

LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL POSCONFLICTO COLOMBIANO

Lecciones aprendidas
de Justicia y Paz

Wilson Alejandro Martínez Sánchez



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Universidad del
Rosario



**La extinción de dominio
en el posconflicto colombiano**
Lecciones aprendidas de Justicia y Paz

La extinción de dominio en el posconflicto colombiano. Lecciones aprendidas de Justicia y Paz

Resumen

La normatividad que regula la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz ha cambiado significativamente, entre el año 2005 y 2016. Estos cambios han obedecido, principalmente, a la necesidad de resolver algunos problemas que fueron apareciendo en ejecución de la Ley de Justicia y Paz, lo cual se logró en ciertos casos y en otros no. En esta obra se exponen los principales problemas que ha enfrentado la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz, así como la solución que para algunos de ellos se ha intentado aplicar. Los temas tratados van desde la entrega de bienes sin marco jurídico para recibirlos, los conflictos conceptuales y procesales entre la extinción de dominio y justicia y paz, dificultades para el aseguramiento de los bienes, los conflictos entre justicia y paz y restitución de tierras, la insuficiencia de los recursos del FRV para pagar indemnizaciones, las dificultades relacionadas con la sentencia de extinción de dominio en justicia y paz, la duración de los procesos y la escases de sentencias en firme, el alcance de la sentencia frente a terceros, la sentencia de extinción de dominio *vs.* la sentencia de justicia y paz, el problema de la vocación reparadora de los bienes, el incumplimiento del deber de aportar bienes para la reparación por parte de los postulados, hasta la eficacia de la persecución de bienes.

Palabras clave: Persecución activos ilícitos, lecciones aprendidas, proceso de justicia y paz, extinción de dominio.

Non Conviction Based Asset Forfeiture in the Colombian Post-conflict. Lessons from the Justice and Peace Process

Abstract

The regulations that govern the tracing of illegal assets in the justice and peace process have undergone significant change between 2005 and 2016. These changes have mostly responded to certain problems that came up in enforcing the Justice and Peace Law, which succeeded in some cases but not in others. The author of this work describes some of the main problems of tracing illegal assets in the context of Justice and Peace, along with some solutions that have been attempted. Topics covered range from the cession of assets despite the lack of a legal framework for their reception, conceptual and procedural conflicts between the legal framework for non conviction based asset forfeiture and Justice and Peace, difficulties in securing assets, conflicts between Justice and Peace and land restitution, inadequate resources for the distribution of indemnities in the Fund for the Reparation of Victims (FRV), difficulties regarding legal rulings for non conviction based asset forfeiture in Justice and Peace, the duration of trials and the contingency of rulings, the unclear scope of rulings when third parties are involved, rulings for non conviction based asset forfeiture *vs.* rulings under Justice and Peace, the problem of victim reparation in relation to non conviction based asset forfeiture, noncompliance with the obligation to provide assets for reparation by those required to do so, and the question of efficiency in tracing assets.

Keywords: Tracing illegal assets, lessons learned, peace and justice process, non conviction based asset forfeiture.

La extinción de dominio en el posconflicto colombiano

Lecciones aprendidas
de Justicia y Paz

Wilson Alejandro Martínez Sánchez

Martínez Sánchez, Wilson Alejandro

La extinción de dominio en el posconflicto colombiano. Lecciones aprendidas de Justicia y Paz / Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, 2016.

xx, 72 páginas

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-738-789-6 (impreso)

ISBN: 978-958-738-790-2 (digital)

Extinción del dominio - Colombia / Acuerdos de paz - Colombia / Posconflicto armado - Colombia / Restitución - Colombia / I. Ministerio de Justicia y del Derecho / II. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– / III. Título / IV. Serie.

346.0432

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

JDA

septiembre 19 de 2016

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

© Ministerio de Justicia y del Derecho
© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga
y el Delito

Primera edición: Bogotá D.C., noviembre de 2016

ISBN: 978-958-738-789-6 (impreso)

ISBN: 978-958-738-790-2 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario

Corrección de estilo: Rodrigo Díaz Lozada

Diseño de cubierta y diagramación:

Precolombi EU-David Reyes

Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Derechos reservados © Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Ministerio de Justicia y del Derecho. El contenido de esta publicación no implica compromiso ni refleja necesariamente las opiniones o políticas de la UNODC ni de las organizaciones e instituciones que contribuyeron al desarrollo de su elaboración. La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de internet contenida en la publicación se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Contenido

Prólogo.....	xi
Introducción.....	xiii
1. Problemas identificados.....	1
1.1. Entrega de bienes sin marco jurídico para recibirlos	1
1.2. Conflictos conceptuales y procesales entre la extinción de dominio y justicia y paz.....	6
1.3. Dificultades para el aseguramiento de los bienes.....	9
1.4. Conflicto entre justicia y paz y restitución de tierras.....	13
1.5. Insuficiencia de los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas para pagar indemnizaciones	19
1.6. Dificultades relacionadas con la sentencia de extinción de dominio en justicia y paz.....	22
1.6.1. Duración de los procesos y escases de sentencias en firme.....	22
1.6.2. Alcance de la sentencia respecto de terceros	23
1.6.3. La sentencia de extinción de dominio versus la sentencia de justicia y paz.....	26
1.7. El problema de la vocación reparadora de los bienes.....	28
2. Otras consideraciones	33
2.1. Incumplimiento del deber de aportar bienes para la reparación por parte de los postulados.....	33
2.2. Eficacia de la persecución de bienes.....	36
Conclusiones	41
Reflexión final: la eventual persecución de los bienes obtenidos ilegalmente por las FARC	45

Anexo I. Desmovilizaciones ocurridas antes de la Ley de Justicia y Paz.....	47
Anexo II. Desmovilizaciones ocurridas después de la Ley de Justicia y Paz hasta mayo del 2006.....	49
Anexo III. Cuadro de sentencias de Justicia y Paz	51
Anexo IV. Procedimiento administración de recursos provenientes del Frisco: bienes con extinción de dominio.....	53
Anexo V. Proceso de alistamiento de bienes por parte del Fondo de Reparación de Víctimas	61
Abreviaturas	67
Referencias	69

Lista de figuras y tablas

Figuras

Figura 1.	Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por cantidad	16
Figura 2.	Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por porcentaje.....	16
Figura 3.	Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por valor	17
Figura 4.	Porcentaje de bienes destinados al FRV y a la URT	18
Figura 5.	Relación de fuentes de pago de reparación de víctimas, discriminada por porcentaje	20
Figura 6.	Porcentaje de sentencias de justicia y paz, con y sin extinción de dominio.....	24
Figura 7.	Origen de la persecución de los bienes por parte de la FGN, en términos porcentuales	34
Figura 8.	Origen de los bienes en poder del FRV distribuidos porcentualmente.....	35
Figura 9.	Resultados porcentuales de la persecución de bienes por la FGN.....	37
Figura 10.	Valor y participación porcentual de los bienes recibidos por el FRV, clasificados entre los extinguidos y los no extinguidos.....	39

Tablas

Tabla 1.	Relación de bienes trasladados al FRV por la DNE.....	21
Tabla 2.	Bienes entregados voluntariamente por los postulados.....	35
Tabla 3.	Bienes identificados, ubicados, asegurados y judicializados por la FGN	36
Tabla 4.	Estado de los bienes objeto de persecución por parte de la FGN, según la base de datos de la entidad, a 1º de marzo del 2016	37
Tabla 5.	Cantidad de bienes en poder del FRV sin extinción de dominio, discriminados por su naturaleza.....	38
Tabla 6.	Cantidad de bienes en poder del FRV con extinción de dominio, discriminados por su naturaleza.....	38

Prólogo

Con el enorme compromiso de contribuir con el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector justicia y para la toma de decisiones de política pública frente al tratamiento sustantivo, procesal y de gestión de los bienes involucrados en el escenario del posconflicto colombiano, es necesario partir del estado del arte en esta materia, particularmente de la experiencia de la afectación de bienes y reparación de víctimas acorde con lo preceptuado en la Ley de Justicia y Paz –Ley 975 de 2005.

Colombia se ha visto seriamente amenazada por graves situaciones de conflictividad, por lo cual se ha esforzado en encontrar mecanismos alternativos para restablecer la paz, la seguridad y el bienestar de sus nacionales. En este contexto, sin olvidar el compromiso de reparación económica de las víctimas del conflicto armado, en la década pasada se generó la imperiosa necesidad de promover la reincorporación a la sociedad civil de las Autodefensas Unidas de Colombia en adelante AUC, y en los últimos cuatro años el país ha venido trabajando en el diseño de un acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo –FARC-EP–.

Esta obra es muy oportuna para el momento que vive Colombia y dado el conocimiento y experiencia que tiene su autor sobre la extinción de dominio no solo a nivel nacional sino a nivel internacional.

Su autor logro recopilar desde la perspectiva académica y práctica, las vulnerabilidades y fortalezas detectadas en el tratamiento sustantivo, procesal y de administración de bienes en la jurisdicción de justicia y paz, y las generadas en la persecución de economías ilícitas en la jurisdicción de extinción de dominio.

Dicho análisis permitió generar lecciones aprendidas que podrían contribuir igualmente en la formulación de políticas públicas estratégicas para

la implementación del acuerdo de paz firmado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo –FARC-EP–, que augura retos y desafíos en su reglamentación.

Finalmente, el objetivo de la persecución de bienes en el posconflicto no tiene otra prioridad que la reparación de las víctimas que han padecido los horrores y atrocidades de los crímenes cometidos en el marco del conflicto, para restaurarles en lo posible sus mínimos vitales y lograr en lo posible que consigan el sosiego y la tranquilidad que no han tenido en décadas.

Por ello, para el Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia y para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–, es motivo de satisfacción poder lograr dicho cometido.

Bo Mathiasen

Representante UNODC Colombia

Carlos Medina

Viceministro de Política Criminal
y Justicia Restaurativa
Ministerio de Justicia y del Derecho

Introducción

A partir del 25 de julio del 2005, con la expedición de la Ley 975 de ese año —conocida por todos como la Ley de Justicia y Paz (LJYP)—, Colombia introdujo a su ordenamiento jurídico un paquete de mecanismos de justicia transicional. El propósito de esa ley fue lograr la desmovilización de los *grupos armados organizados al margen de la ley* (GAOML) que venían sosteniendo diálogos con el Gobierno Nacional con miras a una dejación de las armas y un sometimiento a la justicia, en particular los grupos de autodefensa o, como también se les conoce, paramilitares (Congreso de la República de Colombia, 2005).

La LJYP fue redactada siguiendo los ideales de verdad, justicia y reparación para todas las víctimas de los delitos cometidos por los miembros de los GAOML, en razón y con ocasión del conflicto armado colombiano.¹ Para alcanzar ese objetivo se permitió que todos los miembros de los GAOML que desearan abandonar las armas y reincorporarse a la vida civil se postularan para recibir los beneficios punitivos previstos en esa ley. Esos beneficios consistían, fundamentalmente, en una pena alternativa, que no podía ser menor de cinco ni mayor a ocho años de prisión, por todos los delitos cometidos durante su pertenencia al grupo. A cambio de ese beneficio, los postulados deberían cumplir dos obligaciones: contar toda la verdad de lo ocurrido y contribuir a la reparación de las víctimas.

Los mecanismos que se crearon para lograr el cumplimiento efectivo de la obligación de reparación de las víctimas fueron diversos. No todos

¹ El artículo 1° de la Ley 975 del 2005 estableció que esa ley tendría por objeto “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.

apuntaron a una reparación económica, puesto que también se previeron mecanismos de reparación colectiva, simbólica o moral, entre otros.² De hecho, el régimen vigente prevé que esta obligación de contribuir a la reparación de las víctimas debe cumplirse con el ofrecimiento y/o entrega de bienes, tanto lícitos como ilícitos (Corte Constitucional, Sentencia C-575, 2006).³ De manera que hoy los postulados también pueden entregar bienes lícitos para la contribuir a la reparación de las víctimas de los delitos cometidos por el GAOML.⁴

² La LJYP previó que los miembros de los GAOML tendrían la obligación de reparar a las víctimas. Dicha reparación comprende todas las acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición que sean posibles. A tal efecto, los miembros de los GAOML están en la obligación de entregar TODOS los bienes ilícitos adquiridos en razón y con ocasión de los delitos cometidos por el grupo. Pero lo más importante es que esta obligación de reparar no se extingue con la simple entrega de bienes ilícitos, cuando su valor no sea suficiente para cubrir el monto de la reparación a la que sea condenado en la sentencia. Esto significa que, en esos casos, los miembros de los GAOML también están obligados a entregar bienes de origen lícito, para cubrir el monto total de las reparaciones a que sean condenados en el marco de los procesos judiciales de LJYP. Ahora bien, en caso de que no haya bienes suficientes para la reparación de las víctimas, el Tribunal de Justicia y Paz deberá condenar al postulado a realizar acciones concretas de reparación distintas a la entrega de bienes o pago de indemnizaciones. Para definir qué acciones concretas de reparación debe ejecutar el postulado, dicho tribunal deberá tener en cuenta los criterios de reparación que fije la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la cual deberá proponer fórmulas alternativas de reparación distintas a las de naturaleza económica (Artículos 16 y 17 del Decreto 3391 del 2006).

³ En esa sentencia, la Corte explicó lo siguiente: “i) todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctima de los actos violatorios de la ley penal por los que fueron condenados, ii) también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado específico al cual pertenecieron, iii) la satisfacción del principio de reparación exige la observancia de un orden en la afectación de los recursos que integran el fondo de reparación establecido por la Ley 975 de 2005. Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos. El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 de 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes”.

⁴ La Ley 975 del 2005 estableció originalmente la obligación de entregar, denunciar u ofrecer bienes obtenidos de manera ilícita en razón y con ocasión de la pertenencia al GAOML, con independencia de la modalidad de desmovilización (individual o colectiva). A su turno, la referencia que hacía el artículo 18 de la misma norma a los bienes de procedencia ilícita que hubieran sido entregados fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-370 del 2006. Por esta razón,

Ahora bien, en lo que hace a la reparación económica de las víctimas —que es el objeto de este trabajo—, la LJYP estableció que los postulados estaban obligados a entregar todos los bienes obtenidos ilegalmente durante su pertenencia al GAOML, para dicho fin.⁵ De hecho, la Corte Constitucional colombiana estableció que la obligación de reparar económicamente a las víctimas es de naturaleza solidaria, por lo que todos los miembros del GAOML están obligados a contribuir a la reparación económica de aquellos daños que no puedan ser atribuidos individualmente a uno de ellos (Corte Constitucional, Sentencia C-370, 2006).⁶ El incumplimiento de este compromiso, al igual que el incumplimiento de su obligación de decir toda la verdad, conllevaría la expulsión de la lista de postulados y consecuentemente la pérdida de los beneficios punitivos ofrecidos por la Ley.⁷

la Ley 1592 del 2012 modificó el artículo 18 referido y señaló que los postulados estaban obligados a entregar u ofrecer bienes para la reparación, sin hacer referencia a la licitud o ilicitud de los mismos y sin condicionar su entrega a que los recursos sean o no suficientes para la reparación a las víctimas.

⁵ El numeral 2° del artículo 10 y el numeral 5° del artículo 11 de la Ley 975 del 2005 establecieron como un requisito de elegibilidad para ser incluido en la lista de postulados a los beneficios punitivos, tanto en las desmovilizaciones colectivas como en las individuales, la entrega de los bienes producto de la actividad ilegal para reparar a las víctimas.

⁶ “Para la Corte es claro que si los beneficios que establece la ley son para el grupo específico, o para sus miembros en razón a la pertenencia al bloque o frente correspondiente, éste debe tener correlativas responsabilidades de orden patrimonial, incluso al margen de la determinación de responsabilidades de índole penal, siempre y cuando se establezca el daño y la relación de causalidad con la actividad del grupo específico y se haya definido judicialmente la pertenencia del desmovilizado al frente o bloque correspondiente. Los daños anónimos, es decir aquellos respecto de los cuales no ha sido posible individualizar al sujeto activo, no pueden quedar exentos de reparación; comprobado el daño y el nexa causal con las actividades del bloque o frente armado ilegal cuyos miembros judicialmente identificados sean beneficiarios de las disposiciones de la ley, tales miembros deben responder a través de los mecanismos fijados en la ley. La satisfacción del principio de reparación exige la observancia de un orden en la afectación de los recursos que integran el fondo. Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos. El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 del 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes”.

⁷ Más tarde, la Ley 1592 del 2012 introdujo un artículo 11, que en su numeral 3° prevé como causal de exclusión de la lista de postulados a quienes no entregaran bienes o no denunciaran bienes adquiridos ilícitamente, para indemnizar a las víctimas.

El desarrollo normativo de esa obligación de entregar los bienes obtenidos ilegalmente tuvo lugar mediante la expedición de una prolija reglamentación por parte del presidente de la República,⁸ la cual se fue desarrollando de manera gradual y en forma heurística; es decir, la reglamentación se fue produciendo, cambiando y evolucionando a medida que iban apareciendo nuevas necesidades o dificultades, casi por completo de manera intuitiva y mediante ensayo y error.

Toda esa normatividad hizo especial énfasis en que la persecución de activos ilícitos en el marco del proceso de justicia y paz era necesaria y obligatoria, puesto que con esos activos se alimentaría el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV).⁹ Por consiguiente, la Fiscalía General de la Nación (FGN) debería ejecutar todas las acciones que permitieran identificar, ubicar, asegurar y/o extinguir el derecho de dominio respecto de:

- Los bienes pertenecientes a los postulados que fueran entregados voluntariamente por ellos y que provinieran de actividades ilícitas.
- Los bienes pertenecientes a terceros que fueran denunciados por los postulados y que la FGN pudiera demostrar que estaban incurso en una causal de extinción de dominio que guardara relación con los delitos cometidos por el GAOML.
- Los bienes denunciados por las víctimas, o por terceros, siempre que la FGN pudiera demostrar que estaban incurso en una causal de extinción de dominio que guardara relación con los delitos cometidos por el GAOML.
- Los bienes que la FGN identificara y ubicara de manera oficiosa, en el curso de sus investigaciones, y que estuvieran incurso en una causal de extinción de dominio que guardara relación con los delitos cometidos por el GAOML.

⁸ Decreto 4760 del 30 de diciembre del 2005.

⁹ El Fondo fue creado por el artículo 54 de la LJP, como un fondo cuenta sin personería jurídica. Originalmente, su administrador era el director de la Red de Solidaridad Social, pero luego pasó a ser administrado por la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, como consecuencia de la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 del 2011).

En relación con las anteriores categorías, es importante señalar que la LJYP hace expresa alusión a los bienes de titularidad real o aparente. Esta referencia es muy importante, porque habilita la persecución de bienes que, si bien están en cabeza de un tercero ajeno al proceso, existen elementos de juicio que permiten concluir que en realidad pertenecen a uno o alguno de los postulados.

Para lograr la extinción efectiva del derecho de dominio sobre esos bienes, se creó un procedimiento complejo, que ha cambiado sustancialmente entre el año 2005 y el 2016. La exposición de la evolución y los cambios de esa normatividad sería muy extensa, por lo cual no podemos abordarla en este documento.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, además de la extinción de dominio, el ordenamiento jurídico colombiano tiene otro importante instrumento para la persecución de activos ilícitos: el comiso. La utilización de esta herramienta por parte de las autoridades, así como su efectividad, no han sido objeto de consideración en este estudio. Ello por cuanto la herramienta más importante y más aplicada en el marco de la LJYP ha sido la extinción de dominio, por haber sido expresamente recogida por el legislador en esa norma. Por supuesto, no podemos descartar que haya casos en los cuales las autoridades apliquen comiso, en relación con bienes ilícitos de los GAOML, pero está claro que todo recurso a esa institución ha sido marginal respecto de la aplicación de la extinción de dominio.

Por estas razones, este estudio se enfoca en la descripción de la regulación vigente en esa materia, que es el producto y consecuencia final de toda la evolución normativa ocurrida en los últimos once años:

- a. La regulación vigente dispone que los bienes entregados por los postulados en el acto de desmovilización, ya sea individual o colectiva, deben ser recibidos por la FGN. Esta debe tomarlos, asegurarlos y entregarlos al FRV, el cual debe encargarse de su administración hasta terminar el proceso judicial.¹⁰
- b. La reglamentación vigente estableció un incentivo importante, consistente en que la entrega de bienes de origen ilícito realizada por

¹⁰ Parágrafo 1° del artículo 3° del Decreto 4760 del 2005.

el miembro representante, o por cualquiera de los desmovilizados que pertenecían al GAOML, se entenderá efectuada en nombre del respectivo grupo. De esta manera, la entrega de un bien redundará en beneficio, no solo para las víctimas, sino también para los demás miembros del GAOML, puesto que ello contribuye al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por cada uno de ellos para acceder a los beneficios punitivos de la LJYP. Por supuesto, debe tenerse en cuenta que el ofrecimiento y la entrega de bienes por parte de un comandante en nombre del GAOML, no exonera a los demás postulados de contribuir, así sea con bienes de menor valor, a la reparación de las víctimas.

- c. Una vez recibida la lista de postulados a los beneficios de la LJYP elaborada por el Gobierno Nacional, y antes de iniciar la versión libre en la cual los postulados deberían contar toda la verdad, la FGN debe realizar una investigación tendiente a identificar y ubicar los bienes obtenidos por los postulados, o por el GAOML, mediante actividades ilícitas.¹¹
- d. En desarrollo de la versión libre, los postulados deben identificar y ubicar los bienes obtenidos ilegalmente por ellos, o por el GAOML, para que la FGN pueda perseguirlos en caso de que estén en manos de terceros (por ejemplo, en manos de testaferros o sociedades fachada).¹²
- e. Una vez identificados y ubicados los bienes, la FGN debe acudir al Tribunal de Garantías de Justicia y Paz (TGJYP) para solicitar la adopción de las medidas cautelares de carácter real que sean necesarias, en orden a evitar que los bienes sean enajenados, escondidos, destruidos, consumidos, dañados o puestos de cualquier forma fuera del alcance de las autoridades.¹³
- f. Al terminar el proceso, en la misma sentencia condenatoria por los delitos cometidos, los tribunales de justicia y paz (TJYP) deben declarar la extinción de dominio sobre los bienes ilícitos entregados

¹¹ Artículo 4° del Decreto 4760 del 2005.

¹² Artículo 5° del Decreto 4760 del 2005.

¹³ Artículo 15 del Decreto 3391 del 2006.

voluntariamente por los postulados. De igual forma, allí mismo debe declararse la extinción de dominio sobre aquellos bienes identificados y ubicados por el postulado o por la FGN, y que estén en cabeza de terceros (por ejemplo, testaferros o sociedades fachada), siempre que se haya logrado probar su relación con las actividades ilícitas realizadas por el postulado o por el GAOML.¹⁴

- g. En concordancia con lo anterior, está previsto que los bienes entregados por los postulados directamente a las víctimas, o los entregados voluntariamente por ellos a la FGN o al FRV con anterioridad a la versión libre o a la formulación de imputación, también deben ser tenidos en cuenta por el TJYP al momento de la sentencia, para valorar el cumplimiento de la obligación de contribuir a la reparación de las víctimas por parte del postulado.¹⁵
- h. Paralelamente, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación¹⁶ debería trabajar para persuadir a los miembros de los GAOML de restituir a las víctimas aquellos bienes de los que fueron despojadas a causa de las actividades ilegales de estos. En caso de que accedieran, los bienes restituidos serían tenidos en cuenta como parte de la reparación que deben cumplir para acceder a los beneficios punitivos de la LJYP.¹⁷ La Comisión Nacional de Reparación y

¹⁴ Artículo 8° del Decreto 4760 del 2005.

¹⁵ Decreto 3011 del 2013, en armonía con el artículo 25 de la Ley 1592 del 2012.

¹⁶ La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación es un organismo creado por el artículo 50 de la LJYP, integrada por el vicepresidente de la República o su delegado, quien la presidirá; el procurador general de la Nación o su delegado; el ministro del Interior y de Justicia o su delegado; el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el defensor del pueblo, dos representantes de organizaciones de víctimas y el director de la Red de Solidaridad Social, quien desempeñará la Secretaría Técnica. El presidente de la República designará como integrantes de esta comisión a cinco personalidades, dos de las cuales, al menos, deben ser mujeres. Esta comisión tiene entre sus funciones: garantizar a las víctimas su participación en procesos; presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los GAOML; hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación, y a la labor de las autoridades locales, a fin de garantizar la desmovilización plena de los GAOML; recomendar criterios para las reparaciones; coordinar la actividad de las comisiones regionales para la restitución de bienes; y realizar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional. Esta Comisión tendría una duración de ocho años.

¹⁷ Párrafo 1° del artículo 12 del Decreto 4760 del 2005.

Reconciliación desapareció en el 2011, y la mayoría de sus funciones fueron asumidas por la URV.¹⁸

- i. Para facilitar la extinción de dominio sobre los bienes obtenidos ilegalmente por los postulados o por el GAOML, está previsto que la FGN pueda aplicar el principio de oportunidad a los terceros en cuya cabeza esté la titularidad de los derechos de propiedad. Este principio de oportunidad procederá exclusivamente por las conductas relacionadas con la adquisición, posesión, tenencia, transferencia y en general con la titularidad de los bienes ilícitos.¹⁹ El problema es que la ley solo creó el mecanismo, pero no lo reguló, por lo cual no hay en el ordenamiento jurídico un procedimiento que permita aplicar el principio de oportunidad a los terceros de forma más amplia.
- j. Finalmente, en relación con los bienes ilícitos obtenidos por los postulados o por el GAOML que sean objeto de una acción de extinción de dominio por fuera de la jurisdicción de justicia y paz, la regulación vigente establece que deben ser entregados al FRV para su administración.²⁰

¹⁸ La Comisión desapareció como consecuencia de la Ley 1448 del 2011.

¹⁹ Inciso 3° del artículo 14 del Decreto 3391 del 2006.

²⁰ Párrafo del artículo 54 de la Ley 975 del 2005.

1. Problemas identificados

Como se ha mencionado, la normatividad que regula la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz, ha cambiado significativamente entre los años 2005 y 2016. Estos cambios han obedecido, principalmente, a la necesidad de resolver algunos problemas que fueron apareciendo en ejecución de la LJYP, lo cual se logró en ciertos casos y en otros no. A continuación expondremos los principales problemas que ha enfrentado la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz, así como la solución que para algunos de ellos se ha intentado aplicar.

1.1. Entrega de bienes sin marco jurídico para recibirlos

Uno de los primeros problemas que enfrentaron las autoridades encargadas de la persecución de los activos ilícitos obtenidos por GAOML fue la entrega de bienes, antes de que se emitiera la LJYP.

En efecto, debe recordarse que las primeras desmovilizaciones de las denominadas “Autodefensas Unidas de Colombia” datan del 25 de noviembre del 2003, fecha en la que se desmovilizaron 874 integrantes del Bloque Cacique Nutibara (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2004). A esta le siguieron once desmovilizaciones colectivas, de 5035 miembros de GAOML, producidas antes del 25 de julio del 2005, fecha en la cual fue expedida la Ley 975 (LJYP) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).¹

Después de expedida la LJYP, y hasta mayo del 2006, sobrevinieron otras veinticuatro desmovilizaciones colectivas, de 25 036 miembros de los GAOML

¹ La relación de las desmovilizaciones ocurridas antes de la expedición de la LJYP puede verse en el anexo I.

(Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).² No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que, si bien la LJYP entró en vigencia el 25 de julio del 2005, en la práctica esta solo comenzó a operar hasta bien entrado el año 2006. Así, por ejemplo, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que fue la unidad de fiscales encargados de poner en marcha la ley, solo fue creada hasta septiembre del 2005,³ y empezó a funcionar con muchas dificultades a principios del 2006 (Fiscalía General de la Nación, 2006). Además, las primeras listas de postulados a los beneficios de pena alternativa prevista en la LJYP, fueron presentadas por el Gobierno Nacional a la FGN, a partir del 17 de agosto del 2006 (Fiscalía General de la Nación, 2007). Esto significa que las primeras versiones libres de los postulados comenzaron a producirse a finales del año 2006, de manera que para finales de ese año solo se habían terminado cuatro versiones libres, estaban en proceso otras 44 y se habían programado 264 para el 2007 (Fiscalía General de la Nación, 2007).

Según cifras oficiales, en el marco de las desmovilizaciones ocurridas entre el 25 de noviembre del 2003 y el 1° de mayo del 2006, el Gobierno Nacional recibió los siguientes bienes (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006):⁴

² La relación de las desmovilizaciones ocurridas después de la expedición de la LJYP, y hasta mayo del 2006, puede verse en el anexo II.

³ Mediante la Resolución 03461 del 13 de septiembre del 2005, emitida por el fiscal general de la Nación, se creó la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Más tarde, mediante la Resolución 1194 del 3 de mayo del 2011, también emitida por el fiscal general de la Nación, se creó en el interior de esa unidad una sub-unidad élite de persecución de bienes. esta sub-unidad, ciertamente, potenció la extinción de dominio en JYP, porque no solo revisó las versiones libres rendidas previamente por los postulados, buscando información útil para identificar y ubicar bienes pasibles de persecución, sino que además realizó versiones libres especiales para obtener información sobre estos bienes. Estas versiones libres especiales permitieron tres cosas: identificar y ubicar bienes; propiciar el ofrecimiento de bienes por parte de los postulados; y conocer fuentes de información adicionales para la persecución de los activos ilícitos de los GAOML. A causa de la reestructuración de la FGN, realizada mediante los decretos 016, 017, 018, 019, 020, 021 y 022 del 9 de enero del 2014, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz pasó a llamarse Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, y la sub-unidad pasó a llamarse Grupo de Persecución de Bienes.

⁴ La Oficina del Alto Comisionado para la Paz también informa que en el marco de esas desmovilizaciones se recibieron 17564 armas de fuego.

- 59 inmuebles urbanos.
- 334 inmuebles rurales, que en su conjunto sumaban 25 601 hectáreas.
- 149 vehículos automotores.
- 3 aeronaves.

Dada la ausencia de un marco jurídico, había un vacío normativo que erosionaba la seguridad jurídica y generó problemas con consecuencias muy graves para el sistema de justicia transicional.

En efecto, antes de la LJYP, el ordenamiento jurídico no tenía una norma que definiera qué entidad pública tendría la facultad para perseguir o administrar los bienes entregados por los GAOML. Esto significaba que el Gobierno Nacional había recibido y administrado los bienes entregados por los desmovilizados, sin tener una facultad legal expresa de hacerlo. Adicionalmente, a causa de ese vacío normativo, en el derecho colombiano no existía un procedimiento definido para perseguir los activos ilícitos de los miembros de los GAOML y dirigirlos a la reparación efectiva de las víctimas.

En un intento por llenar ese vacío normativo, los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la cual lideraba los distintos procesos de desmovilizaciones, tanto individuales como colectivos, decidieron poner esos bienes a disposición de la FGN, sin asociarlos a algún procedimiento o acción en curso y, por consiguiente, sin afectarlos con medida cautelar alguna. De cara a esta “irregularidad”, esta entidad diseñó un formulario para tratar de revestir la entrega de bienes de alguna formalidad, y a continuación ponerlos a disposición de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República de Colombia (Acción Social).⁵ En su momento, la FGN decidió poner los bienes entregados por los desmovilizados a disposición de Acción Social, porque esta agencia tenía dentro de su objeto misional ejecutar todos los programas sociales que dependían de la Presidencia de la República, para atender las necesidades de las poblaciones vulnerables, como es el caso de las víctimas de la violencia. Sin embargo, lo cierto es que no había una norma legal que atribuyera expresamente a Acción Social la competencia

⁵ Esta agencia ya no existe. Con la Ley 1448 del 2011 se transformó en el Departamento Administrativo Especial para la Prosperidad Social.

para recibir y administrar los bienes de los desmovilizados, para destinarlos luego a la reparación de las víctimas.

Más aún, esos bienes eran entregados por parte de la FGN a Acción Social, sin que mediara una decisión judicial que afectara los bienes con medida cautelar y ordenara entregarlos a esa agencia presidencial para su administración, porque en aquel entonces no había una ley especial que definiera el procedimiento que debía seguirse para la imposición de medidas cautelares sobre los bienes entregados por los desmovilizados —salvo las reglas del procedimiento penal ordinario, las cuales no debían aplicarse a este caso, por tratarse de una entrega de bienes en el marco de un proceso de justicia transicional—. De hecho, ni siquiera existía una norma que definiera el procedimiento aplicable para que esos bienes pasaran a ser propiedad del Estado, y que este pudiera disponer de ellos —venderlos, donarlos, restituirlos, etc.— para la reparación de las víctimas.

Ante ese vacío normativo, la FGN decidió hacer uso del procedimiento de extinción de dominio existente en aquel entonces, para perseguir los bienes ilícitos provenientes de delitos como el narcotráfico, la extorsión o el lavado de activos.⁶ En ese momento, la aplicación de la ley de extinción de dominio se mostró como la única solución posible para poder dar alguna solución legal a los bienes entregados por los desmovilizados. Sin embargo, ello trajo un conflicto de jurisdicciones muy complejo y generó muchas inquietudes en relación con el destino de los bienes —como luego se explicará—, con lo cual puede decirse que en este caso fue peor el remedio que la enfermedad.

Adicionalmente, la ausencia de un marco jurídico adecuado, y de controles apropiados, creó el escenario ideal para la ocurrencia de casos de corrupción en la administración de los bienes. En el 2014, los medios de comunicación registraron varios actos de corrupción cometidos entre el 2009 y el 2011 por personas contratadas por Acción Social para la administración de los bienes. Por ejemplo, se denunciaron públicamente los malos manejos dados a algunos bienes rurales entregados por Ramiro Vanoy Murillo, alias *Cuco Vanoy*, excomandante del Bloque Mineros de las AUC (Verdad Abierta, 2014).

⁶ Ley 793 del 2002. Ley de Extinción de Dominio.

Sumado a lo anterior, el Tribunal de Garantías de Justicia y Paz (TGJYP) ha emitido varias decisiones, ya confirmadas por la CSJ, en el sentido de anular las ventas de bienes realizadas por Acción Social, al considerar que ellas se llevaron a cabo a través de un procedimiento poco transparente (Corte Suprema de Justicia, Radicado 42055, 2013; Corte Suprema de Justicia, Radicado 41628, 2013). Esta falta de transparencia tuvo que ver, en muchos casos, con la escasez de publicidad en la oferta de los bienes, con lo cual se sospecha que pudieron estar dirigidos a determinados compradores, cercanos a los funcionarios encargados de la enajenación de los bienes. En otros casos, lo que se discute es la confiabilidad de los avalúos de los bienes, pues se sospecha que pudieron haber estado manipulados para que el valor de venta fuera inferior al valor comercial, y de esa manera favorecer ilegalmente a los compradores.

Como consecuencia de todas esas actuaciones, el TGJYP pidió a la FGN que se abrieran investigaciones penales contra algunos contratistas y funcionarios de Acción Social (Corte Suprema de Justicia, Radicado 42055, 2013; Corte Suprema de Justicia, Radicado 41628, 2013). Otra consecuencia adicional es que los actuales administradores del FRV se han abstenido de llevar a cabo actos de disposición sobre los bienes que administran, por temor a que sus decisiones o acciones puedan ser cuestionadas por las autoridades judiciales. Este temor es la causa por la cual el FRV no haya realizado ventas de bienes, privándose de recursos líquidos necesarios para la reparación de las víctimas, los cuales compensa con los dineros girados por la Nación.

Finalmente, es de anotar que el FRV ha debido tomar medidas adicionales para evitar que estos episodios de corrupción se repitan. Por ejemplo, ha reemplazado los evaluadores privados afiliados a las distintas lonjas de propiedad raíz, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Por tratarse de una entidad pública, con buen prestigio técnico en esa materia, se presume que sus avalúos son serios y confiables. Sin embargo, esa entidad tiene limitaciones en su capacidad operativa y de disposición de recurso humano, por lo cual no da abasto. La consecuencia es que los avalúos que se solicitan al IGAC tardan mucho en realizarse, dilatándose con ello cualquier acto de administración o disposición sobre los bienes a cargo del FRV.

1.2. Conflictos conceptuales y procesales entre la extinción de dominio y justicia y paz

La extinción de dominio se creó en Colombia en el año 1996,⁷ y ha tenido dos grandes desarrollos legislativos en el 2002⁸ y en el 2014.⁹ Desde sus orígenes, la extinción del derecho de dominio se ha estructurado sobre dos pilares fundamentales, que son la esencia de su naturaleza: la independencia y la autonomía con respecto de la responsabilidad penal (Corte Constitucional, Sentencia C-740, 2003).

Independencia, en el sentido de que la extinción de dominio persigue bienes, no personas, y en esa medida puede declararse respecto de bienes obtenidos mediante actividades ilícitas, o destinados a actividades ilícitas, sin importar quién sea el titular de los derechos reales. En consecuencia, no se necesita una declaratoria previa de responsabilidad penal respecto del titular de los derechos reales, para que proceda la extinción de dominio. Mejor dicho, la extinción de dominio es independiente de la responsabilidad penal (Martínez Sánchez, 2015).

Autonomía, en el sentido de que los principios y reglas del proceso penal no se aplican a la extinción de dominio. Precisamente porque ella recae sobre bienes y no sobre personas, los principios y reglas que orientan la persecución de personas (penal) no aplican para la persecución de bienes —extinción de dominio—. Esta autonomía ha alcanzado en Colombia su máxima expresión con el recientemente expedido Código de Extinción de Dominio, pues allí hay una regulación especial e integral de esta figura, lo que la independiza en la práctica de todas las otras ramas del derecho (Martínez Sánchez, 2015).

Pues bien, la extinción de dominio que está prevista en la LJYP no es ni independiente ni autónoma de la responsabilidad penal. Todo lo contrario: depende de ella y se tramita bajo el mismo procedimiento. Prueba de ello es que la LJYP establece que la declaratoria de extinción de dominio debe hacerse en la sentencia condenatoria contra el postulado (Corte Suprema de Justicia, Radicado 35370, 2011). Ello significa que, si por cualquier motivo,

⁷ Ley 333 de 1996.

⁸ Ley 793 del 2002.

⁹ Ley 1708 del 2014.

no puede producirse sentencia condenatoria contra el postulado, entonces la extinción de dominio no puede ser declarada dentro del proceso de justicia y paz. Por ejemplo, cuándo el postulado muere durante el trámite del proceso de justicia y paz, el deceso provoca la extinción de la acción penal y consecuentemente la preclusión o cesación del procedimiento. En ese caso el proceso no termina con sentencia condenatoria y, en consecuencia, no puede haber declaratoria de extinción de dominio.

Dada la circunstancia anterior, la llamada “extinción de dominio” de justicia y paz no se acerca a la extinción de dominio que existe en Colombia desde 1996, y se parece más a la figura del comiso penal. Esta última es considerada una consecuencia civil accesoria de la responsabilidad penal, y habilita al juez penal a ordenar en la sentencia condenatoria que los bienes producto del delito, o utilizados para la comisión del delito, pasen a propiedad del Estado. Al igual que lo que pasa en justicia y paz, la procedencia del comiso penal depende de que haya una declaratoria de responsabilidad penal.

Por supuesto, el hecho de que la sentencia de JYP declare improcedente la extinción de dominio, no conlleva que el bien quede liberado, pues entra en la bolsa de bienes pertenecientes al GAOML para reparar víctimas. Esto significa que debe quedar asociado a los demás procesos de JYP en curso, efecto para el cual son indispensables las macroimputaciones. Esto no quiere decir, por supuesto, que el trámite esté bien concebido, o que corresponda a la esencia de la extinción de dominio, ni que no exista riesgo de pérdida o degradación de los bienes.

Ahora bien, una consecuencia de esta confusión conceptual es la discusión acerca de si el TJYP puede declarar la extinción de dominio sobre bienes ilícitos del postulado, del GAOML, de terceros que no sean de buena fe exenta de culpa.¹⁰ Por ejemplo, cuando esos bienes están en cabeza de testaferros, sociedades fachada, o incluso terceros ajenos a la actividad delictiva que obraron de mala fe, o de buena fe, pero con negligencia.

La solución de esta controversia no es fácil, pues hay argumentos muy poderosos para rechazar la coherencia conceptual de la extinción de dominio

¹⁰ En Colombia, por disposición constitucional, ni la extinción de dominio ni el comiso proceden respecto de los terceros de buena fe exenta de culpa. Si el tercero obró de mala fe, u obró de buena fe, pero con negligencia (*willful blindness*), estas dos figuras sí proceden.

en justicia y paz, llegando incluso a negarla o, en el mejor de los casos a aceptarla, pero solo respecto de los postulados.¹¹

En efecto, recuérdese que una de las obligaciones de los postulados es entregar voluntariamente los bienes —lícitos o ilícitos— para la reparación de las víctimas, so pena de ser expulsados de la lista de postulados y perder los beneficios punitivos. Entregar voluntariamente significa que ellos deben estar dispuestos a transferir por iniciativa propia el derecho de dominio sobre los bienes al FRV, sin necesidad de que haya una decisión judicial que lo ordene. Luego, el hecho de que haya necesidad de una declaratoria de extinción de dominio supone que el postulado no se allanó a cumplir voluntariamente y por iniciativa propia su obligación de entregar los bienes ilícitos para la reparación de las víctimas, lo que daría lugar a su expulsión de la lista de postulados y la pérdida del beneficio de pena alternativa. En este sentido, los postulados deberían entregar voluntariamente los bienes ilícitos, y si el Estado advierte que hay reticencia del postulado para quedarse con ellos, lo que procede es su expulsión del programa de justicia y paz y no la extinción de dominio. Por consiguiente, el solo hecho de hablar de extinción de dominio en el proceso de justicia y paz sería contradictorio, pues la extinción de dominio es, por naturaleza, incompatible con las obligaciones que la LJYP impone a los postulados.

De hecho, la contradicción se ahonda por la existencia de casos en los cuales el postulado fue expulsado del programa de JYP, pero sus bienes siguen siendo perseguidos por vía de extinción bajo el procedimiento previsto en esta ley.¹² Tal fue el caso de Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias *Macaco*, exjefe del Bloque Central Bolívar de las AUC, quien fue expulsado de la lista de postulados a los beneficios de la LJYP en el 2015, pero sus bienes siguen siendo perseguidos a través del procedimiento previsto en esta ley.

Pero, además, ha de recordarse que la obligación de los postulados de contribuir a la reparación de las víctimas no se contrae únicamente a la entrega, denuncia u ofrecimiento de bienes ilícitos. La Corte Constitucional y la ley ya definieron claramente que ellos están obligados a contribuir a dicha reparación incluso con bienes lícitos de su propio patrimonio.

¹¹ Sobre esto último se volverá más adelante. Ver *infra* sección 2.6.

¹² Artículo 76 del Decreto 3011 del 2013.

Dado lo anterior, en la práctica, se declara también la extinción de dominio sobre bienes de origen lícito de propiedad de los postulados. Declaratoria que no tiene sentido a la luz del concepto mismo de extinción de dominio, pues estos bienes no están en alguna causal de extinción de dominio. Además, téngase en cuenta que la extinción de dominio es una declaración que se basa en que la persona que aparece como titular del derecho de dominio en realidad no es propietaria del bien, porque lo adquirió de manera ilícita y la ilicitud no puede generar derechos. Pero en este caso el bien fue adquirido lícitamente, con lo cual sí hay un derecho de dominio digno de reconocimiento y protección estatal. Por consiguiente, más que una extinción de dominio, esta decisión parece una expropiación. Una expropiación además innecesaria, puesto que se trata de bienes lícitos entregados voluntariamente por el postulado para la reparación de sus víctimas, con lo cual el derecho de dominio no se le está quitando por la fuerza, sino que él lo está transfiriendo voluntariamente al Estado.

1.3. Dificultades para el aseguramiento de los bienes

Como una garantía de debido proceso para los postulados, la LJYP estableció originalmente que las medidas cautelares, de carácter real o personal, solo podrían imponerse después de que la FGN formulara una imputación formal de cargos en su contra. En consecuencia, la LJYP determinó que la imputación de cargos era un requisito objetivo de procedibilidad de las medidas cautelares.¹³

Ahora bien, dada la estructura del proceso de justicia y paz, la imputación formal de cargos debería producirse después de que el postulado rindiera versión libre, pues dicha imputación debería recoger la totalidad de los delitos cometidos y aceptados por el postulado en esa versión. De ello se desprende que hasta que la versión libre no terminara, la FGN no podría formular imputación y, por consiguiente, tampoco podrían imponerse medidas cautelares de carácter real sobre los bienes del postulado. Contrariando incluso desde todo punto de vista la noción misma de medidas cautelares, que en cualquier tipo de proceso no son otra cosa que la expresión de una garantía constitucional de justicia, verdad y reparación.

¹³ Artículo 18 de la Ley 906 del 2005 (LJYP) y artículo 5° del Decreto 4760 del 2005.

Pues bien, esta regulación generó varios problemas prácticos:

- El primero de esos problemas tiene que ver con la dificultad para articular los procesos de extinción de dominio ordinaria y los procesos de extinción de dominio de JYP. Este problema consistía en que no existía una regulación que determinara cómo proceder cuando se trataba de bienes que ya estaban afectados con medidas cautelares en el proceso de extinción de dominio ordinario y luego se identificaban como bienes perseguibles por extinción de dominio de JYP. Este vacío normativo generó varios conflictos entre las dos jurisdicciones, porque nadie tenía claro qué medida cautelar debía primar o qué procedimiento aplicar para articular los dos procedimientos en materia de medidas cautelares.

Para solucionar este problema tuvo que reformarse la LJYP,¹⁴ introduciendo una norma que aclaró que la medida cautelar tomada en JYP debía primar sobre la tomada en el proceso de extinción de dominio ordinario. En esos casos, una vez ordenada la medida cautelar por el TGJYP, el fiscal de JYP debe informar al fiscal de extinción de dominio para que este declare la improcedencia de la extinción de dominio, levante la medida cautelar tomada allí y ordene al administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco) que ponga los bienes a disposición del FRV.

- El segundo problema fue que las versiones libres de los postulados tardaron mucho más tiempo de lo que esperaban las autoridades, llegando en algunos casos a durar incluso años. En esos casos no podían ordenarse medidas cautelares sobre los bienes ofrecidos,

¹⁴ El parágrafo 4 del artículo 17B de la Ley 975 (introducido por la Ley 1592) estableció lo siguiente: “Cuando los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados estén involucrados en un trámite de extinción del derecho de dominio adelantado en el marco de la Ley 793 del 2002, el fiscal delegado de Justicia y Paz solicitará la medida cautelar sobre el bien. Una vez decretada la medida, el fiscal que conozca del trámite de extinción de dominio declarará la improcedencia de la acción de extinción de dominio sobre este bien y ordenará a la Dirección Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, que ponga de manera inmediata el bien a disposición del Fondo para la Reparación de las Víctimas. En este caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 11C, los bienes sin vocación reparadora no podrán ingresar al Fondo para la Reparación de las Víctimas”.

identificados o denunciados por los postulados, lo que generaba un riesgo de que estos fueran enajenados, destruidos, perdidos, consumidos o de cualquier forma puestos fuera del alcance de las autoridades. Ello, como es obvio, va en grave perjuicio de las víctimas, quienes veían lesionado su derecho a la reparación.

- Y el tercer problema consistió en que los postulados, en la mayoría de los casos, no ofrecían bienes propios, sino que denunciaban bienes que estaban en cabeza de terceros. En ese caso surgía la pregunta acerca de si los TJYP podrían ordenar medidas cautelares sobre bienes de terceros, en el entendido que su competencia para la declaratoria de extinción de dominio estaba limitada a los bienes de los postulados.

La solución a estos problemas llegó solo hasta el 2007, con una decisión de la CSJ en la que se aclaró que los TJYP sí tenían competencia para ordenar medidas cautelares sobre los bienes de terceros, cuando ellos eran denunciados por los postulados en su versión libre (Corte Suprema de Justicia, Radicado 28040 (Auto), 2007). En esa decisión la Corte explicó que el ofrecimiento o denuncia de bienes del postulado se entiende como una extensión de su versión libre, en la cual este se encuentra obligado a decir solo la verdad de lo ocurrido. Por consiguiente, la denuncia de bienes por parte del postulado debe ser entendida como una prueba *sumaria* de la procedencia de la extinción de dominio sobre ese bien, sin perjuicio de que dicha prueba sea luego controvertida y desvirtuada (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34571, 2010).

Adicionalmente, la Corte explicó que la imposición de medidas cautelares sobre los bienes está en estrecha relación con la materialización del derecho de las víctimas a una reparación. Por esa razón, la adopción de ese tipo de medidas, es necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la LJYP, siendo por ello razonable que los tribunales de garantías de justicia y paz tengan competencia para ordenarlas (Corte Suprema de Justicia, Radicado 30360 (Auto), 2008).¹⁵

¹⁵ A juicio de algunos operadores judiciales, el problema que surge con estas decisiones es el del desconocimiento absoluto de los estándares de prueba, sobre todo respecto de los derechos de terceros. La CSJ terminó determinando que un mero señalamiento del miembro desmovilizado hacía

De otra parte, en esa providencia la Corte Suprema también dejó claramente sentado que las medidas cautelares dentro del proceso de justicia y paz podrían ordenarse aun antes de la formulación de imputación, e incluso antes de que el postulado terminara su versión libre (Corte Suprema de Justicia, Radicado 28040 (Auto), 2007). La Corporación explicó que, si bien es cierto que el tenor literal de la LJYP es claro en cuanto a que la formulación de imputación es un requisito objetivo de procedibilidad de las medidas cautelares, lo cierto es que esa norma no puede ser interpretada de manera exegética. La Corte consideró que debe ser interpretada a la luz de dos principios constitucionales básicos, que están contemplados en la LJYP y la orientan: el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal y el principio de la prevalencia de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En atención a esos dos principios como reglas de interpretación de la LJYP, la Corte sostuvo:

[...] constituye error mayúsculo aceptar que las medidas cautelares sólo se pueden imponer cuando el desmovilizado culmine su versión libre y luego de que se efectúe el programa metodológico por parte del fiscal para iniciar la investigación, porque con ello se abriría la posibilidad para que los bienes afectables sean objeto de actos de disposición o de enajenación posteriores que complicarían la reparación. (Corte Suprema de Justicia, Radicado 30360 (Auto), 2008).

Negar la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre los bienes antes de la formulación de imputación pondría en grave riesgo el derecho de las víctimas a la reparación, pues:

[...] la imposición de medidas cautelares que cobijen a los bienes ofrecidos para la reparación de las víctimas, [...] está en estrecha

presumir su origen ilícito y era estándar suficiente para afectar bienes, lo cual generó una serie de arbitrariedades propiciadas, entre otras razones, por la vaguedad de los señalamientos, los intereses en juego y la enorme distancia que en muchos casos existió entre comandantes y mandos medios o miembros de base. Los derechos de las víctimas, en este sentido, fueron dimensionados en el marco del conflicto de una supremacía tal que terminó exponiendo a terceros que vieron comprometido su patrimonio por la debilidad en el estándar probatorio para afectar sus bienes.

vinculación con los derechos de las víctimas a obtener una reparación integral, especialmente en lo que toca con la restitución, a fin de que las cosas regresen a su estado original previo al de la violación, y al de recibir una indemnización que compense económicamente el daño causado [...] porque sólo a través de la imposición de tales medidas sobre los bienes ofrecidos se logra el cometido de garantizar que salgan de la esfera de disponibilidad del desmovilizado. (Corte Suprema de Justicia, Radicado 28040 (Auto), 2007).

Por lo demás, en la actualidad queda aún por resolver un problema adicional, consistente en la dificultad para asegurar los bienes lícitos adquiridos por el postulado con posterioridad a su desmovilización. A pesar de que conceptualmente los postulados están obligados a contribuir a la indemnización de las víctimas con bienes lícitos e ilícitos, incluso con su propio patrimonio, y no obstante que jurídicamente el Estado también puede perseguir bienes lícitos de propiedad de los postulados para la indemnización de las víctimas, la ley prohíbe expresamente afectar con medidas cautelares los bienes lícitos adquiridos por los postulados después de su desmovilización.¹⁶

Dada esa imposibilidad, en la práctica la persecución de bienes para la reparación económica de las víctimas se contrae a los bienes ilícitos y a aquellos lícitos que el postulado haya adquirido antes de su desmovilización. Los bienes lícitos adquiridos después de la desmovilización están —en la práctica— por fuera del alcance de las autoridades, aunque teóricamente se diga que sí se pueden perseguir.

1.4. Conflicto entre justicia y paz y restitución de tierras

El Congreso de la República emitió el 10 de junio del 2011 una ley por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, y se establecen mecanismos para la restitución de tierras a los ciudadanos que fueron despojados y desplazados de sus territorios en razón y con ocasión del conflicto armado.¹⁷ Esta ley, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (LVRT), dispuso que la restitución de tierras es la “medida preferente de reparación integral

¹⁶ Artículo 8º de la Ley 1592 del 2012.

¹⁷ Ley 1448 del 2011.

para las víctimas¹⁸ del conflicto armado colombiano, y para garantizar la aplicación de la ley se crearon los jueces y tribunales civiles especializados en restitución de tierras (en adelante jueces de restitución de tierras).¹⁹

Esta ley ha tenido importantes consecuencias prácticas en Colombia, algunas de las cuales han incidido en el desarrollo y la aplicación de la LJYP. En efecto, hasta antes de la expedición de la LVRT, la Corte Suprema de Justicia había sostenido con claridad que, tanto la FGN como los TGJYP, tenían competencia para ordenar la restitución de bienes a las víctimas (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011). En lo fundamental, la Corte Suprema sostuvo que la propia FGN podría ordenar la restitución de bienes, cuando el despojo y/o desplazamiento forzado era evidente, estaba plenamente probado, no había discusión sobre la legitimidad de la propiedad que alega la víctima y no se veían comprometidos derechos de terceros de buena fe. En cambio, cuando surgían conflictos respecto de la propiedad sobre los bienes, o aparecía un tercero alegando buena fe y mejor derecho, la decisión acerca de la restitución debía ser de los TGJYP. Para hacerlo, estos debían abrir un incidente procesal dentro del trámite de justicia y paz, en el cual se debería dar la oportunidad por igual a todas las partes involucradas de participar en el trámite y ejercer adecuadamente la contradicción y la defensa de sus intereses (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011).

La Corte aclaró allí mismo que la decisión de restitución de tierras no debía esperar hasta la sentencia que pusiera fin al proceso de justicia y paz, sino que podría ordenarse incluso desde el inicio del proceso. A tal efecto argumentó, que ello debía ser así:

[...] porque lo justo en estos casos es que desde el inicio del proceso, por el Magistrado con Funciones de Control de Garantías, se ordene la restitución, en un trámite incidental en el que se respeten o se sopesen los derechos de terceros de buena fe, se acredite que el desmovilizado confesó en su versión libre el desplazamiento y se acredite la apropiación espuria por medio de títulos fraudulentos de los bienes de los desplazados. (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011).

¹⁸ Numeral 1° del artículo 73 de la Ley 1448 del 2011.

¹⁹ Artículo 79 de la Ley 1448 del 2011.

Además, recalcó:

[...] la justicia transicional no puede ser indiferente a la tragedia humanitaria que vive nuestro país de cuenta de los millones de desplazados que deambulan con rumbo a ninguna parte por los cinturones de miseria y mendigan en los semáforos de las grandes ciudades, invisibles de cuenta de la técnica y la inflexibilidad jurídica. (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011)

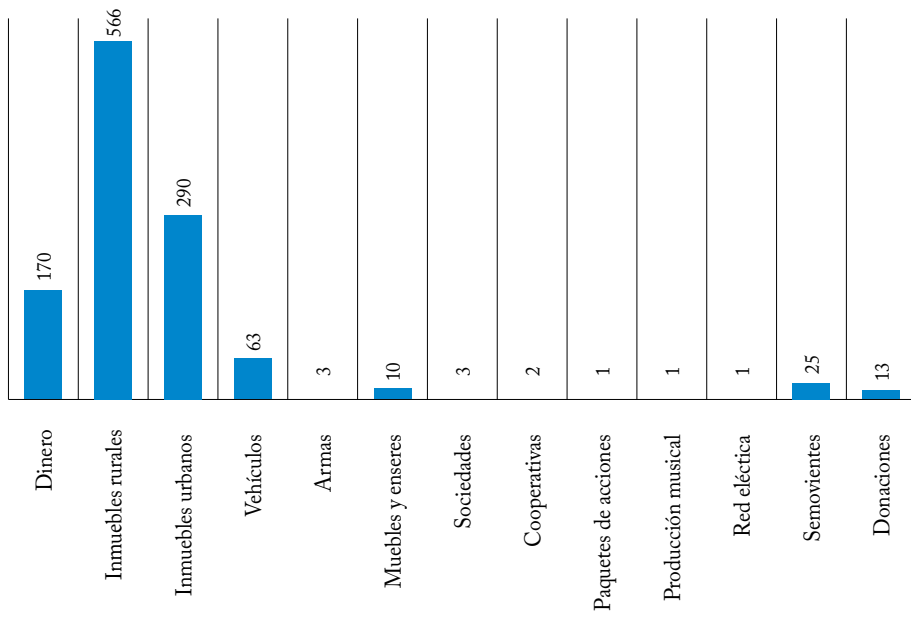
De manera que “la forma en que la administración de justicia se puede vincular con la superación, o por lo menos con la mitigación de este drama, es facilitando la restitución de tierras en la fase temprana del proceso transicional” (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011).

La expedición de la LVRT cambió por completo esta situación, puesto que allí se señaló expresamente que la competencia para ordenar la restitución de tierras sería en adelante de los jueces de restitución de tierras. Así pues, una de las principales consecuencias de la expedición de la LVRT fue que los bienes inmuebles rurales ofrecidos, identificados o denunciados por los postulados debieron salir de la jurisdicción de justicia y paz, y ser reenviados a la jurisdicción de tierras.

El envío de los bienes inmuebles rurales a la jurisdicción de tierras ha suscitado algunas consideraciones que deben mencionarse.

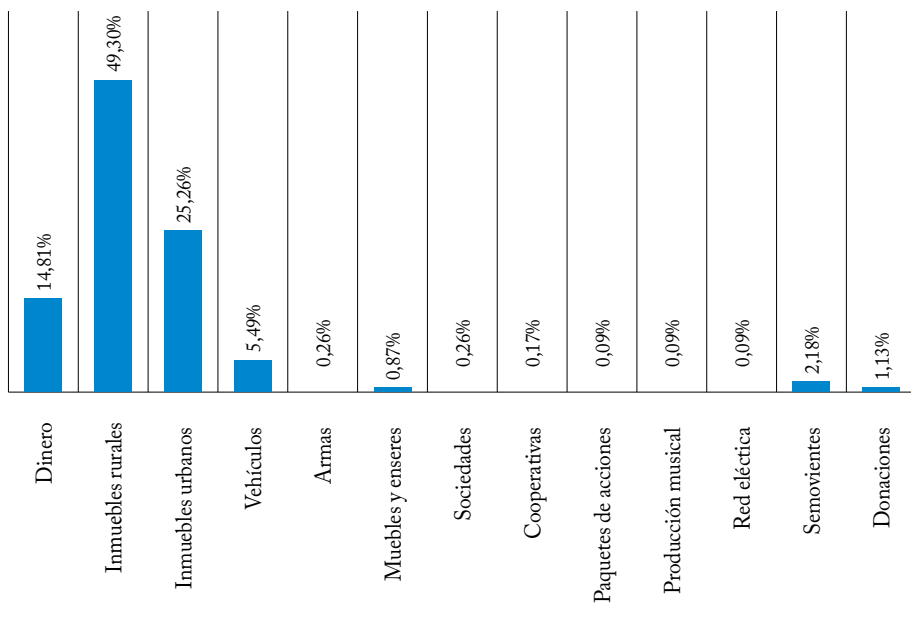
La primera de ellas es que, como han demostrado muchos estudios, el conflicto armado colombiano ha sido esencialmente rural. Como consecuencia de ello, los bienes más valiosos adquiridos por los GAOML son de naturaleza rural (Salinas Abdala y Zamara Santacruz, 2012). De hecho, al hacer la valoración de los bienes ofrecidos, identificados o denunciados por los postulados, emerge con claridad que los bienes más valiosos son los bienes inmuebles rurales. Es así que el FRV, en el informe ejecutivo de gestión rendido con corte a 31 de diciembre del 2015, señaló que había recibido en total 1149 bienes afectados con medidas cautelares dentro de procesos de justicia y paz; de ellos 566 son bienes inmuebles rurales, lo que equivale al 49,2% del total (Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2015) (figuras 1 y 2).

Figura 1. Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por cantidad



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2015.

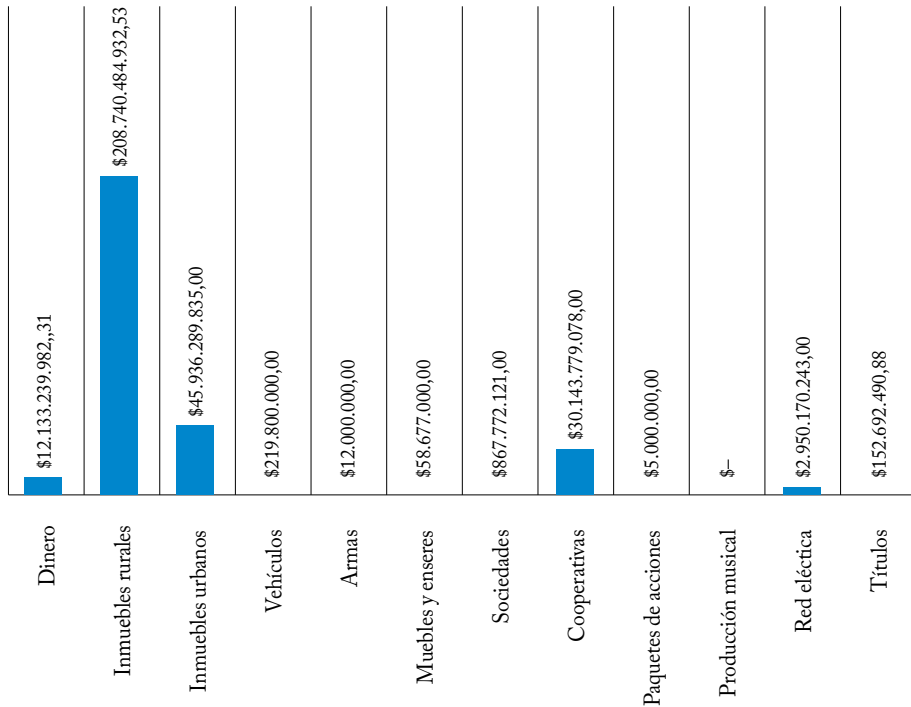
Figura 2. Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por porcentaje



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2015.

El informe de gestión del FRV señala que, al 31 de diciembre del 2015, el valor de todos los activos recibidos en razón y con ocasión del proceso de justicia y paz era de \$301 219'905 682,72. De ese valor, los bienes inmuebles rurales representan \$208 740'488 932,53, lo que equivale al 69,29% (figura 3).

Figura 3. Relación de bienes recibidos por el FRV, discriminada por valor



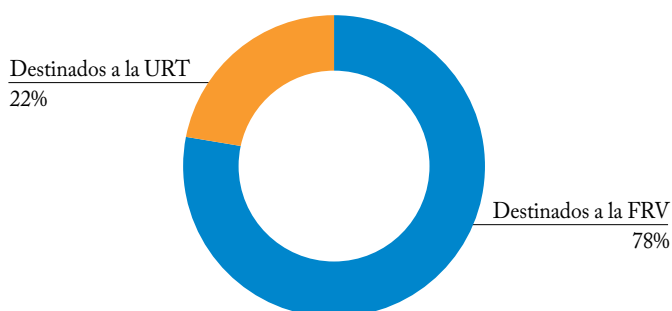
Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2015.

El problema es que muchos de esos bienes inmuebles rurales fueron obtenidos de manera violenta, mediante el despojo y/o desplazamiento forzado de sus poseedores. De manera que, al abrirse el proceso de justicia transicional, muchas de las víctimas de esos delitos de despojo y/o desplazamiento forzado han regresado, o van a regresar, para pedir la restitución de sus territorios como mecanismo de reparación preferente.

Según cifras del Grupo de Persecución de Bienes de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional (GPB), desde la expedición de la LJYP hasta el 1° de marzo del 2015, la FGN ha llevado a cabo la persecución de 5685 bienes. No todos ellos están destinados al FRV, pues

una parte está destinada a ser enviada a la URT. De acuerdo con el GPB, de esos 5685 bienes objeto de persecución: 225 se han restituido directamente a las víctimas por los TJYP; 86 tienen medidas cautelares para restitución; 309 registran solicitud de restitución; y 628 se enviaron directamente a la URT. Esto significa que al menos 1248 bienes no están destinados a ir al FRV, sino a ser restituidos a las víctimas individuales que los reclaman, lo que equivale al 22% de los bienes recibidos por la FGN desde que comenzó el proceso de justicia y paz (figura 4).

Figura 4. Porcentaje de bienes destinados al FRV y a la URT



Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2016.

Por su parte, el FRV registra que al 31 de diciembre del 2015 había recibido 99 solicitudes de restitución: 92 para inmuebles rurales y 7 para inmuebles urbanos (Fiscalía General de la Nación, 2016). Adicionalmente, el FRV debe transferir al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), a causa de solicitudes recibidas de parte de esa entidad, 81 bienes inmuebles: 80 rurales y 1 urbano (Fiscalía General de la Nación, 2016)).

Esto significa que, de los 566 inmuebles rurales recibidos, el FRV deberá haber entregado para restitución 172, lo que equivale al 30,38%. Esta cifra deberá aumentar progresivamente, en la medida que se presenten nuevas solicitudes de restitución que sean informadas al FRV, lo que supone que muchos bienes inmuebles rurales deberán salir del FRV y pasar al Fondo de la URT.

Dado lo anterior, la restitución de bienes a las víctimas del despojo y/o desplazamiento forzado reduce significativamente el valor de las fuentes de recursos para reparación económica a las víctimas de los demás delitos. Y es que, al sustraer los bienes inmuebles rurales del conjunto de bienes ilícitos

perseguidos por las autoridades con fines de reparación de las víctimas, lo que quedan son bienes inmuebles urbanos y algunos bienes muebles como semovientes, vehículos, divisas, aeronaves, botes o embarcaciones, cuyo valor no es despreciable, pero en ningún caso tan significativo como el de los inmuebles rurales.

Finalmente, es del caso aclarar que la colisión que existe entre la jurisdicción de restitución de tierras y la jurisdicción de JYP se solucionó parcialmente en el 2013, gracias a la regulación emitida por el Gobierno Nacional ese año.²⁰ Allí se estableció que los bienes cuya cautela se solicitara por la FGN y que contaran con solicitud de restitución deben ser remitidos a la jurisdicción de restitución de tierras, una vez se les impone la medida cautelar. Con esta regulación se aclaró el procedimiento, pero la dimensión económica del problema sigue vigente, y es la salida de activos de alto valor del FRV hacia la restitución de tierras.

1.5. Insuficiencia de los recursos del Fondo para la Reparación de las Víctimas para pagar indemnizaciones

La anterior conclusión resulta particularmente preocupante, ya que la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas (en adelante UARV) estima que el número de víctimas potenciales de los crímenes cometidos por los GAOML puede ser del orden de las 500 000 personas. Según cifras oficiales, al 31 de diciembre del 2015, solo 3654 personas han sido reconocidas formalmente a través de sentencias en firme, y hay otras 16 834 que están a la espera de que la sentencia que las reconoce formalmente como víctimas quede en firme (Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016). Esto significa que, a esa fecha, solo se había reconocido formalmente como víctimas el 0,72% de las víctimas potenciales; que el 3,3% de las víctimas potenciales ya está próximo a recibir su reconocimiento; y que el 95,98% aún no ha sido reconocido formalmente (Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016).

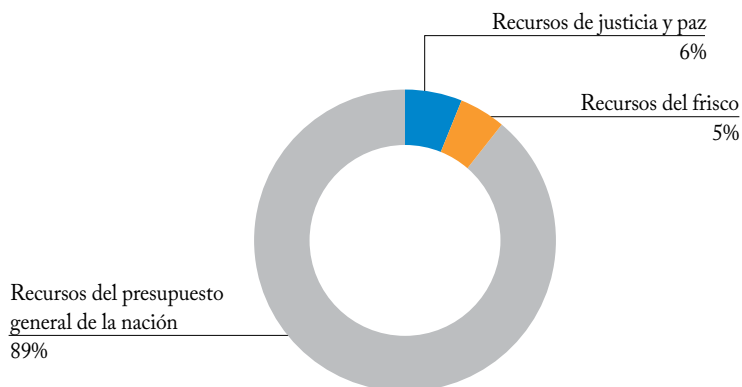
La información que se acaba de presentar sin duda genera una pregunta importante: ¿de dónde salen (o saldrán) los recursos para pagar la indemnización de las víctimas? La LJYP estableció que los postulados tenían la

²⁰ Artículos 67 y ss. del Decreto 3011 del 2013.

obligación de reparar a sus víctimas, y por ello estableció como obligación a su cargo el ofrecimiento y la entrega voluntaria de los bienes obtenidos ilegalmente como consecuencia de los delitos cometidos por el GAOML. Sin embargo, en la práctica no ha sido así.

En efecto, el FRV informa oficialmente que al 31 de diciembre del 2015 había pagado indemnizaciones por valor de \$73 393'614 087,65. Ese dinero fue pagado en un 6,11% (\$ 4 487'158 292,98) con recursos provenientes de la extinción de dominio de justicia y paz; en un 4,46% (\$3 270'469 557,37) con recursos trasladados del Frisco y otras fuentes;²¹ y en un 89,43% (\$65 635'986 237,28) con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (figura 5).

Figura 5. Relación de fuentes de pago de reparación de víctimas, discriminada por porcentaje



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2015.

En relación con los datos anteriores, resulta importante aclarar que el FRV ha recibido 36 bienes trasladados por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Se trata de bienes que fueron recibidos cuando aún no se había emitido la LJYP y, por consiguiente, no había marco jurídico aplicable, y respecto de los cuales se realizó el procedimiento de extinción de dominio tradicional, a pesar de haber sido entregados por los postulados (tabla 1).

²¹ Por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes, el 5% del valor de los bienes que venda el Frisco en el año serán trasladados al FRV, para contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Tabla 1. Relación de bienes trasladados al FRV por la DNE

Tipo de bien	Bienes entregados por la extinta DNE
Inmuebles rurales	16
Inmuebles urbanos	19
Sociedad	1
Total	36

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

Las cifras oficiales sugieren que los recursos obtenidos por la vía de la extinción de dominio de justicia y paz resultan insuficientes para atender el pago de las reparaciones ordenadas por los jueces a las víctimas. Nótese que el valor de todos los activos que posee hoy el FRV, es del orden de los \$301 219'905 682,72, el cual puede aumentar como producto de la llegada de nuevos bienes, pero también podrá bajar significativamente como producto de las ordenes de restitución de tierras, que conllevan la salida de algunos de los activos más valiosos del fondo. Si se tiene en cuenta que el valor de las indemnizaciones pagadas por el FRV es de \$73 393'614 087,63 —lo cual representa una cifra cercana al 24,36% del valor de los activos que hoy tiene el fondo—, y que con ello se ha atendido apenas al 0,72% de las víctimas potenciales de los crímenes cometidos por los GAOML, entonces puede preverse que los recursos con los que cuenta el FRV no alcanzarán para atender las reparaciones, pues aun faltaría por reconocer y reparar al 95,98% de las víctimas. Esto significa, claramente, que la mayoría de las víctimas reconocidas deberán ser reparadas —total o parcialmente— por recursos provenientes de la Nación.

Dicho de otra manera, a la fecha solo se ha reparado al 0,72% de las 500 000 víctimas potenciales estimadas por la URV, y ya se ha gastado una suma cercana al 24,36% del valor de todos los activos en poder del FRV, sin contar con el hecho de que el valor del fondo puede disminuir como consecuencia del reenvío de bienes desde la URV hacia la URT. Luego, es previsible que los recursos del FRV no sean suficientes para reparar a las víctimas, y que tengamos que atender esas reparaciones con recursos del Presupuesto General de la Nación.

1.6. Dificultades relacionadas con la sentencia de extinción de dominio en justicia y paz

La LJYP establece que la sentencia condenatoria contra los postulados debe incluir la declaración de extinción de dominio respecto de los bienes ilícitos ofrecidos por estos, con el propósito de reparar a las víctimas.²² Esta regulación específica dio lugar a dos grandes problemas que tuvieron que ser resueltos mediante reforma legal, en el caso del primero, o mediante jurisprudencia, en el segundo caso.

1.6.1. Duración de los procesos y escases de sentencias en firme

La principal consecuencia de la regulación contenida en la LJYP es que la declaratoria de extinción de dominio solo puede hacerse en la sentencia que pone fin al proceso, en la cual se condena al postulado a la pena alternativa prevista como beneficio. De tal suerte que no hay posibilidad de declarar la extinción de dominio de manera anticipada, a través de algún tipo de decisión judicial anterior a la sentencia y distinta de esta. Dicho de otra forma, la regulación existente obliga en todo caso a esperar hasta la sentencia condenatoria para obtener la declaración de extinción de dominio.

El problema es que los procesos empezaron a dilatarse más allá de lo previsto por el legislador, por múltiples causas cuya identificación y evaluación requeriría un estudio especial que no puede ser abordado aquí.²³ Lo importante es señalar que los procesos de justicia y paz se dilataron tanto que, para el 3 de diciembre del 2011, fecha en la cual se aprobó en el Congreso de la República la reforma al LJYP, solo se habían proferido cuatro sentencias. Es decir, que en los seis años y cuatro meses comprendidos entre el 25 de julio del 2005 —fecha de expedición de la LJYP— y el 3 de diciembre del 2011 —fecha en que se aprobó la reforma a dicha ley—, la

²² Artículo 24 de la Ley 975. Esta norma fue luego reformada por el artículo 25 de la Ley 1592 del 2012, pero esta reforma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-286, 2014).

²³ Algunas de las causas que suelen mencionarse son la gran cantidad de postulados, la excesiva duración de sus versiones libres, la falta de fiscales y magistrados especializados en justicia y paz, la obligación de los fiscales de investigar los daños colectivos, la ausencia de autorización legal para priorizar los casos contra los máximos responsables y la obligación de formular imputaciones por la totalidad de los delitos.

jurisdicción de justicia y paz solo produjo cuatro sentencias.²⁴ Por supuesto, la escasez de sentencias se tradujo en la escasez de extinciones de dominio, porque no puede haber extinción de dominio sino mediante la sentencia.

Esto nos lleva a la conclusión de que el hecho de la LJYP hubiera atado la extinción de dominio a la sentencia penal tuvo como consecuencia, que todas las circunstancias que dilataron el proceso de justicia y paz e impidieron la producción de sentencias, también redujeron la posibilidad de declarar la extinción de dominio sobre bienes ilícitos. Circunstancia que al final se traduce en una reducción de las oportunidades de reparación para las víctimas.

Este problema se encuentra parcialmente solucionado con la reforma a la LJYP que se introdujo en el 2012, pues aunque la extinción de dominio sigue atada a la sentencia penal, allí se adoptaron varias modificaciones al procedimiento que permitieron hacer más eficiente el trámite, lo que ha hecho que la cantidad de sentencias producidas se haya multiplicado, y consecuentemente aumenten las extinciones de dominio.²⁵ Es así que al 24 de septiembre del 2015, la jurisdicción de justicia y paz ya había producido 33 sentencias. Es decir, que en los últimos cuatro años se han producido veintinueve sentencias: siete veces más que en los primeros seis años y medio.

De estas 33 sentencias proferidas desde la expedición de la LJYP hasta el 24 de septiembre del 2015, diecisiete contienen al menos una declaración de extinción de dominio, y en dieciséis de ellas no hay declaración alguna de extinción de dominio. Esto significa que en el 52% de los casos de justicia y paz que han sido fallados, se ha declarado la extinción de dominio (figura 6).

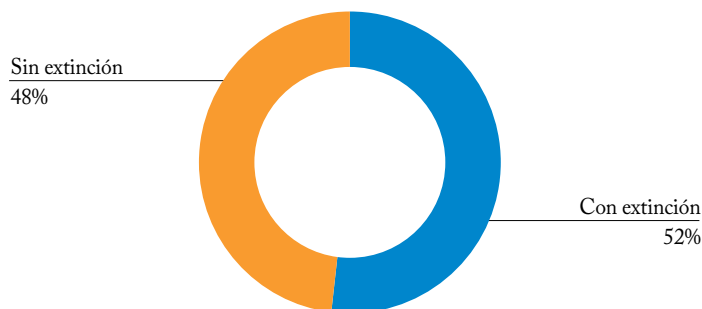
1.6.2. Alcance de la sentencia respecto de terceros

La regulación contenida en la LJYP generó una discusión acerca de si los TJYP tenían competencia para declarar la extinción de dominio respecto de aquellos bienes que estaban en cabeza de terceros, o si solo podrían hacerlo respecto de los bienes que estaban en cabeza de los postulados, por cuanto la sentencia condenatoria de justicia y paz es de naturaleza penal y recae única y exclusivamente sobre el postulado. Esta discusión tenía como prolegómeno

²⁴ La relación de las sentencias proferidas hasta el 24 de septiembre del 2015 puede verse en el anexo III.

²⁵ Por supuesto, subsisten deficiencias estructurales del sistema de justicia colombiano que impiden que los niveles de eficiencia aumenten. Pero esto debe ser materia de otro estudio.

Figura 6. Porcentaje de sentencias de justicia y paz, con y sin extinción de dominio



Fuente: Tribunal Superior de Bogotá D.C. - Sala de Justicia y Paz.

la idea de que la LJYP no previó, en disposición alguna, la competencia de los TJYP para declarar la extinción de dominio sobre bienes en cabeza de terceros. Más aún, la LJYP no prevé la posibilidad de que terceros (distintos de los postulados) acudan al trámite, se hagan reconocer como partes y puedan ejercer la defensa adecuada de sus derechos e intereses. Dada esta situación, si los TJYP extinguieran el derecho de dominio sobre bienes que pertenecen a terceros, podrían estar violando el derecho al debido proceso de esas personas, por cuanto estarían privándolas de un derecho subjetivo (la propiedad), sin haber sido escuchadas y vencidas en un juicio en el que se les hubiera garantizado el derecho de contradicción.²⁶

Esta discusión sobre la competencia de los TJYP para declarar la extinción de dominio respecto de bienes ilícitos que estén en cabeza de terceros ahondó el conflicto de competencia entre los fiscales de justicia y paz y los fiscales de extinción de dominio. Dicho conflicto tenía lugar cuando los postulados identificaban y ubicaban bienes ilícitos en desarrollo de su versión libre, señalando que los actuales titulares del derecho de dominio sobre estos eran testaferros o sociedades fachada del GAOML. En esos casos, los fiscales de justicia y paz reclamaban la competencia para tramitar la extinción de dominio y lograr la declaración dentro del proceso de justicia y paz, aduciendo que si la extinción de dominio se producía por fuera de esta jurisdicción, los bienes irían al Frisco y no al FRV. Por su parte, los fiscales de extinción de dominio reclamaban la competencia para perseguir

²⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

los bienes, recalcando que los TJYP solo tienen competencia para declarar la extinción de dominio sobre los bienes de los postulados, tal como se explicó anteriormente.

La solución de ese conflicto de competencia llegó sólo hasta el 2010, con una sentencia de la CSJ (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34549 (Auto), 2010). En ese importante pronunciamiento, la Corte sostuvo que si la LJYP se interpreta de forma sistemática, puede concluirse que ella sí prevé la participación de los terceros en varios de sus artículos, y que reenvía al Código de Procedimiento Civil para regular el trámite que deben seguir los TJYP en esos casos. Específicamente, la Corte aclaró que los terceros cuyos bienes sean afectados con medidas cautelares dentro del proceso de justicia y paz pueden hacerse parte en el proceso y exigir que se abra un incidente procesal para que se defina si son adquirentes de buena fe exenta de culpa. En el curso de ese incidente, los terceros tienen derecho a aportar pruebas, a participar en la práctica de estas, a controvertirlas, a que se les notifique las decisiones y a interponer recursos contra ellas. De manera que en el interior de ese incidente, se debe garantizar el derecho a la defensa, a la contradicción y al debido proceso de los terceros ajenos al proceso penal de justicia y paz contra el postulado.

El objeto del incidente es definir la procedencia de la medida cautelar, de manera que si el tercero logra demostrar que es de buena fe exenta de culpa, se tendrá que levantar la medida y devolver el bien, o de lo contrario se mantendrá la medida y se seguirá el proceso hasta el final. Teniendo en cuenta lo anterior, en la práctica la decisión tomada en el incidente, una vez queda en firme, adquiere la condición casi de una sentencia anticipada en materia de extinción, pues aunque la LJYP diga que la definición sobre la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio debe estar contenida en la sentencia, lo cierto es que al resolver el incidente, el TGJYP puede reconocer al tercero la buena fe exenta de culpa y devolverle los bienes, los cuales serán difícilmente recuperables para el Estado. Incluso en el caso de los bienes inmuebles, la devolución de los bienes sin medida cautelar habilita la subsiguiente enajenación a otros terceros que vienen a resultar afectados en el proceso y a agrandar el debate sobre la procedencia de la extinción de dominio.

1.6.3. La sentencia de extinción de dominio versus la sentencia de justicia y paz

Como se mencionó, una buena cantidad de bienes ilícitos fueron entregados por los postulados antes de la entrada en vigencia de la LJYP.²⁷ Dada la ausencia de un marco jurídico, muchos de esos bienes fueron sometidos al trámite de extinción de dominio ordinario, existente antes de la LJYP.²⁸

Esa solución resultó siendo más problemática que la situación que pretendía resolver. Ello se debió a que, de acuerdo con la ley de extinción de dominio vigente en Colombia, el juez debe ordenar en la sentencia que los bienes pasen a ser propiedad del Frisco. Es decir, los bienes objeto de la declaración de extinción de dominio deben pasar a propiedad del Frisco, por disposición expresa de la ley de extinción de dominio, y no al FRV, porque en aquel entonces ni siquiera existía ese fondo.

El Frisco es un fondo cuenta sin personería jurídica, administrado en aquel entonces por la DNE, bajo los lineamientos fijados por el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE). Los recursos del Frisco están destinados principalmente a financiar todo tipo de programas sociales, y no exclusivamente a reparar a las víctimas de los delitos cometidos por los GAOML. De tal suerte, que aplicar la ley de extinción de dominio a los bienes entregados por los desmovilizados tuvo como consecuencia que dichos bienes pasaran a propiedad del Frisco (no al FRV, porque ni siquiera existía), privando a las víctimas de recursos para su reparación.

Como corolario de lo anterior, algunos de los bienes entregados por los desmovilizados fueron objeto de declaratoria de extinción de dominio,

²⁷ Ver *supra* sección 2.1.

²⁸ La Sala de Extinción ya había señalado, antes de que la CSJ fijara su postura, que cuando se advirtiera que los bienes afectados en el trámite de extinción de dominio tuvieran vocación reparadora, estos debían ser entregados al FRV y no al Frisco. Específicamente, al resolver el grado jurisdiccional de consulta respecto de un bien relacionado con el postulado Wilson Salazar Carrascal alias *El Loro* (Radicado 110010704014201000018-02 [017 ED]), que estaba registrado a nombre de su compañera sentimental la señora Sugeys Edith Cervantes Cortina, en sentencia del cuatro 4 de abril del 2011, resolvió revocar en lo pertinente la decisión de primera instancia y en su lugar declarar la extinción del derecho de dominio del bien afectado, pero antes de disponer que el inmueble pasara a manos del Frisco, ordenó a la Dirección Nacional de Estupeficientes que hiciera entrega jurídica y material del bien al FRV, conforme a lo previsto en el en el parágrafo del artículo 54 de la Ley 975 del 2005, inciso 3 del artículo 15 del Decreto 4760 del 2005, inciso 2 del artículo 14 y literal b del artículo 18 del Decreto 3391 del 2006.

y pasaron a ser propiedad del Frisco, con lo cual ya no fueron utilizados exclusivamente para reparar a las víctimas de los GAOML.

Con la expedición de la LJYP el problema no se solucionó de inmediato. Pues si bien es cierto que esta creó el FRV, y se crearon normas de procedimiento para aplicar la extinción de dominio dentro del proceso de justicia y paz, ello no resolvió del todo los problemas existentes. En primer lugar, porque la LJYP no entró en funcionamiento de inmediato, ya que los mecanismos requeridos para ese propósito tardaron meses en comenzar a operar. Por ejemplo, la creación de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, o de los TJYP, tomo tiempo y solo empezaron a funcionar apropiadamente bien entrado el año 2006.

En segundo lugar, porque la regulación contenida en la LJYP en materia de extinción de dominio resultó ser susceptible de diversas interpretaciones, lo que suscitó múltiples dudas al momento de su aplicación. Como se explicó, buena parte de estas dudas apuntaban al hecho de que no estaba claro si los TJYP tenían competencia para declarar la extinción de dominio respecto de todos los bienes ofrecidos, entregados o denunciados por los postulados. Recuérdese que un sector de los operadores judiciales decía que la LJYP solo daba competencia a los TJYP para extinguir el derecho de dominio de los postulados, puesto que la ley no preveía un procedimiento para que los terceros pudieran comparecer y defender sus derechos dentro de esa clase de procesos. La solución a este problema, como se anotó, llegó solo hasta el 2010.

La solución a esta controversia vino con una sentencia del 2011 (Corte Suprema de Justicia, Radicado 34547, 2011). En esa providencia, la Corte explicó que la ley de extinción de dominio no podía ser interpretada y aplicada de manera exegética, sino de manera sistemática con la LJYP. De manera que, si se armonizan estas dos leyes, es obligatorio concluir que los jueces de extinción de dominio también pueden ordenar que los bienes extinguidos sean remitidos al FRV, y no al Frisco. Por consiguiente, aquellos bienes que a causa de la ausencia de un marco normativo fueron enviados a extinción de dominio, no deberían terminar en el Frisco, sino en el FRV. Dicho de otra manera, la sentencia mencionada aclaró que a pesar de la ausencia de una autorización legal expresa, los jueces de extinción de dominio también estaban facultados para ordenar que los bienes que eran propiedad de los

GAOML pasaran al FRV, y no al Frisco, para asegurar que realmente estuvieran destinados en su totalidad a la reparación de las víctimas.

1.7. El problema de la vocación reparadora de los bienes

Originalmente, la LJYP estableció que los postulados a los beneficios punitivos de esa ley tenían la obligación de contribuir a la reparación de las víctimas, entregando bienes para ese fin. Sin embargo, la LJYP no aclaró qué clase de bienes debían entregarse, por lo cual se entendió que podría ser cualquier clase de bienes, siempre que se hubieran adquirido de manera ilegal, en razón y con ocasión de su pertenencia al GAOML.

La falta de claridad respecto del tema llevó a que algunos postulados entregaran bienes en avanzado estado de deterioro, de exiguo valor económico, de difícil comercialización, o algunos que, por su naturaleza, ubicación, destinación o características, resultaba sumamente oneroso administrar. Dado que la ley no establecía ninguna limitación, las autoridades nacionales no podían rehusarse a recibir esos bienes, con lo cual se impuso al FRV la carga de administrar bienes que realmente no servían para la reparación de las víctimas.

Para evitar la práctica antieconómica de recibir y administrar bienes que no servían para la reparación de las víctimas, en el año 2012 el Estado reformó la LJYP. Esta reforma consistió en introducir un artículo que exigía que los bienes entregados por los postulados y recibidos por las autoridades tuvieran vocación reparadora. A tal efecto, la LJYP definió la vocación reparadora como “la aptitud que deben tener todos los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados en el marco de la presente ley para reparar de manen efectiva a las víctimas”.²⁹

Allí mismo se estableció que la competencia para definir si un bien tiene vocación reparadora es del TGJYP, con base en el informe que le presenten la FGN y la UARV. Si el TGJYP determina que el bien no tiene vocación reparadora, este no podrá ingresar al FRV bajo ningún concepto. De allí se desprende que antes de solicitar la medida cautelar sobre un bien, la FGN y la UARV deben preparar un informe en el que se explique cuál es la vocación reparadora del bien. Dicho informe se conoce como “informe de alistamiento”, y allí

²⁹ Artículo 7º de la Ley 1592 del 2012, por medio del cual se introdujo un artículo 11C a la Ley 975 del 2005.

debe especificarse —de común acuerdo entre las dos entidades— cuáles son las condiciones físicas, jurídicas, sociales y económicas que garantizan la vocación reparadora del bien.³⁰

Esta regulación ha traído consigo dos grandes dificultades, a saber:

- a. No todos los bienes con vocación reparadora están en lugares accesibles para las autoridades. Algunos de esos bienes son inmuebles rurales de difícil acceso geográfico. Otros están ubicados en zonas de influencia de bandas criminales, de grupos guerrilleros o de otros GAOML. De hecho, el FRV no ha podido tomar posesión de muchos bienes ofrecidos por los postulados, porque están en zonas del territorio controladas por esta clase de organizaciones.

Debido a esta circunstancia, las autoridades no han podido realizar las inspecciones físicas u oculares que se requiere para llevar a cabo los informes de alistamiento. De igual manera, y como corolario de lo anterior, la FGN tampoco ha podido solicitar a los TGJYP las medidas cautelares que aseguren que esos bienes no sean enajenados, gravados, dañados, deteriorados, ocupados, etc.

- b. No siempre es fácil ponerse de acuerdo respecto de la vocación reparadora de un bien. En algunos casos, la FGN y la UARV tienen opiniones diferentes sobre la vocación reparadora de los bienes ofrecidos por los postulados, pues la definición legal es ambigua y da lugar a interpretaciones. Por ejemplo, hay bienes que desde el punto de vista económico pareciera que no tienen vocación reparadora, porque son de difícil comercialización, o porque el costo de su administración resulta superior a su valor de mercado. Sin embargo, esos bienes podrían ser destinados al uso de entidades públicas, o al de la comunidad, buscando de alguna manera realizar la idea de reparación colectiva prevista en la LVRT.³¹

³⁰ El proceso de alistamiento está regulado actualmente en el Decreto 3011 del 2013.

³¹ Artículo 151 de la Ley 1448 del 2011. Un buen ejemplo de esta dificultad fue la discusión sobre la vocación de reparación colectiva de una plaza de toros en el corregimiento La Danta, del municipio de Sonsón, Antioquia, ofrecida por parte del postulado Luis Eduardo Zuluaga Arcila alias *Mc Giver*, de la que se adujo no tenía vocación reparadora. Asimismo, la entrega de una red eléctrica en Puerto Gaitán de más de cien kilómetros y que en la actualidad es explotada por la empresa electrificadora del Meta.

El problema es que ni la LVRT ni la LJYP definen con claridad qué se entiende por reparación colectiva, ni cuáles son los criterios para su determinación. Al respecto, la LVRT le atribuyó a la UARV la competencia para definir los criterios para diseñar las medidas de reparación colectiva.³² Esta unidad ha hecho un esfuerzo por tratar de definir la reparación colectiva y los criterios para su aplicación. Asimismo, ha elaborado una ruta para su aplicación y ha creado una subdirección dedicada a este tema (Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016).

La información publicada por la UARV indica que, al 31 de diciembre del 2015, esa entidad tenía 303 colectividades en la ruta de reparación. De ellas 153 son comunidades étnicas, diecisiete son organizaciones sociales, tres grupos organizados de ciudadanos y 130 comunidades no étnicas (Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016). La reparación colectiva implementada incluye mecanismos como: eventos de conmemoración de hechos violentos, reconocimiento de asociaciones u organizaciones como patrimonio intangible de paz, celebración de fiestas patronales, realización de festivales campesinos, construcción de espacios de memoria histórica colectiva (como jardines o parques), construcción y aplicación de índices de reconciliación, etc.

Muchas de estas medidas no son bien comprendidas por algunos sectores, que no ven cómo ellas contribuyen realmente a la reparación del daño causado por los hechos violentos cometidos por los GAOML. Por esta razón, cuesta trabajo entender, en muchos casos, cómo un bien podría tener vocación para la reparación colectiva. De allí que surjan con frecuencia diferencias de criterio respecto de ese particular.

Esta dificultad para ponerse de acuerdo respecto de la vocación reparadora, impide o dilata la producción de los informes de alistamiento y, por consiguiente, la adopción de medidas cautelares para la posterior extinción del derecho de dominio dentro del proceso de justicia y paz.

³² Literal 12 del artículo 168 de la Ley 1448 del 2011.

Según cifras del GPB, entre el 1° de octubre del 2013 y el 1° de marzo del 2016, la FGN ha alistado un total de 904 bienes: 144 entre octubre y diciembre del 2013; 386 en el 2014; 207 en el 2015; y 167 en lo que va corrido del 2016 hasta el 1° de marzo (Fiscalía General de la Nación, 2016). Según información del GPB, el aumento significativo de alistamientos en el 2014 y en el 2015 se debió al aumento de la planta de personal (fiscales, asistentes de fiscal e investigadores) asignado a ese grupo, precisamente por lo complejo y dispendioso que es ese proceso de alistamiento.

2. Otras consideraciones

En desarrollo de la investigación de campo que sirvió de base para este estudio, se elaboraron y presentaron varios derechos de petición a diversas autoridades públicas. Su respuesta permitió obtener datos relevantes sobre los bienes que han sido recuperados en el marco del proceso de justicia y paz, con fines de reparación de las víctimas. Dicha información cuantitativa fue recibida, depurada y cruzada, para llegar cifras confiables que permitieran aproximarse a la dimensión económica de la extinción de dominio en el proceso de justicia y paz.

Es importante aclarar que la información obtenida es en todos los casos aproximada, pues los valores registrados en las bases de datos que manejan las autoridades no están actualizados, por cuanto los avalúos de los bienes tienen una vigencia de un año, muchos de los bienes tienen vencidos sus avalúos y no hay recursos para actualizar todos los avalúos.

No obstante, a continuación se presentan los datos más relevantes conseguidos en desarrollo de esta investigación.

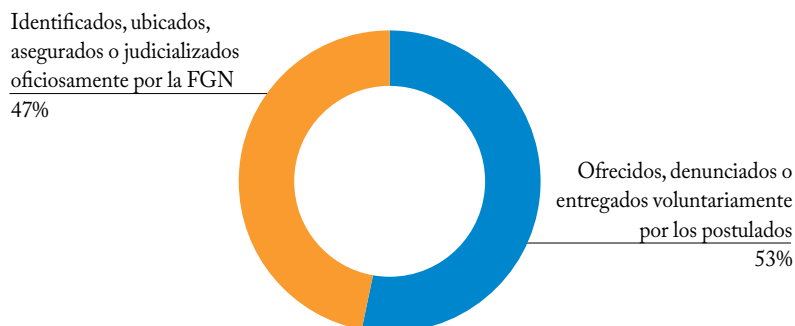
2.1. Incumplimiento del deber de aportar bienes para la reparación por parte de los postulados

El GPB reporta que, desde el comienzo de las desmovilizaciones hasta el 1° de marzo del 2016, la FGN ha iniciado la persecución de 5685 bienes. Dicha entidad no registra el valor de esos bienes, puesto que los avalúos son realizados por el administrador designado por la ley, que es el FRV.

De esos 5685 bienes que han sido objeto de persecución, la FGN reporta que 3012 fueron ofrecidos, entregados o denunciados voluntariamente por los postulados; mientras que los restantes 2673 fueron identificados, ubicados, asegurados o judicializados oficiosamente por la entidad en desarrollo

de su labor investigativa. Esto significa que al menos el 47% de los bienes perseguidos por la FGN han sido identificados oficiosamente como producto de su actividad investigativa, y no del ofrecimiento, la denuncia o la entrega voluntaria por parte de los postulados (figura 7).

Figura 7. Origen de la persecución de los bienes por parte de la FGN, en términos porcentuales



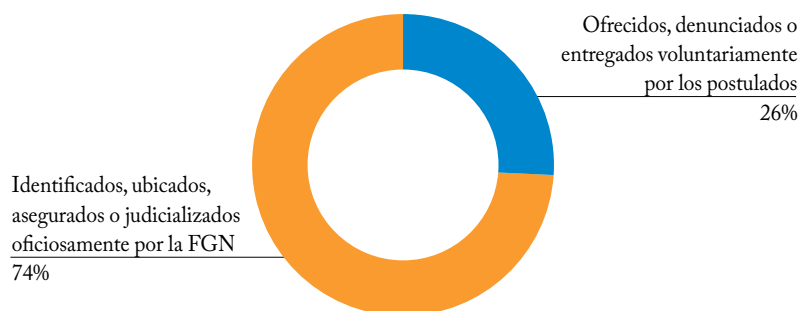
Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2016.

Respecto de estas cifras, es importante recordar que no todos los bienes perseguidos por la FGN están destinados al FRV, pues una parte importante de ellos está destinada a la restitución. Esto significa que una parte de los bienes perseguidos por la FGN no servirá para alimentar el FRV, y por consiguiente para reparar a las víctimas, sino que irá a la URT para la restitución directa a víctimas específicas. Por eso es importante saber qué porcentaje de los bienes destinados a la reparación de las víctimas (o sea al FRV) fue aportado por los postulados, a través de la denuncia, el ofrecimiento o la entrega de ellos.

En respuesta a este interrogante, el FRV registra que desde su creación hasta el 31 de diciembre del 2015 ha recibido 286 bienes como producto de ofrecimientos, denuncias o entregas voluntarias de los postulados, y 814 bienes como producto de la actividad investigativa de la FGN. De acuerdo con esto, podemos decir que los postulados solo han entregado voluntariamente el 26% de los bienes entregados al FRV (figura 8).

En relación con los bienes entregados voluntariamente, debe aclararse que los postulados han entregado 5352 cabezas de ganado y 1491 muebles y enseres que no han sido registrados individualmente. En esos casos, el FRV registra y contabiliza como una sola entrega, el conjunto de la totalidad de los bienes (ganado o muebles y enseres) entregados por el postulado (tabla 2).

Figura 8. Origen de los bienes en poder del FRV distribuidos porcentualmente



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

Tabla 2. Bienes entregados voluntariamente por los postulados

Tipo de bien	Entrega directa
Inmuebles rurales	51
Inmuebles urbanos	17
Dineros	169
Vehículos	48
Producción musical	1
Total	286

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

En relación con los bienes obtenidos como producto de la actividad investigativa de la FGN, debe aclararse que esta entidad logró afectar con medida cautelar 306 bienes muebles y 281 cabezas de ganado. Al igual que en el caso anterior, el FRV registra estos bienes como una sola entrega, por el conjunto de todos los bienes o cabezas de ganados asegurados en una misma decisión judicial (tabla 3).

Las cifras entregadas, tanto por la FGN como por el FRV, evidencian que ha habido un alto porcentaje de incumplimiento de la obligación de entregar bienes para la reparación de las víctimas por parte de los postulados.

En efecto, en el caso de la FGN tenemos que 2673 bienes, de los 5685 que han sido objeto de persecución, fueron identificados, ubicados, asegurados o judicializados oficiosamente por la FGN como producto únicamente de su actividad investigativa. Eso equivale a decir que el 47% del total de los

Tabla 3. Bienes identificados, ubicados, asegurados y judicializados por la FGN

Tipo de bien	Perseguidos por la FGN
Inmuebles rurales	515
Inmuebles urbanos	273
Dineros	1
Vehículos	15
Sociedades, cooperativas y acciones	6
Red eléctrica	1
Armas	3
Total	814

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

bienes que han sido objeto de persecución debieron ser ofrecidos, denunciados o entregados voluntariamente por los postulados en cumplimiento de los compromisos en el marco del proceso de justicia y paz, y no lo fueron.

De igual manera, en lo que hace al FRV, los bienes ofrecidos, denunciados o entregados voluntariamente por los postulados solo representan el 26% del total de los bienes que conforman el fondo, mientras el 74% corresponde a bienes que debieron ser entregados voluntariamente por ellos, pero no lo fueron.

2.2. Eficacia de la persecución de bienes

El GPB registra que, de los 5685 bienes objeto de persecución, aún son objeto de investigación 2490. Sobre estos bienes no se ha tomado medida cautelar ni ha habido decisión judicial alguna, pues la FGN aun lleva a cabo actos de investigación para determinar si respecto de ellos puede ejercerse la acción de extinción de dominio dentro del proceso de justicia y paz. De manera que puede afirmarse que, a la fecha, el 43% de los bienes objeto de persecución aún está en etapa de investigación, por lo que no hay medidas cautelares que aseguren que dichos bienes serán objeto de extinción de dominio o de restitución a las víctimas (tabla 4).

Adicionalmente, la información suministrada por el GPB indica que de los 5685 bienes que han sido objeto de persecución por parte de la FGN: 637 tienen medida cautelar, se ha ordenado la restitución de 225, y se ha declarado la extinción de dominio respecto de 307. Eso significa que, en

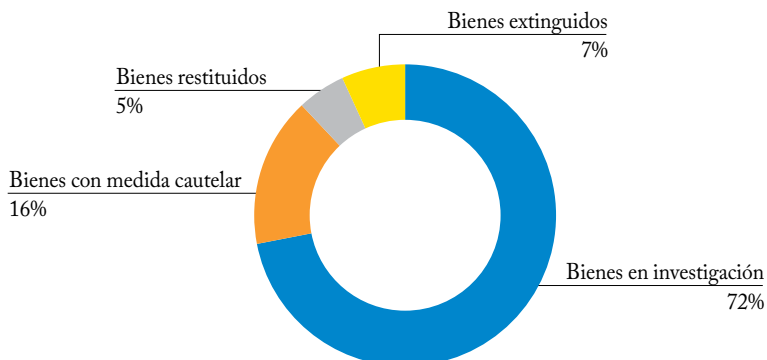
Tabla 4. Estado de los bienes objeto de persecución por parte de la FGN, según la base de datos de la entidad, a 1° de marzo del 2016

Estado de los bienes	Total
Alistamiento	167
Archivado	136
Con medida cautelar para reparación	551
Con medida cautelar para restitución	86
Con sentencia de extinción	307
Con solicitud de extinción de derecho de dominio	149
Con solicitud de medida cautelar	152
Con solicitud de restitución en unidad de tierras	309
En investigación	2949
Enviado a la unidad de tierras	628
Incidente de levantamiento de medida cautelar	26
Restituido	225
Número total de bienes	5685

Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2016.

términos porcentuales, la FGN ha logrado: la extinción de dominio del 7% de los bienes que ha perseguido, la restitución a las víctimas del 5% de los bienes que ha perseguido y el aseguramiento con medida cautelar del 16% de los bienes que ha perseguido (figura 9).

Figura 9. Resultados porcentuales de la persecución de bienes por la FGN



Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2016.

Por su parte, el FRV registra que, desde la fecha de su creación hasta el 31 de diciembre del 2015, ha recibido 1148 bienes, por valor de \$279 678 825 665. De ellos, 927 bienes, equivalentes al 76% del total, aún no tiene declaración de extinción de dominio (tabla 5).

Tabla 5. Cantidad de bienes en poder del FRV sin extinción de dominio, discriminados por su naturaleza

Tipo de bien	Sin extinción de dominio
Inmuebles rurales	455
Inmuebles urbanos	270
Dineros	153
Sociedades	3
Vehículos	45
Producción musical	1
Total	927

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

Lo anterior significa que, en realidad, hoy el FRV solo ha recibido en propiedad 173 bienes por valor de \$66 292 291 564, equivalentes al 24% del total, y es este valor el que puede destinar a la reparación de las víctimas. Los demás bienes solo los tiene provisionalmente en administración, hasta que se produzca una sentencia que declare la extinción de dominio a su favor (tabla 6).

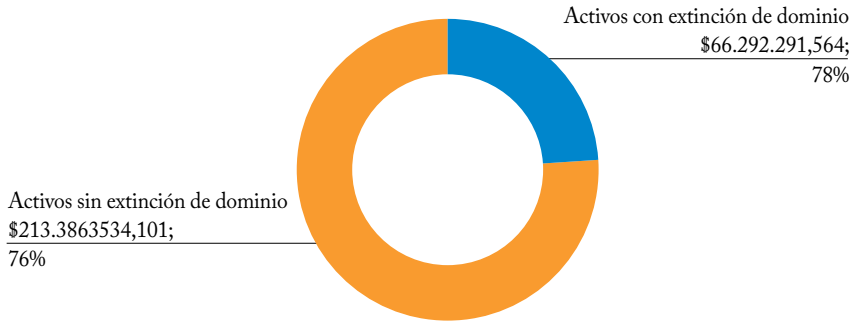
Tabla 6. Cantidad de bienes en poder del FRV con extinción de dominio, discriminados por su naturaleza

Tipo de bien	Con extinción de dominio ejecutoriada
Inmuebles rurales	111
Inmuebles urbanos	20
Dineros	17
Sociedades, cooperativas y acciones	3
Red eléctrica	1
Vehículos	18
Armas	3
Total	173

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

En la figura 10 se muestra la distribución porcentual de los bienes extinguidos y sin extinguir en poder del FRV.

Figura 10. Valor y participación porcentual de los bienes recibidos por el FRV, clasificados entre los extinguidos y los no extinguidos



Fuente: Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, 2016.

Conclusiones

Como resultado de todo lo expuesto puede llegarse a las siguientes conclusiones:

- a. El ofrecimiento y la entrega de bienes por parte de los miembros de los GAOML no se llevó a cabo, desde el principio, de forma adecuada. El Gobierno Nacional no tuvo desde el comienzo una política, una estrategia, ni un marco jurídico para recibir, administrar, extinguir y destinar esos bienes a la reparación de las víctimas. Esta situación generó problemas jurídicos y dio lugar a la ocurrencia casos de corrupción.
- b. La regulación creada por la LJYP para la extinción de dominio fue exigua y poco clara. Desde el comienzo adoleció de: i) problemas conceptuales respecto de la extinción de dominio; ii) contradicciones entre la naturaleza de la extinción de dominio y las obligaciones adquiridas por los postulados; iii) poca claridad en relación con la competencia de los TJYP para declarar la extinción de dominio sobre bienes de terceros; iv) vacíos en cuanto a la intervención de terceros titulares de los bienes afectados dentro del proceso de justicia y paz; v) conflictos de competencias entre los TJYP y los jueces de extinción de dominio; iv) dificultades prácticas para asegurar los bienes, por la exigencia de formulación de imputación como requisito para la imposición de medidas cautelares; v) lagunas en relación con la vocación reparadora de los bienes que deberían ser recibidos por las autoridades; vi) escasez de extinciones de dominio, por la exigencia de que esta sea declarada en la sentencia condenatoria de justicia y paz, en un entorno en el que además no se habían podido producir

sentencias, debido a la excesiva duración de las versiones libres de los postulados y otros problemas estructurales de procedimiento; y vii) ausencia de un marco regulatorio claro respecto de las fuentes de financiación del FRV para la reparación a las víctimas.

- c. Los defectos de la regulación de la LJYP en materia de extinción de dominio se hicieron evidentes para el año 2011, y para solucionarlos no fue suficiente una reforma legislativa. Además, se necesitó que la CSJ resolviera, por vía de interpretación y a través de su jurisprudencia, problemas conceptuales y jurídicos muy complejos, tales como: i) el conflicto de competencia entre justicia y paz y extinción de dominio; ii) la competencia de los TJYP para declarar la extinción de dominio sobre bienes de terceros; iii) la definición de un procedimiento para que los terceros pudieran defender sus derechos en el proceso de justicia y paz, de cara a legitimar una declaración de extinción de dominio vinculante para ellos; iv) la posibilidad de afectar bienes con medidas cautelares antes de la formulación de imputación; v) la posibilidad de que los jueces de extinción de dominio ordenaran la entrega de bienes al FRV en lugar del Frisco.
- d. La expedición de la LVYRT no solo no contribuyó a solucionar los defectos de regulación de la LJYP en materia de extinción de dominio, sino que por el contrario trajo consigo nuevas dificultades. Ello se debió a que el conflicto armado colombiano es de naturaleza esencialmente rural, con lo cual era previsible que la mayoría de los bienes entregados por los GAOML para reparar a las víctimas —o al menos los más valiosos— serían inmuebles rurales. Por consiguiente, al privilegiar la restitución de tierras y declararla como la forma preferente de reparación de las víctimas, lo que se consiguió fue que los bienes más valiosos —que estaban bajo administración del FRV y que tenían como propósito ayudar a financiar la reparación de las víctimas— debieran ser enviados a la URT, para restituirlos a víctimas individuales reclamantes, en detrimento de la reparación de las demás víctimas individuales o colectivas.
- e. Bajo el modelo de regulación vigente y aplicable, es claro que la LVYRT y la LJYP no están bien articuladas, y que los avances en materia de restitución de tierras se traducen en reducción de fuentes

de recursos para la reparación a las demás víctimas individuales y colectivas de los GAOML.

- f. La información cuantitativa disponible permite apreciar que el FRV no tiene recursos suficientes para la reparación de las víctimas de los GAOML. Prueba de ello es que a la fecha apenas se ha reparado al 0,72% de las víctimas estimadas, y ya se ha consumido una suma cercana al 24,36% de los activos del fondo.
- g. La información cuantitativa disponible sugiere que la reparación de las víctimas no está siendo atendida principalmente con los bienes ofrecidos, denunciados o entregados por los postulados, sino por recursos del Presupuesto General de la Nación. Prueba de ello es que las reparaciones económicas pagadas hasta ahora por el FRV han sido cubiertas en un 89% con dichos recursos, un 5% con recursos trasladados del Frisco, y apenas un 6% con recursos provenientes de la extinción de dominio de justicia y paz. Ello significa que en realidad son los contribuyentes quienes están asumiendo el costo de la reparación de las víctimas, y no los victimarios.
- h. En línea con lo anterior, la información cuantitativa disponible indica que los postulados a los beneficios de la LJYP no han cumplido totalmente su obligación de contribuir a la reparación de las víctimas. Prueba de ello es que el 47% del total de los bienes que han sido objeto de persecución por parte de la FGN, no fueron ofrecidos, denunciados o entregados voluntariamente por los postulados en cumplimiento de los compromisos en el marco del proceso de justicia y paz. De igual manera, los bienes ofrecidos, denunciados o entregados voluntariamente por los postulados solo representan el 26% del total de los bienes que conforman el FRV, mientras el 74% corresponde a bienes que debieron ser entregados voluntariamente por ellos, pero no lo fueron.
- i. La eficacia de la extinción de dominio de justicia y paz, como herramienta de política criminal para la persecución de los bienes obtenidos ilegalmente por los GAOML, es muy cuestionable. La información cuantitativa disponible indica que solo el 52% de las sentencias de justicia y paz contiene una declaratoria de extinción de dominio. Además, el Estado colombiano solo ha logrado la

declaratoria de extinción de dominio respecto del 7% de los bienes que ha perseguido, y la restitución a las víctimas del 5% de ellos. Asimismo, solo el 24% de los bienes que integran el FRV tiene declaratoria de extinción de dominio.

Reflexión final: la eventual persecución de los bienes obtenidos ilegalmente por las FARC

Los acuerdos alcanzados por el Gobierno Nacional con las AUC contemplaron, tal como quedó recogido en la LJYP, que los miembros de ese GAOML entregarían voluntariamente bienes para contribuir a la reparación de las víctimas de sus delitos. A diferencia de lo anterior, los acuerdos alcanzados en La Habana con los representantes de las FARC, en lo que hace al punto 4 (“Solución al problema de las drogas ilícitas”), específicamente con lo que tiene que ver con el problema del lavado de activos, no hay un compromiso explícito o implícito de ese grupo guerrillero de entregar bienes para la reparación de las víctimas.

Dada la ausencia de ese compromiso, surgen varias preguntas:

- a. ¿En el marco de la regulación que se emita para la investigación y el juzgamiento de los delitos cometidos por los miembros de ese GAOML, se contemplará alguna obligación de parte de ellos de entregar bienes a modo de contribución para la reparación de sus víctimas?
- b. En caso de que una obligación de esa naturaleza no se incluya, ¿eso significa que el Gobierno Nacional creará algún mecanismo para la persecución de los bienes obtenidos ilegalmente por ellos?
- c. De ser así, ¿qué clase de mecanismo se utilizará?: ¿comiso?, ¿extinción de dominio?, ¿alguna otra clase especial de herramienta?
- d. ¿Qué procedimiento se aplicará?
- e. ¿Cuál será la autoridad competente para perseguir los bienes y recuperarlos?

- f. ¿A qué se destinarán los bienes recuperados?
- g. ¿Qué autoridad los administrará?
- h. ¿Qué reglas de administración y destinación serán aplicables?
- i. ¿Cómo se articulará ese mecanismo con el comiso penal, la extinción de dominio ordinaria, la extinción de dominio de justicia y paz y la restitución de tierras?

Para responder esas preguntas, el Gobierno Nacional debe hacer dos cosas:

- a. En primer lugar, debe tener en cuenta las lecciones aprendidas con la extinción de dominio ordinaria, la extinción de dominio de justicia y paz y la restitución de tierras, para crear una política y una estrategia clara en materia de persecución de activos ilícitos de las FARC.
- b. A continuación, debe elaborar un marco jurídico claro y completo, perfectamente articulado con el Código de Extinción de Dominio, la LJYP y la LVRT, que permita ejecutar esa política y esa estrategia.

Anexo I. Desmovilizaciones ocurridas antes de la Ley de Justicia y Paz

Miembros desmovilizados	GAOML	Fecha desmovilización
874	Bloque Cacique Nutibara	25 de noviembre del 2003
168	Autodefensas Unidas de Ortega	7 de diciembre del 2003
453	Bloque Bananero	25 de noviembre del 2004
47	Autodefensas del Sur del Magdalena e Isla de San Fernando	4 de diciembre del 2004
147	Autodefensas de Cundinamarca	9 de diciembre del 2004
1437	Bloque Catatumbo	10 de diciembre del 2004
564	Bloque Calima	18 de diciembre del 2004
925	Autodefensas de Córdoba	18 de enero del 2005
127	Frente Sureste Antioqueño	30 de enero del 2005
109	Frente Mojana	2 de febrero del 2005
464	Frente Héroes de Tolová	15 de junio del 2005
594	Bloque Montes de María	14 de julio del 2005

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006.

Anexo II. Desmovilizaciones ocurridas después de la Ley de Justicia y Paz hasta mayo del 2006

Miembros desmovilizados	GAOML	Fecha desmovilización
689	Bloque Libertadores del Sur	30 de julio del 2005
2033	Bloque Héroes de Granada	1º de agosto del 2005
209	Autodefensas de Meta y Vichada	6 de agosto del 2005
358	Bloque Pacífico	23 de agosto del 2005
1135	Bloque Centauros	3 de septiembre del 2005
222	Bloque Noroccidente Antioqueño	11 de septiembre del 2005
325	Frente Vichada	24 de septiembre del 2005
207	Bloque Tolima	22 de octubre del 2005
1922	Frentes Nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Magdalena Medio	12 de diciembre del 2005
552	Bloque Héroes y Mártires de Guática	15 de diciembre del 2005
548	Bloque Vencedores de Arauca	23 de diciembre del 2005
2790	Bloque Mineros	20 de enero del 2006
742	Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá	28 de enero del 2006
2523	Autodefensas del Sur de Bolívar	31 de enero del 2006
1166	Bloque Resistencia Tayrona	3 de febrero del 2006
990	Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio	7 de febrero del 2006
552	Frente Próceres del Caguán, Héroes de los Andaquíes y Héroes de Florencia	15 de febrero del 2006

Continúa

La extinción de dominio en el posconflicto colombiano

Miembros desmovilizados	GAOML	Fecha desmovilización
504	Frente Sur de Putumayo	1º de marzo del 2006
251	Frente Julio Peinado Becerra	4 de marzo del 2006
2215	Bloque Norte (El Copey-Chilima)	8 de marzo del 2006
2545	Bloque Norte (La Mesa-Valledupar)	10 de marzo del 2006
1765	Frente Héroes del Llano y Héroes del Guaviare	11 de abril del 2006
309	Frente Costanero	12 de abril del 2006
484	Frentes Pavarandó y Dabeiba	30 de abril del 2006

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006.

Anexo III. Cuadro de sentencias de Justicia y Paz


Fecha	Número de radicado	Extinción de dominio	
		Sí	No
29 de junio del 2010	Apelación SP Justicia y Paz, Radicado 34547	X	
2 de diciembre del 2010	Apelación SP Justicia y Paz, Radicado 35637		X
29 de junio del 2011	Apelación SP Radicado 37048		X
1° de diciembre del 2011	1100160002532008-83194; 1100160002532007-83070	X	
7 de diciembre del 2011	Apelación SP Justicia y paz 38508		X
16 de diciembre del 2011	Apelación SP 38222 M. P. Jesús Leonidas Bustos		X
31 de enero del 2012	Apelación SP 38381 M. P. Jesús Leonidas Bustos		x
16 de abril del 2012	Apelación SP 3950-2014 Radicación 39045		X
4 de septiembre del 2012	Apelación SP Radicado 40.559	X	
30 de agosto del 2013	Apelación SP 5200-2014 Radicación 42.534	X	
30 de octubre del 2013	Apelación SP 15924-2014 Radicación 42.799		X
6 de diciembre del 2013	Apelación AP 2226-2014 Radicación 43.237	X	
19 de mayo del 2014	Apelación AP 4505-2014 Radicación 44.154		X
29 de mayo del 2014	1100166000253-2007-82855	X	
1° de agosto del 2104	Apelación SP 12969-2015 Radicación 44595		X
27 de agosto del 2014	110016000253-2008-83241	X	
1° de septiembre del 2014	11002252000-2014-00019-00	X	
29 de septiembre del 2014	110016000253200-680450	X	

Continúa

La extinción de dominio en el posconflicto colombiano

Fecha	Número de radicado	Extinción de dominio	
		Sí	No
21 de octubre del 2014	Apelación AP 6961-2015 Radicación 45.074		X
31 de octubre del 2014	Apelación SP 16258-2015 Radicación 45.463	X	
20 de noviembre del 2014	110012252000-2014-00027		X
9 de diciembre del 2015	110016000253-2006-82611		X
11 de diciembre del 2015	Apelación SP 13669-2015 Radicado 46084	X	
16 de diciembre del 2015	Apelación SP 17467-2015 Radicación 45.547	X	
2 de febrero del 2015	110016000253200000000	X	
24 de febrero del 2015	110016000253-200883612-00	X	
10 de abril del 2015	110012252000-2013-00069		X
23 de abril del 2015	110016000253-2006-82689		X
3 de julio del 2015	110016000253-2008-83167	X	
7 de julio del 2015	110016000253-2009-83825	X	
13 de julio del 2015	Apelación SP 17091-2015 Radicación 46672		X
31 de julio del 2015	110016000253-2007-82791; 110016000253-2007-82716	X	
24 de septiembre del 2015	0016000253-2007-82700; 0016000253-2008-83269; 0016000253-2007-82699; 0016000253-2008-83275; 0016000253-2006-80864; 0016000253-2008-83275; 0016000253-2008-83285		X

**Anexo IV. Procedimiento administración
de recursos provenientes del Frisco:
bienes con extinción de dominio**

 <p>UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS</p>	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1 VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 1 de 6
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	
ELABORÓ	REVISÓ	APROBO
ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	DIRECCIÓN DE REPARACIÓN

1. OBJETIVO

Establecer las actividades necesarias para identificar e individualizar plenamente los bienes ofrecidos en el marco de la Ley 975 del 2005 y conceptuar sobre su vocación reparadora y destinación administrativa antes de su recepción. Presentar informe de Alistamiento y Vocación reparadora ante Magistrados de Control de Garantías de Justicia y Paz.

2. ALCANCE

Este procedimiento inicia con la elaboración del Plan de trabajo conjunto entre Coordinación del FRV y FGN (Grupo Interno de Persecución de Bienes) / Sociedad de Activos Especiales (SAE) y finaliza con la recepción de los bienes. Adicionalmente tiene aplicación en todos los bienes ofrecidos en el marco de la Ley 975 del 2005 (a excepción del dinero y semovientes) previa imposición de medidas cautelares y abarca la inspección documental y física del bien para determinar su vocación reparadora y destinación administrativa. Este procedimiento es aplicado por los servidores del Fondo para la Reparación de las Víctimas – FRV a nivel nacional.

3. DEFINICIONES

Alistamiento.- Procedimiento previo a la recepción del bien, en el cual se incluyen aquellas acciones que permitan la correcta identificación e individualización de estos activos, así como su procedencia, estado de cuenta, situación jurídica, de ocupación, estado físico, relación costo-beneficio, entre otros; con el propósito de determinar si el bien generará beneficios que puedan ser traducidos en recursos para la reparación.

Bienes sin vocación reparadora.- Bienes que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral.

Desmovilización.- Se entiende por desmovilización el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente.


Fondo para la Reparación de las Víctimas – FRV.- Cuenta especial sin personería jurídica, creada por el artículo 54 de la Ley 975 del 2005 y administrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de régimen privado. El FRV está compuesto por los bienes que a cualquier título entreguen los postulados con destino a la reparación de las víctimas, Presupuesto General de la Nación, donaciones, en dinero o en especie, nacionales o extranjeras y fuentes de financiación adicionales por el artículo 177 de la Ley 1448 del 2011.

Grupo Interno de Trabajo de Persecución de Bienes - Fiscalía General de la Nación (FGN).- Encargada de identificar, solicitar la cautela y entregar los bienes con destino a la reparación de las víctimas provenientes de los postulados a la Ley de Justicia y Paz.

Ley de Justicia y Paz (975/2005). - Ley que tiene como objeto facilitar los procesos de paz y reintegración individual o colectiva a la vida civil de los miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las Víctimas.

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448/2011).- Ley que tiene como objeto dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Ley 1592 del 2012.- Ley que tiene por objeto modificar la Ley 975 de 2005.


 UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1 VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 2 de 6
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	
ELABORO	REVISO	APROBO
ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	DIRECCIÓN DE REPARACIÓN

Medida cautelar de embargo y secuestro.- Es una medida judicial que se toma para sacar los bienes del comercio

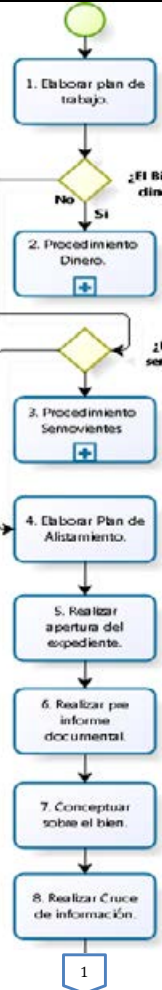
Naturaleza y administración del Fondo. - El FRV en desarrollo de su administración ejercerá los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes o recursos de acuerdo con su naturaleza uso y destino.


Postulado.- Miembros del grupo armado organizado al margen de la ley cuyos nombres haya sometido o someta el Gobierno Nacional a consideración de la Fiscalía General de la Nación y que en versión libre se hayan acogido al procedimiento y beneficios de la Ley de Justicia y Paz (975/2005).

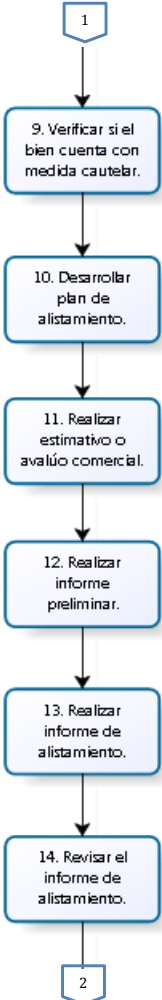
Vocación reparadora.- Aptitud que deben tener todos los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados en el marco de la ley 975 del 2005 de manera efectiva a las víctimas.


	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 3 de 6
ELABORÓ ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	REVISÓ COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	APROBO DIRECCIÓN DE REPARACIÓN


4. ACTIVIDADES


Nº	Actividades (Diagrama de Flujo)	Descripción	Responsable	Registro	
1		1. Elaborar plan de trabajo conjunto entre Coordinación del FRV y FGN (Grupo Interno de Persecución de Bienes) / Sociedad de Activos Especiales (SAE).	FGN (Grupo Interno de Persecución de Bienes) / Sociedad de Activos Especiales (SAE) / Entidad competente y Coordinador FRV	Comunicación o Acta, programación de alistamientos (Personal, lugares, fechas y bienes)	
2		¿El bien es dinero? 2. Si el bien es dinero se aplica el procedimiento de Dinero. Si no continuar con la actividad No. 3.	Responsable designado Equipo Técnico FRV.	NA	
3		¿El bien es Semoviente? 3. Si el bien es Semoviente se aplica al procedimiento de Semoviente, Si no Continuar con la actividad No. 4.	Responsable designado Equipo Técnico FRV.	NA	
4 PC		4. Elaborar Plan de Alistamiento.	4. Elaborar el plan de alistamiento con responsables, productos y términos de entrega. (Variables artículo 61 Decreto 3011 del 2013).	Lider Técnico FRV, líder Jurídico FRV y Coordinador FRV	Documento plan de alistamiento
5		5. Realizar apertura del expediente.	5. Realizar la apertura del expediente. Variables artículo 61 Decreto 3011 del 2013. Si el bien proviene de proceso de extinción de dominio tener en cuenta Artículo 75 del Decreto 3011.	Personal designado de los Equipos Jurídicos FRV y Técnicos del FRV	Expediente
6		6. Realizar pre informe documental	6. Realizar pre-informe documental con el fin de clasificar, verificar y analizar si la documentación remitida es suficiente.	Personal designado de los Equipos Jurídicos FRV y Técnicos del FRV	Documentación consolidada y relación de documentación adicional requerida.
7		7. Conceptuar sobre el bien.	7. Conceptuar si el bien tiene reclamación de restitución e información general de la localización del bien y si efectivamente corresponde con lo programado.	Personal designado de los Equipos Jurídicos FRV y Técnicos del FRV	Informe
8		8. Realizar cruce de información. 1	8. Realizar cruce de información con Unidad de Restitución se hará a través del Equipo de Sistemas de Información.	Equipo Sistemas de Información FRV	Excel


 <p>UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS</p>	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 4 de 6
ELABORÓ ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	REVISÓ COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	APROBO DIRECCIÓN DE REPARACIÓN

9		9. Verificar si el bien tiene impuesta medida cautelar por Magistratura de Justicia y Paz antes de realizar el alistamiento; si tiene, se procede a promocionar su administración.	Equipo Jurídico FRV	Declaratoria de medida cautelar
10		10. Desarrollar todas las actividades indicadas en cada plan de alistamiento incluyendo la inspección física del bien, entre otras. En el caso de inmuebles, se debe realizar el levantamiento topográfico y catastral, conteo de plantaciones, verificación de ocupaciones, entre otros. Variables Artículo 61 del Decreto 3011. <ul style="list-style-type: none"> • Descripción Física. • Uso del bien. • Situación económica del bien. • Recomendaciones de Administración • Álbum fotográfico- 	Equipo Técnico del FRV.	Informe de alistamiento primera versión.
11		11. Realizar el estimativo o avalúo comercial del bien objeto de alistamiento en la diligencia de alistamiento.	Firma especializada en avalúos o personal Equipo Técnico FRV debidamente inscrito en el Registro Nacional de Avaluadores.	Reporte de avalúo o estimativo de valor comercial.
12 PC		12. Revisar el informe preliminar y asignar al Equipo Jurídico para complementar el componente Jurídico y asigna tiempos para que el informe se remita oportunamente a los tribunales y FGN. El informe preliminar debe entregarse con el informe de comisión y excepcionalmente hasta un mes después de la comisión cuando la cantidad o complejidad del bien lo amerite.	Coordinación FRV	Asignación de Informes a Equipo Jurídico Memorando
13 PC		13. Realizar informe de alistamiento que deberá contener las variables del Artículo 61 del Decreto 3011.	Equipo técnico y jurídico del FRV	Informe de alistamiento
14		14. Revisar por parte del área jurídica y técnica del grupo el informe de alistamiento y posteriormente por parte de la persona encargada de la administración del FRV, quienes determinarán las acciones de administración que se implementarán una vez se reciba el bien y valoraran los parámetros considerados para la determinación de la vocación reparadora del bien. El informe tendrá	Líderes Técnico FRV y Jurídico FRV	Informe de alistamiento definitivo revisado y con correcciones.
2				

	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 5 de 6
ELABORÓ ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	REVISÓ COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	APROBO DIRECCIÓN DE REPARACIÓN

		<p>un visto bueno si está desarrollado acorde a lo establecido por el FRV.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis jurídico. • Descripción Física. • Obligaciones a cargo del bien. • Uso del bien. • Situación económica del bien. • Estado de administración del bien. • Vocación reparadora del bien. • Recomendaciones de Administración • Álbum fotográfico. 		
15	15. Planificar las gestiones administrativas.	15. Planificar las gestiones administrativas necesarias para establecer un sistema de administración regularizado en caso de recibirse. (Traslado de bienes muebles si es necesario, inclusión del bien en contratos de vigilancia, seguros, etc.).	Líder de Administración de bienes FRV.	NA
16	16. Archivar Documentos.	16. Archivar todos los documentos en la carpeta del bien alistado.	Personal designado Equipo Documental FRV.	Documentación completa del bien/Carpeta del bien ofrecido.
17 PC	17. Aprobar informe de Alistamiento.	17. Aprobar el informe de alistamiento.	Coordinador FRV	Informes firmados
18	18. Alimentar Sistema.	18. Alimentar sistema (Sistema Interinstitucional de Justicia y Paz).	Equipo sistemas de Información FRV.	Información registrada en los sistemas de información.
19	19. Remitir informe de alistamiento.	19. Remitir informe de alistamiento FGN (Grupo Interno de Persecución de Bienes) y a la Magistratura competente.	Equipo Jurídico FRV	Oficio remisorio
20	20. Sustentar informe.	20. Sustentar ante el Magistrado con Funciones de Control de Garantías de J y P el informe de alistamiento. En caso que el bien carezca de vocación reparadora, en atención a lo establecido en el artículo 11C de la Ley 975 de 2005, se solicitará al Magistrado que se abstenga de imponer la medida cautelar.	Equipos Jurídico FRV y Técnico FRV	Informes de alistamiento y post audiencia.
21	21. Imponer medida cautelar.	21. Imponer la medida cautelar de embargo, secuestro y/o suspensión poder dispositivo para proceder a programar la entrega.	Equipo Jurídico Magistratura con Funciones de Control de Garantías de J y P	Informe de audiencia elaborado por el personal del FRV que asistió a la audiencia.

	PROCEDIMIENTO DE ALISTAMIENTO	CÓDIGO: 401-08-08-1
	PROCESO GESTIÓN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA	VERSIÓN: 02 FECHA: 20/10/2014 PÁGINA: 6 de 6
ELABORÓ ENLACE SIG FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	REVISÓ COORDINADOR FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	APROBO DIRECCIÓN DE REPARACIÓN

22		¿El bien tiene vocación reparadora?		
23		En caso que si carezca de vocación reparadora continuar con la actividad 23 No. De lo contrario continuar con la actividad 24.	Magistratura con Funciones de Control de Garantías de J y P	Informe de Audiencia
24		23. Resolver el destino del bien.	Magistratura con Funciones de Control de Garantías de J y P	NA
24	24. Recibir los bienes. VER PROCEDIMIENTO RECEPCIÓN DE BIENES. FIN	FGN (Grupo Interno de Persecución de Bienes) / SAE/ Entidad competente y Funcionarios/Contratistas designados FRV.	Acta de recepción.	

5. DOCUMENTOS DE REFERENCIA


- Manual de Vocación reparadora de bienes. Elaborado con apoyo de OIM.

ANEXOS

Anexo 1 Control de cambios

Versión	Ítem del cambio	Cambio realizado	Motivo del cambio	Fecha del cambio
V1	OBJETO, ALCANCE, DEFINICIONES, ACTIVIDADES, DOCUMENTOS REFERENCIA	MODIFICACIÓN	AJUSTE A LAS ACTIVIDADES ACTUALES DEL EQUIPO	23-09-2014
V2	ORGANIZACIÓN, REVISIÓN	MODIFICACIÓN	ACTUALIZACIÓN	07/10/2015

Anexo V. Proceso de alistamiento de bienes por parte del Fondo de Reparación de Víctimas

 <p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas</p>	PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FRISCO-BIENES CON EXTINCIÓN DE DOMINIO	CÓDIGO 401.08.08-9 VERSIÓN 2 FECHA 20/10/2014
	PROCESO GESTIÓN DE ASISTENCIA Y REPARACIÓN	Página 1 de 4
ELABORO ENLACE SIG FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS	REVISÓ COORDINACIÓN FRV	APROBO DIRECCIÓN REPARACIÓN

1. OBJETIVO


Recaudar recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio surtidos en virtud de la Ley 793 de 2002 en los porcentajes establecidos por el Gobierno Nacional y dar cumplimiento al literal g del artículo 177 de la Ley 1448 de 2011 el Decreto 1366 de 2013.

2. ALCANCE

Este procedimiento tiene aplicación en la recepción y administración de los recursos provenientes de extinción de dominio en virtud de la Ley 793 de 2002. A partir del 2014 se aplicara por colaboradores del Fondo para la Reparación de las Víctimas – FRV de manera conjunta con el Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces en calidad de administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO.

3. DEFINICIONES

- 3.1. **Fondo para la Reparación de las Víctimas – FRV.-** Cuenta especial sin personería jurídica, creada por el artículo 54 de la Ley 975 del 2005 y administrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de régimen privado. El FRV está compuesto por los bienes que a cualquier título entreguen los postulados con destino a la reparación de las víctimas, Presupuesto General de la Nación, donaciones, en dinero o en especie, nacionales o extranjeras y fuentes de financiación adicionadas por el artículo 177 de la Ley 1448 del 2011.
- 3.2. **Naturaleza y administración del Fondo. -** El FRV en desarrollo de su administración ejercerá los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes o recursos de acuerdo con su naturaleza uso y destino.
- 3.3. **Ley de Justicia y Paz (975/2005).** - Ley que tiene como objeto facilitar los procesos de paz y reintegración individual o colectiva a la vida civil de los miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las Víctimas.
- 3.4. **Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448/2011).**- Ley que tiene como objeto dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
- 3.5. **Ley 1592 del 2012.-** Ley que tiene por objeto modificar la Ley 975 de 2005.
- 3.6. **Desmovilización.-** Se entiende por desmovilización el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente.
- 3.7. **Postulado.-** Miembros del grupo armado organizado al margen de la ley cuyos nombres haya sometido o someta el Gobierno Nacional a consideración de la Fiscalía General de la Nación y que en versión libre se hayan acogido al procedimiento y beneficios de la Ley de Justicia y Paz (975/2005).
- 3.8. **Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE.-** Entidad gubernamental en liquidación a través del Decreto 3183 de 2011.Plazo máximo para su liquidación 30 Septiembre de 2014 según Decreto 1335 de 2014, en el cual se establece que la administración del FRISCO pasara a la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S.
- 3.9. **Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO.-** Fondo administrado por la DNE, el cual está compuesto por todos los recursos (casas, fincas, locales,

	PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FRISCO-BIENES CON EXTINCIÓN DE DOMINIO	CÓDIGO 401.08.08-9 VERSIÓN 2 FECHA 20/10/2014
	PROCESO GESTIÓN DE ASISTENCIA Y REPARACIÓN	Página 2 de 4
ELABORO	REVISO	APROBO
ENLACE SIG FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS	COORDINACIÓN FRV	DIRECCIÓN REPARACIÓN

aviones, carros, embarcaciones, empresas, hoteles, dineros y demás elementos de valor denominados bienes) de propiedad de quienes tuvieron o tienen que ver con alguna de las actividades relacionadas con el narcotráfico (cultivos ilícitos, producción de drogas, tráfico de estupefacientes, distribución y venta de drogas, lavado de activos, u otros delitos relacionados).


3.10. Consejo Nacional de Estupefacientes- CNE.- Es la máxima autoridad presidida por el Ministerio del Interior y de Justicia que orienta y aprueba las políticas presentadas por las entidades del gobierno con competencias en materia de lucha contra las drogas (Artículo 89 de Ley 30 de 1986/ Artículo 35 Decreto 21 59 de 1992).

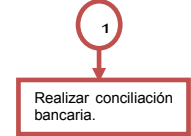

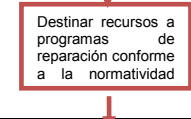
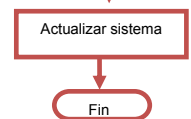
3.11. Extinción del dominio.- Es la pérdida del derecho de dominio a favor del Estado, sin contra prestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

3.12. Sentencia ejecutoriada.- Es la sentencia que ya no admite recurso judicial alguno, y se puede exigir el cumplimiento o iniciar demanda ejecutiva en su caso. Se dice que la causa está "ejecutoriada", cuando ya han terminado todos los trámites legales y produce además el efecto jurídico de cosa juzgada.

4. ACTIVIDADES

Nº	Actividades (Diagrama de Flujo)	Descripción	Responsable	Registro
1		Recibir el reporte del cinco por ciento (5%) de la suma recaudada durante el último año y presentar soporte de este recaudo, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho o quien haga sus veces en calidad de administrador del FRISCO.	Contadores FRV.	Comunicado FRISCO.
2		Solicitar mediante comunicado al Ministerio de Justicia y del Derecho o quien haga sus veces en calidad de administrador del FRISCO, el giro o deposito a la cuenta bancaria del FRV del 5% del total de la suma recaudada en el año. Esta consignación se debe realizar durante los 3 primeros meses del año siguiente al recaudo.	Equipo Jurídico FRV.	Extractos bancarios de la cuenta del FRV.


 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FRISCO-BIENES CON EXTINCIÓN DE DOMINIO	CÓDIGO 401.08.08-9 VERSIÓN 2 FECHA 20/10/2014
	PROCESO GESTIÓN DE ASISTENCIA Y REPARACIÓN	Página 3 de 4
ELABORO ENLACE SIG FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS	REVISO COORDINACIÓN FRV	APROBO DIRECCIÓN REPARACIÓN

Nº	Actividades (Diagrama de Flujo)	Descripción	Responsable	Registro
3 PC		Verificar y registrar contablemente en la cuenta bancaria relacionada en los documentos de referencia del FRV con lo reportado por el Ministerio de Justicia y del Derecho o quien haga sus veces en calidad de administrador del FRISCO.	Contadores FRV.	Libro de bancos o extracto bancario
4		Realizar procedimiento de Inversión en TES.	Contadores FRV, Ordenador del Gasto y Coordinador del grupo Financiero y Contable de la Unidad.	Inversión TES clase B constituido.
5		Aplicar los porcentajes definidos a invertir en cada programa de reparación.	Dirección Reparación	Comunicado
6		Registrar contablemente los gastos realizados con los recursos provenientes del FRISCO de acuerdo con los programas de Reparación.	Funcionarios/ Contratistas FRV. (Contadores)	Registro contable en el sistema de información contable.

5. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- Decreto 1366 de 27 de junio de 2013.
- El Consejo Nacional de Estupefacientes-CNE podrá evaluar periódicamente, a instancia del Ministerio de Justicia y del Derecho el comportamiento de las ventas de los bienes y el recibo directo de sumas de dinero, cuyo derecho de dominio haya sido extinguido a favor del Estado a través del FRISCO, con el fin de que el Gobierno Nacional ajuste el porcentaje de los recursos transferidos.
- Cuenta Bancaria No. 30070000608-7 del Banco Agrario Cuenta Corriente de la UARIV con Nit. 900490473-6
- Decreto 1335 de 2014.
- Decreto 3183 de 2011.

ANEXOS

 <p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas</p>	<p>PROCEDIMIENTO DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FRISCO-BIENES CON EXTINCIÓN DE DOMINIO</p>	<p>CÓDIGO 401.08.08-9 VERSIÓN 2 FECHA 20/10/2014 Página 4 de 4</p>
	<p>PROCESO GESTIÓN DE ASISTENCIA Y REPARACIÓN</p>	
<p>ELABORO</p>	<p>REVISO</p>	<p>APROBO</p>
<p>ENLACE SIG FONDO REPARACIÓN VÍCTIMAS</p>	<p>COORDINACIÓN FRV</p>	<p>DIRECCIÓN REPARACIÓN</p>

ANEXO 1: CONTROL DE CAMBIOS

Versión	Ítem del cambio	Cambio realizado	Motivo del cambio	Fecha del cambio
V1	DEFINICIONES, ACTIVIDADES, DOCUMENTOS REFERENCIA	MODIFICACIÓN	AJUSTE A LAS ACTIVIDADES ACTUALES DEL EQUIPO	03-07-2014

Abreviaturas

CSJ	Corte Suprema de Justicia
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
FGN	Fiscalía General de la Nación
Frisco	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FRV	Fondo de Reparación de Víctimas
GAOML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
GPB	Grupo de Persecución de Bienes de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Transicional, de la FGN
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LJYP	Ley de Justicia y Paz, Ley 975 del 2005
LVRT	Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 del 2011
TGJYP	Tribunal de Garantías de Justicia y Paz
TJYP	TJYP
UARV	Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas
URT	Unidad de Restitución de Tierras
URV	Unidad de Reparación de Víctimas


Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (19 de diciembre de 1996). *Ley 333*. (Diario Oficial No. 42.945, de 23 de diciembre de 1996). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). *Ley 793*. (Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2005). *Ley 975*. (Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de febrero de 2005). Exposición de Motivos Ley de Justicia y Paz. *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 2011 de 2005 - Senado.*, 19-20. Bogotá D. C., Colombia: Gaceta del Congreso N° 43.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). *Ley 1448*. (Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (3 de diciembre de 2012). *Ley 1592*. (Diario Oficial No. 48.633 de 3 de diciembre de 2012). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (20 de enero de 2014). *Ley 1708*. (Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014). Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Corte Constitucional. Sentencia C-286, Radicado D-9930 (20 de mayo de 2014).
- Corte Constitucional. Sentencia C-370, Radicado D-6032 (18 de mayo de 2006).

- Corte Constitucional. Sentencia C-575, Expediente D-5994 (25 de Julio de 2006).
- Corte Constitucional. Sentencia C-740, Radicado D-4449 (28 de agosto de 2003).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 28040 (Auto) (Sala de Casación Penal 23 de agosto de 2007).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 30360 (Auto) (Sala de Casación Penal 08 de septiembre de 2008).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 34547 (Sala de Casación Penal 27 de abril de 2011).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 34549 (Auto) (Sala de Casación Penal 6 de octubre de 2010).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 34571 (Sala de Casación Penal 13 de diciembre de 2010).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 35370 (Sala de Casación Penal 25 de mayo de 2011).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 41628 (Sala de Casación Penal 15 de julio de 2013).
- Corte Suprema de Justicia. Radicado 42055 (Sala de Casación Penal 5 de septiembre de 2013).
- Fiscalía General de la Nación. (13 de septiembre de 2005). *Resolución 03461*. Bogotá D. C., Colombia.
- Fiscalía General de la Nación. (2006). *Informe de Gestión 2005 - 2006*. Fiscalía General de la Nación, Despacho de Fiscal General de la Nación, Bogotá D. C. Consultado: 01 de marzo de 2016, file:///C:/Users/WilsonAlejandro/Downloads/INF_GESTION_FGN_2005_2006.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2007). *Informe de Gestión 2006 -2007*. Fiscalía General de la Nación, Despacho del Fiscal General de la Nación, Bogotá D. C. Consultado: 01 de marzo de 2016, http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/2443-informe-de-gesti%C3%B3n-2006-2007-fiscal%C3%ADa-colombia.html
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *Respuesta a Derecho de Petición*. Grupo de Persecución de Bienes. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Justicia Trancisional, Bogotá D. C.

- Martínez Sánchez, W. (2015). La Extinción de Dominio y la Acción de Extinción de Dominio en Colombia. En *La Extinción del Derecho de Dominio en Colombia* (p. 417). Bogotá D. C., Colombia: UNODC - ICITPA.
- OEА. (2004). *Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia*. Organización de Estados Americanos, Comisión de Derechos Humanos, Washington D. C. Consultado: 01 de marzo de 2016, de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/cidh1.html>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2006). *Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo*. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá D. C. Consultado: 01 de marzo de 2016, <http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/informefinaldesmovilizaciones.pdf>
- Presidencia de la República. (26 de diciembre de 2013). Decreto 3011. Bogotá D. C., Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2005). *Decreto 4760. (Diario Oficial No 46137 de diciembre 30 de 2005)*. Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de septiembre de 2006). *Decreto 3391. (Diario Oficial No. 46406 del 29 de Septiembre de 2006)*. Bogotá D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Salinas Abdala, Y., & Zamara Santacruz, J. (2012). *Justicia y Paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá D. C.: Centro de Memoria Histórica.
- Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas. (2016). *Respuesta a Derecho de petición*. Fondo de Reparación de Víctimas, Bogotá D. C.
- Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas. (05 de abril de 2016). *Unidad de Víctimas*. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparaci%C3%B3n-colectiva/avanza-la-reparaci%C3%B3n-colectiva-en-colombia/12913>
- Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas. (5 de abril de 2016). *Unidad para las Víctimas*. <http://www.unidadvictimas.gov.co/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. (2015). *Informe Ejecutivo de Gestión*. Fondo para la Reparación de las Víctimas, Bogotá D. C.

Verdad Abierta. (27 de octubre de 2014). Corruptos hacían negocios con bienes para reparar a las víctimas. Bogotá D. C., Colombia. Consultado: 4 de abril de 2016, <http://www.verdadabierta.com/investigaciones/5490-corruptos-hacian-negocios-con-bienes-para-reparar-a-las-victimas>



La normatividad que regula la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz ha cambiado significativamente, entre el año 2005 y 2016. Estos cambios han obedecido, principalmente, a la necesidad de resolver algunos problemas que fueron apareciendo en ejecución de la LJYP, lo cual se logró en ciertos casos y en otros no. Expondremos los principales problemas que ha enfrentado la persecución de activos ilícitos en el proceso de justicia y paz, así como la solución que para algunos de ellos se ha intentado aplicar.

La metodología a emplear es la explicación del tema en diferentes títulos: introducción, problemas identificados, entrega de bienes sin marco jurídico para recibirlos, conflictos conceptuales y procesales entre la extinción de dominio y justicia y paz, dificultades para el aseguramiento de los bienes, conflicto entre justicia y paz y restitución de tierras, insuficiencia de los recursos del FRV para pagar indemnizaciones, dificultades relacionadas con la sentencia de extinción de dominio en justicia y paz, duración de los procesos y escasas de sentencias en firme, alcance de la sentencia frente a terceros, la sentencia de extinción de dominio vs. la sentencia de justicia y paz, el problema de la vocación reparadora de los bienes, otras consideraciones, incumplimiento del deber de aportar bienes para la reparación por parte de los postulados, eficacia de la persecución de bienes, conclusiones, reflexión final.