de las autoridades competentes, de los bienes embargados, incautados o decomisados. Por otro lado, la recomendación 38 del GAFI exhorta a los países a contar

188 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas...*, cit., p. 26.

con mecanismos eficaces para la gestión de bienes, instrumentos o bienes de valor correspondiente, así como acuerdos para compartir los bienes decomisados.

Además, en el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021-2025) de la CICAD/OEA¹⁸⁹, contempla como acción prioritaria, crear y/o fortalecer organismos para administrar y darles el destino que corresponda a bienes incautados y/o decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y otros delitos conexos, de acuerdo con las leyes internacionales aplicables y las Recomendaciones del GAFI.

Finalmente, tanto el G-8¹⁹⁰, la UNODC¹⁹¹ y el Proyecto BIDAL de la OEA¹⁹², promueven la creación y el desarrollo de organismos especializados en la administración adecuada y eficiente de los activos incautados y decomisados.

2.9.2 Situación en Colombia

Colombia cuenta con dos organismos de administración de activos según la materia, uno con fines de comiso penal y otro con fines de extinción del derecho de dominio:

- El Fondo Especial para la Administración de Bienes (FEAB)¹⁹³, es un organismo que forma parte de la FGN y que conforme al CPPa¹⁹⁴, administra y gestiona los activos una vez decretada una medida cautelar o el comiso penal. Este fondo solo administra bienes afectados con fines de comiso penal. El FEAB posee amplias facultades de administración y disposición de bienes¹⁹⁵, sin embargo, su información estadística es limitada.
- La Sociedad de Activos Especiales (SAE) es una sociedad de economía mixta y está vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción del derecho de dominio. Además, tiene a su cargo el manejo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO); encargado de administrar y decidir sobre la destinación de los bienes sobre los que se ha declarado la extinción del derecho de dominio. Entre los bienes administrados por el FRISCO se incluyen activos en general, bienes propiedad de sociedades, vehículos, piezas de arte, empresas¹⁹⁶, entre otros. La SAE está sujeta al régimen del derecho privado y puede celebrar cualquier acto o contrato en el marco de sus atribuciones.

189 OEA y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2020). *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas CICAD/OEA 2021-2025*, Colombia, p. 17. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_2021-2025_ESP.pdf.

190 G8 Lyon/Roma Group, Criminal Legal Affairs Subgroup (2005). *Best practices for the administration of seized assets*. Disponible en: <https://docplayer.net/16960901-G8-best-practices-for-the-administration-of-seized-assets.html>.

191 UNODC (2017). *Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*, pp. 48-67. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/working-group2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf>.

192 OEA (2011). *Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*, p. 20. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf.

193 El FEAB se crea a través de la Ley n° 1615, publicada el 15 de enero de 2013. Disponible en <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1685088>. Y se modifica por el art. 55 de Ley n° 1849, publicada el 19 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30032535>.

194 CPPa, art. 82 .

195 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 62.

196 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., p. 63.

La propia Ley de Extinción de Dominio regula los mecanismos para facilitar la administración de bienes¹⁹⁷. Entre ellos destaca la enajenación temprana de bienes con medidas cautelares¹⁹⁸, entendiéndose esta como la monetización del bien, esto es, muebles o inmuebles que amenacen ruina, pérdida, deterioro medioambiental o aquellos que de acuerdo con un análisis de costo-beneficio se concluya que su administración o custodia ocasiona perjuicios o gastos desproporcionados. En el marco de los procesos de extinción de del derecho de dominio, la ley prevé además la posibilidad de compartir activos con otros países¹⁹⁹. El IEM del GAFILAT destacó la efectividad de ambos fondos y el alto valor de los activos que manejan²⁰⁰.

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que Colombia es uno de los países que administra la mayor cantidad de activos incautados a nivel mundial, alcanzando la cifra histórica de 64,000 activos en el año 2019, entre bienes inmuebles, muebles, sociedades, semovientes, entre otros. Sin embargo, solamente 5,700 activos han sido declarados en extinción del derecho de dominio, quedando un aproximado de 59,109 activos, es decir, el 91%. Al estar por definirse su situación jurídica, continúan bajo la administración del SAE²⁰¹.

Colombia posee un sistema regulatorio e institucional adecuado en lo que concierne a la administración de bienes incautados y decomisados, tanto el marco del proceso penal como en materia de extinción del derecho de dominio.

Cabe resaltar la innegable experiencia de Colombia en materia de administración de bienes que data de 1990, cuando fue creada la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), y que desde el año 2014 vienen siendo asumidas por el SAE²⁰².

Dicho esto, la complejidad y la significativa cantidad de activos administrados por el SAE constituye aún un reto para sus autoridades, para tratar de mantener y preservar los activos durante los prolongados procesos de extinción del derecho de dominio. Como respuesta a esto, el SAE ha decidido apostar por la enajenación temprana de los activos, precisamente para alivianar y facilitar la administración de los activos que se encuentran bajo su cargo. Por ello, para junio del 2021, se encontraba prevista la enajenación temprana de 5,204 inmuebles ubicados en todo el territorio colombiano, catalogando esta iniciativa como la mayor estrategia comercial implementada por este organismo para la venta de activos que se encuentran bajo su administración²⁰³.

197 Código de Extinción de Dominio, art. 92.

198 Código de Extinción de Dominio, art. 93 y siguientes

199 Código de Extinción de Dominio, art. 214.

200 GAFILAT (2018). *Informe de evaluación...*, cit., pp. 62 -63.

201 La directora de la SAE asegura que 59 mil bienes pertenecientes al narcotráfico se encuentran en proceso de extinción de dominio, véase <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/mas-de-la-mitad-de-los-inmuebles-incautados-al-narcotrafico-están-invadidos-revela-la-sae-441408#:~:text=Sociedad%20de%20Activos%20Especiales,-Contenido%20cierto&text=Colombia%20posee%20el%20m%C3%A1s%20grande,%2C%20sociedades%2C%20semovientes%2C%20etc>.

202 En noviembre de 2011 se anunció la liquidación de la DNE por los numerosos escándalos de corrupción que envolvían a funcionarios respecto a los bienes incautados, véase <https://www.elespectador.com/politica/acabo-liquidacion-de-la-dne-article-520952/>.

203 La SAE abrió el proceso de venta masiva de 5 mil inmuebles producto de los procesos de extinción de dominio, véase <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/sociedad-de-activos-especiales-vendera-bloque-de-5204-inmuebles-en-todo-colombia-3135637>.

2.9.3 Misión de campo

Según sus funcionarios, la SAE es la inmobiliaria más grande de bienes afectados en procesos de extinción de dominio, dado que su inventario de inmuebles asciende a 22,924. Adicionalmente administran 1,733 sociedades y 5,405 medios de transporte, entre otros activos. Los activos afectados suman un valor COP de 1,345,363,373,845 (aproximadamente USD 356,942,393).

Actualmente, el 86% de estos bienes están incautados, y el 14% cuenta con sentencias de extinción de dominio. El SAE identifica entre los “cuellos de botella” el número limitado de jueces, lo que se refleja en una prolongación de los procesos de extinción de dominio.

El SAE dijo contar con un comité de enajenación temprana para la comercialización de los bienes incautados bajo ciertos criterios. El SAE anualmente informa a las instituciones los montos que le son transferidos a las instituciones, conforme a los porcentajes establecidos por ley. Para el 2021 se habían entregado a todas las entidades aproximadamente USD 172,453,450, como producto de la enajenación de los bienes que fueron objeto de declaración de extinción de dominio. Las autoridades del SAE señalaron que uno de los problemas principales de la enajenación temprana está relacionado con los gravámenes que afectan los bienes y el trámite judicial que está previsto para resolver estas incidencias jurídicas.

Entre las recomendaciones que ha sugerido el SAE para mejorar el sistema de extinción del derecho de dominio se encuentran: i) la creación del sistema centralizado de información de los procesos de extinción de dominio entre la FGR, la judicatura y el SAE; ii) el establecimiento de una metodología estándar para la FGN y el SAE, para coordinarse en materia de avalúo de bienes, dado que las cifras de cada institución no son concordantes ni utilizan la misma metodología de valoración; y iii) establecer acuerdos para compartir activos con otros estados. Estas recomendaciones están ordenadas por el CONPES 4042.

3 Ley de Extinción de Dominio (decomiso sin condena)

3.1 Antecedentes

El legislador colombiano introdujo por primera vez la extinción del derecho de dominio en la década de 1990, en un intento por frenar la delincuencia organizada, principalmente aquella proveniente de las inmensas fortunas del narcotráfico. Esta ley se ha venido actualizado en diferentes oportunidades, a fin de dotarla de mayor agilidad y eficacia, hasta llegar a la actual Ley 1708 del año 2014: Código de Extinción de Dominio.

3.2 Concepto y naturaleza

La extinción del derecho 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 por sentencia judicial, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado²⁰⁴.

Es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procede sobre cualquier bien, independientemente de quién lo tenga en su poder o lo haya adquirido. Además, es distinta y autónoma de la acción penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad²⁰⁵.

La acción de extinción del derecho de dominio es de carácter real y por lo tanto su sentencia es de naturaleza declarativa, misma que ordena el traspaso de la titularidad de los bienes al Estado sin contraprestación ni compensación alguna. Por lo tanto, la investigación recae sobre activos que se encuentren enmarcados dentro de las denominadas causales o presupuestos, entendiéndose como las circunstancias o hechos que recaen sobre el bien y no sobre la persona.

3.3 Constitucionalidad

El derecho a la propiedad es un derecho constitucional que admite limitaciones según lo señala la Corte Constitucional de Colombia. Asimismo, fundamenta la constitucionalidad de la figura de la extinción del derecho de dominio en los artículos 34 y 58 de su Carta Magna²⁰⁶. Para la Corte, el derecho a la propiedad solo puede ser reconocido cuando este ha sido adquirido con respeto a las leyes y sin causar daño al Estado o a particulares. El Estado tampoco puede prestar protección al ejercicio arbitrario de los derechos, cuando estos se encuentran limitados o matizados por las prácticas sociales coherentes y los intereses generales²⁰⁷.

204 Código de Extinción de Dominio, art. 15.

205 Código de Extinción de Dominio, art. 17 y 18.

206 Sentencia C-958/14, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 10 de diciembre de 2014; Sentencia C-740/03, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 28 de agosto de 2003; y Sentencia C-374/97, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 10 de agosto de 1997.

207 Sentencia C-740/03, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 28 de agosto de 2003.

3.4 Características

Autonomía

El proceso de extinción del derecho de dominio se ejerce siguiendo sus propios principios y reglas de procedimiento, distintos de los de cualquier otro procedimiento, al ostentar un carácter real, diferenciándose de la acción penal que es de carácter personal.

Independencia

En tanto no requiere de una declaración judicial o sentencia previa de otra autoridad, en consecuencia, no depende de una declaración previa de responsabilidad penal contra el sujeto que alega tener un derecho real sobre los bienes afectados en el proceso.

Jurisdiccionalidad

Es una acción jurisdiccional porque la decisión sobre la procedencia o no de la extinción del derecho de dominio corresponde a los jueces, quienes se valen de los principios de autonomía, independencia e imparcialidad de la jurisdicción, y siguen las garantías procesales y constitucionales.

Intemporalidad

Entre sus características principales se destaca su carácter intemporal, a la luz del artículo 34 de la Constitución Política. La posición de la Corte Constitucional es que la extinción del derecho de dominio es de carácter intemporal (retrospectiva²⁰⁸ e imprescriptible).

3.5 Activos sujetos a extinción del derecho de dominio

La extinción del derecho de dominio procede frente a dos clases de bienes: i) los adquiridos ilícitamente, lo que se relaciona con el origen de los bienes, según el artículo 34 de Constitución Política; y ii) los que se relacionan con su destinación, lo que se fundamenta en el artículo 58 de la Constitución Política, es decir, aquellos adquiridos lícitamente, pero que han sido utilizados de manera contraria a la función social que les corresponde²⁰⁹.

Adicionalmente, el artículo 16 del Código de Extinción de Dominio incorpora otras formas de decomiso sin condena, por ejemplo, bienes por valor equivalente, bienes mezclados (lícitos con ilícitos), el incremento patrimonial injustificado, entre otros.

208 La retrospectividad de la ley es un fenómeno que se presenta cuando la norma se aplica, desde que entra en vigor, a situaciones o hechos anteriores a su promulgación, debido a que los efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa.

209 UNODC (2015). La Extinción del Derecho de Dominio en Colombia. Especial referencia al nuevo Código, Bogotá, p. 10. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf.

3.6 Límite: la buena fe

El artículo 83 de la Constitución Política de Colombia reconoce la buena fe como un límite a la extinción del derecho de dominio, siempre y cuando se trate de una buena fe cualificada o creadora de derecho²¹⁰.

A su turno, la jurisprudencia ha explicado que esta buena fe cualificada posee dos elementos fundamentales: un elemento subjetivo (tener conciencia de haber obrado conforme al derecho) y un elemento objetivo (haber realizado actos que demuestren diligencia debida)²¹¹.

3.7 Etapas del proceso

La Ley de Extinción de Dominio adopta el esquema procesal planteado en la Ley Modelo de Extinción de Dominio de ONUDD, consistente en dos etapas: una etapa preprocesal o administrativa y una etapa procesal o de juzgamiento²¹².

La primera fase tiene por finalidad recaudar la prueba, lo que debe efectuarse con respeto a los derechos fundamentales. Se encuentra a cargo del FGN y se inicia con el acto a través del cual dicha autoridad se avoca a su conocimiento, hasta la presentación de su decisión de archivo o de requerimiento²¹³. Esta etapa inicial o administrativa tiene por fin la identificación del objeto del proceso y la demostración de la causal de extinción. Su proceso termina con la emisión de la respectiva resolución debidamente fundamentada²¹⁴. No procede recurso alguno contra la resolución de fijación provisional de la pretensión²¹⁵ en razón que la misma es considerada una decisión de trámite.

La fase procesal o de juzgamiento por su parte, se desarrolla ante el juez especializado, quien admite el requerimiento cuando se constata el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos en la ley de extinción de dominio.

Después de haber establecido el contradictorio a través del debido emplazamiento de las partes procesales, se corre traslado a los intervinientes, a efectos de que puedan hacer ejercicio de sus derechos de oposición, contradicción y defensa de sus intereses.

3.8 Sujetos procesales e intervinientes

La Ley de Extinción de Dominio otorga la calidad de sujeto procesal solo a la FGN y a los afectados. Mientras la primera tiene como atribución el investigar y determinar si

210 UNODC (2015). La Extinción del Derecho de Dominio..., cit., p. 14.

211 Sentencia C-1007/02, Corte Constitucional de Colombia, 3 de setiembre de 2002.

212 Sobre las etapas del proceso, véase el art. 20 del documento publicado por la UNODC (2011), *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*, pp.8. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf.

213 Sobre la terminación de la fase inicial o preprocesal, véase el art. 23 de la UNODC (2011), *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio...*, cit., p. 8.

214 Código de Extinción de Dominio, art. 116.

215 Código de Extinción de Dominio, art. 126.

los bienes objeto de trámite se encuentran en alguna causal de extinción del derecho de dominio, dentro de los segundos se hace referencia a toda persona natural o jurídica que alegue tener un derecho real sobre los bienes objeto de la acción.

El rol de los afectados es fundamental y su comparecencia en el proceso es esencial para la fijación de la pretensión extintiva²¹⁶. Su derecho de contradicción se activa a partir de la notificación con la resolución de fijación provisional de la pretensión. A partir de este momento, los afectados deberán asumir una carga dinámica de la prueba.

De otro lado, la norma otorga tanto el Ministerio Público como al Ministerio de Justicia y Derecho la calidad de intervinientes. Sin embargo, con relación a este último, su rol no es siempre fundamental²¹⁷. En el caso del Ministerio Público, la Ley de Extinción de Dominio le impone el deber específico de velar por los derechos de los afectados determinados que no comparecen al trámite.

A su turno, el Ministerio de Justicia y de Derecho tiene por rol la defensa del interés jurídico de la Nación, en representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento²¹⁸.

3.9 Carga de la prueba

En el proceso de extinción del derecho de dominio opera la carga dinámica de la prueba²¹⁹. Es decir, cada una de las partes debe probar los hechos que sustenten la procedencia o improcedencia de la causal de extinción de dominio. En este sentido, la FGN tiene la carga de identificar, ubicar, recolectar y aportar los medios de prueba que demuestren la concurrencia de alguna de las causales previstas en la ley para la declaratoria de extinción del derecho de dominio, y que el afectado no es un tercero de buena fe exento de culpa. Por su parte, el afectado tiene la carga de suministrar los medios de prueba que demuestren los hechos en que funde su oposición a la declaratoria de extinción del derecho de dominio.

3.10 Medidas cautelares

Las medidas cautelares podrán ser ejecutadas por la FGN, incluso antes de la fijación provisional de la pretensión, siempre y cuando se logre verificar que el objeto de investigación corre el riesgo de inminente pérdida²²⁰. Tales medidas además no podrán extenderse por más de seis (6) meses²²¹.

Por otra parte, las medidas cautelares están supeditadas al cumplimiento de fines específicos y al cumplimiento de los presupuestos de necesidad y razonabilidad. Solo

216 UNODC (2015). *La Extinción del Derecho de Dominio...*, cit., p. 39.

217 UNODC (2015). *La Extinción del Derecho de Dominio...*, cit., p. 40.

218 Código de Extinción de Dominio, art. 32.

219 Sobre la carga de la prueba, véase el art. 35 de la UNODC (2011), *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio...*, cit., p. 11.

220 UNODC (2015). *La Extinción del Derecho de Dominio...*, cit., p. 75.

221 Código de Extinción de Dominio, art. 89.

la medida de suspensión del poder dispositivo será tomada sin mayor exigencia²²². Además, no hay necesidad de tomar contacto físico de todos los bienes que son objeto del proceso²²³, salvo existan serias razones que hagan prever la necesidad de adoptar medidas de carácter material. En tal sentido, bastará con la adopción de una medida de suspensión del poder dispositivo inscrito en el respectivo registro.

Cabe destacar que los actos de investigación llevados a cabo por la Fiscalía General de la Nación podrán ser sometidos a control de legalidad ante los jueces de extinción de dominio, únicamente cuando ellos impliquen o tengan como consecuencia la limitación o afectación de derechos fundamentales.

Este control de legalidad podrá ser solicitado por el titular del derecho fundamental que hubiere sido afectado o limitado, por el Ministerio Público o por el Ministerio de Justicia y del Derecho. A tal efecto, el solicitante deberá manifestar por escrito los hechos en que se funda y exponer claramente las razones por las cuales considera afectado o limitado ilegalmente el derecho fundamental. La presentación de la solicitud y su trámite no suspenden el cumplimiento de la providencia que ordena la realización de los actos de investigación ni el curso de la actuación procesal.

Como se señaló anteriormente, será la SAE la autoridad competente de administrar los bienes sobre los que recae una medida cautelar en los procesos de extinción del derecho de dominio.

222 Código de Extinción de Dominio, art. 88.

223 UNODC (2015). *La Extinción del Derecho de Dominio...*, cit., p. 81.

Abreviaciones

ALA/CFT	Sistema Antilavado de Activos y contra el Financiamiento al Terrorismo
ALM	Asistencia Legal Mutua
AML	Anti Money Laundering
APNFDS	Actividades Profesionales No Financieras Designadas
CCICLA	Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos
CGR	Contraloría General de la República
CNUCC	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción
CNUDOT	Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
CP	Código Penal
CPP	Código de Procedimiento Penal
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DGI	Dirección de Gestión Internacional
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e Interpol
ENR	Evaluación Nacional del Riesgo
FEAB	Fondo Especial para la Administración de Bienes
FGN	Fiscalía General de la Nación
FPADM	Financiamiento a Armas de Destrucción Masiva
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado
FT	Financiamiento al Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
ICAR	International Centre for Asset Recovery
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
LA/FT	Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ORA	Oficina de Recuperación de Activos

PEP	Persona Políticamente Expuesta
PGN	Procuraduría General de la Nación
PONAL	Policía Nacional de Colombia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
RRAG	Red de Recuperación de Activos
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNICOPI	Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes

Referencias

Fuentes bibliográficas

- Bernal, G. (2016). Las reformas procesales penales en Colombia. *Revista IUSTA*, Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2005.0022.02>.
- Brun, J.; Gray, L.; Scott, C. y Stephenson, K. (2011). *Manual para la Recuperación de Activos. Una guía orientada a los profesionales*, Washington, Disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/manual_para_la_recuperacion_de_activos_0.pdf.
- Consejo de Europa (2005). *Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Decomiso de los Productos de un Delito y sobre el Financiamiento del Terrorismo*.
- Consejo de Europa (2001). *Convenio sobre la ciberdelincuencia*, Budapest, Disponible en: https://www.oas.org/juridico/english/cyb_pry_convenio.pdf.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (CONPES) (2021). *Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*, Disponible en: <https://www.cerlatam.com/wp-content/uploads/2021/08/4042.pdf>.
- Fiscalía General de la Nación (FGN) (2018). *Estructura de la Fiscalía General de la Nación: documento N° 8 Compendio de normas que regulan la estructura de la Fiscalía General de la Nación*, Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Estructura-Org%C3%A1nica-de-la-FGN-1.pdf>.
- Fiscalía General de la Nación (FGN) (2009). *Manual de Procedimientos de la Fiscalía en el Sistema Penal Acusatorio Colombiano*, Colombia, Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/spoa.pdf>.
- Fiscalía General de la Nación (FGN) (2020). *Plan Estratégico 2016-2020*, Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Plan-estrategico-2016-2020-003-.pdf>.
- Gobierno de Colombia DNP (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*, Disponible en https://ccong.org.co/files/867_at_BasesPND2018-2022.pdf.
- Greenberg, T.; Samuel, L.; Grant, W. y Gray, L. (2009). *Recuperación de activos robados. Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*, Disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Non-conviction-based_Asset_Forfeiture_S.pdf.
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) (2018). *Informe de evaluación mutua de la república de Colombia*, Bogotá. Disponible en: <http://>

www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Colombia-2018-Spanish.pdf.

- G8 Lyon/Roma Group, Criminal Legal Affairs Subgroup (2005). *Best practices for the administration of seized assets*. Disponible en: <https://docplayer.net/16960901-G8-best-practices-for-the-administration-of-seized-assets.html>.
- G20 Anticorruption Working Group (2013). *Nine key principles of Asset Recovery Benchmarking Survey*. Disponible en: https://star.worldbank.org/sites/star/files/asset_recovery_country_profiles.pdf.
- Ministerio de Justicia de Colombia (2018). *Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas 2018*. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Guia_tecnica_corrupcion.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2011). *Ley Modelo sobre Extinción de Dominio*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2015). *La Extinción del Derecho de Dominio en Colombia. Especial referencia al nuevo Código*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Marzo/La_extincion_del_derecho_de_dominio_en_Colombia.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) (2017). *Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2017-August-24-25/V1705952e.pdf>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2019). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 3 Report Colombia*. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/Colombia-Phase-3-Report-ENG.pdf>.

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2002). *Convención Interamericana contra el Terrorismo*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). *Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2020). *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas CICAD/OEA 2021-2025*. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_2021-2025_ESP.pdf.
- Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RR@G) y Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) (2015). *Guía de Cooperación Judicial Internacional en Recuperación de Activos Ilícitos*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Enero/UNODC_Guia_C.I.R.A._RRAG_2015.pdf.
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2014). *Documentos UIAF: Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)*. Disponible en: <https://www.uiaf.gov.co/?idcategoria=27748&download=Y>.
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2019). *Plan de Acción al Seguimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) de Colombia por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamericana (GAFILAT)*. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/recursos_user/Nota_2_Plan_seguimiento_GAFILAT.pdf.
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2019). *Informe Ejecutivo: Evaluación Nacional del Riesgo*. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/evaluaciones_nacionales_riesgo/evaluacion_nacional_riesgo_2019/informe_ejecutivo_enr_2019.
- Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) (2020). *Informe de Gestión*. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/recursos_user/editores/60798/SAF/Planes/Informes/Informe_de_Gesti%C3%B3n_2020.pdf.

Fuentes no bibliográficas:**Notas de prensa**

Nota de prensa de la Cancillería de Colombia, *Colombia logra la aprobación de la resolución contra la corrupción y recuperación de activos en las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-logra-aprobacion-resolucion-corrupcion-recuperacion-activos-naciones-unidas>.

Nota de prensa de la Fiscalía General de la Nación, *Bienes por más de 12 billones de pesos fueron afectados con fines de extinción de dominio en 2020*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/bienes-por-mas-de-12-billones-de-pesos-fueron-afectados-con-fines-de-extincion-de-dominio-en-2020/>.

Nota de prensa del Ministerio de Justicia de Colombia, *Colombia sigue luchando contra el narcotráfico y sus redes*. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Login?returnurl=%2fPOL%c3%8dTICA1%2fPol%c3%adtica-Internacional%2fCalendario-Politica%2fArtMID%2f3507%2fArticleID%2f6183%2fe2%80%9cColombia-sigue-luchando-contra-el-narcotr225fico-y-sus-redes%e2%80%9d-Subdirector-de-Drogas-del-MinJusticia>.

Nota de prensa de la Presidencia de la República de Colombia, *Recuperación de activos y extinción de dominio, determinantes para combatir la corrupción*. Disponible en: <https://www.facebook.com/VicepresidenciaColombia/videos/recuperaci%C3%B3n-de-activos-y-extinci%C3%B3n-de-dominio-determinantes-para-combatir-la-co/2471432969846737/>.

Nota periodística de La República, *La Sociedad de Activos Especiales realizará la venta en bloque de 5,204 inmuebles en junio*. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/sociedad-de-activos-especiales-vendera-bloque-de-5204-inmuebles-en-todo-colombia-3135637>.

Nota periodística de El Tiempo, *La Contraloría raja la administración de bienes incautados a la mafia*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-raja-a-la-sae-por-administracion-de-bienes-de-la-mafia-447460>.

Nota periodística de El Tiempo, *Más de la mitad de los inmuebles incautados al narcotráfico están invadidos*. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/mas-de-la-mitad-de-los-inmuebles-incautados-al-narcotrafico-están-invadidos-revela-la-sae-441408#:~:text=Sociedad%20de%20Activos%20Especiales,-Contenido%20cierto&text=Colombia%20posee%20el%20m%C3%A1s%20grande,%2C%20sociedades%2C%20semovientes%2C%20etc>.

Nota periodística de El Espectador, *Acabó la liquidación de la DNE*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/acabo-liquidacion-de-la-dne-article-520952/>.

Nota periodística de GS Noticias, *Mala administración de bienes en procesos de extinción de dominio de Colombia mantiene riesgos de corrupción: Contraloría*. Disponible en: <https://www.gsnoticias.com/>

[mala-administracion-de-bienes-en-procesos-de-extincion-de-dominio-en-colombia-mantiene-riesgos-de-corrupcion-contraloria/](#).

Legales

- Circular Básica Jurídica (C.E) n.º 29, establece los procedimientos para el bloqueo de canales o de instrumentos para la realización de operaciones, cuando existan situaciones o hechos que lo ameriten, publicado en 2019.
- Constitución Política de Colombia, publicada en 1991.
- Decreto n.º 830, Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con el régimen de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), publicado en julio de 2021.
- Decreto n.º 1081 de 2015 es el Proyecto de Decreto, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en relación con las Personas Expuestas Políticamente (PEP), borrador sujeto a discusión de 2020.
- Decreto Ley n.º 898, por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. En cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones, publicado en 2017.
- Decreto reglamentario n.º 1068, Sector Hacienda y Crédito Público: disposiciones relacionadas a la UIAF, publicado el 26 de mayo de 2015.
- Decreto n.º 2723, a través del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, publicado en 2014.
- Decreto Ley n.º 16, por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, publicado en 2014.
- Decisión 2007/ 845/JHA, Consejo de la Unión Europea, recomendación de crear organismos de recuperación de activos de fecha 6 de diciembre de 2007.
- Decreto n.º 663, sobre el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, publicado en 1993.
- Expediente n.º 2018-032744. Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera. Fallo del 29 de mayo de 2019.
- Ley n.º 1778, por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las Personas Jurídicas por actos de Corrupción Transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de Lucha contra la Corrupción, publicada en 2016.
- Ley n.º 1708, Código de Extinción de Dominio, publicada en 2014.
- Ley n.º 906, Código de Procedimientos penales – sistema acusatorio (CPPa), publicada en 2004.

- Ley n.º 610, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, publicada en 2000.
- Ley n.º 600, Código de Procedimientos penales – sistema inquisitivo (CPPi), publicada en 2000.
- Ley n.º 599, Código Penal Colombiano, publicada el 24 de julio de 2000.
- Ley n.º 526, por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, publicada el 15 de agosto de 1999.
- Radicación 2021-00066, Proceso de Tutela, Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali, de fecha 22 de abril 2021.
- Resolución n.º 2564, por la cual se establecen las reglas relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo para los Operadores Postales de Pago, publicada en 2016.
- Resolución reglamentaria n.º 247, se dictan normas para el funcionamiento de la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, publicada en 2013.
- Sala Penal de la Corte Constitucional de Colombia (2014). Sentencia del 20 de agosto de 2014. Expediente D-10099.
- Sentencia C-958/14, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 10 de diciembre de 2014.
- Sentencia C-364/12, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 16 de mayo de 2012.
- Sentencia C-459/11, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 1 de junio de 2011.
- Sentencia C-740/03, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 28 de agosto de 2003.
- Sentencia C-374/97, Corte Constitucional de Colombia, de fecha 10 de agosto de 1997.

Enlaces de interés

Basel Institute on Governance. Basel AML Index. Disponible en: <https://baselgovernance.org/basel-aml-index>.

Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional (DIJIN).
Disponible en: <https://www.policia.gov.co/dijin>.

Egmont Group, List of Members. Disponible en: https://egmontgroup.org/en/membership/list?field_region_value=americas.

Fiscalía General de la Nación (FGN). Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/>.

Grupo de Acción Financiera (GAFI), 40 Recomendaciones del GAFI. Disponible en: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>.

Naciones Unidas (1969), *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, Viena. Disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf. Organización de Estados Americanos (OEA), Designación de Autoridad Central para la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia

Penal. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_autoridades_centrales_Convencion_Interamericana_sobre_Asistencia_Mutua_en_Materia_Penal.htm.

Procuraduría General de la República de Colombia (PGR). Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp>.

Policía Nacional de Colombia (PONAL). Disponible en: <https://www.policia.gov.co/>.

Sociedad de Activos Especiales de Colombia (SAE). Disponible en: véase https://www.saesas.gov.co/nuestra_entidad/quienes_somos.

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), The World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), G20 Anti-Corruption Working Group. Disponible en: <https://star.worldbank.org/g20-anti-corruption-working-group>.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Disponible en: véase <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf>.

The International Criminal Police Organization (Interpol). Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Las-Americas/COLOMBIA>.

Unidad de información y análisis financiero (UIAF). Disponible en: <https://www.uiaf.gov.co/>.

Sobre el Basel Institute on Governance

El Basel Institute on Governance es un centro interdisciplinario que brinda asistencia técnica, en el área de buena gobernanza y lucha anticorrupción, tanto al sector público como al corporativo. Fue fundado en el 2003 en Suiza como una institución independiente y sin fines de lucro, y es un instituto asociado a la universidad de Basilea, en Suiza.

International Centre for Asset Recovery (ICAR)

En el año 2006, el Basel Institute on Governance fundó el International Centre for Asset Recovery (ICAR), como una unidad operativa especializada en fortalecer las capacidades de países en el ámbito de la recuperación de activos de origen ilícito, generando competencias en los operadores de justicia en lo que se refiere a investigaciones financieras, técnicas de rastreo de bienes y cooperación judicial internacional, respecto a casos de corrupción, lavado de activos y otros delitos financieros. Con este fin, ICAR organiza y ejecuta programas de asistencia técnica y capacitación específica para estados, conceptualizados y diseñados sobre medida con el objetivo de generar competencias en las áreas mencionadas.

ICAR América Latina

El equipo de ICAR en América Latina trabaja desde la oficina regional del Basel Institute on Governance en Lima, Perú. Desde el 2014, ICAR mantiene convenios de cooperación, en los países en los que interviene, con instituciones encargadas de la prevención y represión de delitos económicos, incluyendo ministerios públicos, judicaturas, ministerios de justicia, unidades de inteligencia financiera, contralorías generales, entre otras. El objetivo de estos convenios es fortalecer las capacidades de estas instituciones en materia de persecución de delitos de corrupción de gran complejidad, cooperación judicial internacional en materia penal y recuperación de activos malversados.

Sobre los autores

Oscar Solórzano

Director, Basel Institute on Governance – América Latina

Oscar Solórzano es jefe de la oficina para América Latina del Basel Institute en Lima (Perú) y especialista senior en recuperación de activos del International Centre for Asset Recovery (ICAR).

Desde que se incorporó al ICAR en el 2012, Solórzano ha trabajado en una serie de casos de corrupción internacional y de recuperación de activos de alto perfil en el Perú y en toda América Latina. En colaboración con las autoridades judiciales, de fiscalía y de aplicación de la ley, ayuda a desarrollar y ejecutar estrategias para rastrear los activos ilícitos lavados a jurisdicciones extranjeras, incluida la incautación y el decomiso del producto del delito.

oscar.solorzano@baselgovernance.org

Dennis Cheng

Especialista sénior en recuperación de activos

Dennis Cheng se unió al Basel Institute on Governance en enero de 2021 como especialista senior en Recuperación de Activos en el International Centre for Asset Recovery (ICAR). Tiene su base en la oficina de América Latina del Instituto de Basilea en Lima, Perú.

Cheng es un especialista en sistemas de gestión de activos y decomisos. Ha trabajado como consultor y asesor de organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD / OEA), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) de las Embajadas de Estados Unidos en El Salvador, Honduras, Guatemala y Perú.

dennis.cheng@baselgovernance.org

