




La justicia  
es de todos

Minjusticia

# INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.

Oficina de  
Control  
Interno  
(2020)

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

### 1. Objetivo de la auditoría:

Evaluar y verificar el cumplimiento de los criterios asociados a la intervención del MJD en los procesos de extinción de dominio.

### 2. Alcance de la auditoría:

Se llevará a cabo la evaluación y verificación al cumplimiento de los criterios asociados a la intervención del MJD en los procesos de extinción de dominio, sobre el periodo comprendido entre el 30 de junio de 2019 y 30 de junio de 2020.

### 3. Criterios de auditoría o parámetros normativos:

Los parámetros o criterios que serán tenidos en cuenta para el examen del proceso auditado son los siguientes:

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 793 de 2002, modificada por las leyes 1395 de 2010 y 1453 de 2011.
- Ley 1123 de 2007, “Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado”.
- Ley 1708 de 2014, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.
- Ley 1453 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.
- Decreto 1427 de 2017, “por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”.
- Resolución 0685 de 2017, “Por la cual se conforman los Grupos Internos de Trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio de Justicia y del Derecho, se establecen sus funciones y las de sus coordinadores”.
- Sentencia C - 374 de 1993- Corte Constitucional.
- Sentencia C - 1007 de 2002- Corte Constitucional.
- Sentencia C - C 740 de 2003- Corte Constitucional.
- Manual M-GJ-02, “Intervención en los procesos de extinción de dominio”.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>

### 3. Metodología.

Con el propósito de abarcar la presente auditoría, se solicitó al Grupo de Extinción de Dominio, adscrito a la Dirección Jurídica, la información sobre el proceso de extinción de dominio.

Acorde con la información suministrada por el grupo en mención, el universo de procesos de extinción de dominio conocidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a lo largo de los años, corresponde a 3.794, sobre el cual se determinó una muestra, teniendo presente el alcance de la auditoría. En dicho periodo de tiempo, se encontraron en curso un total de 137 expedientes, (80 procesos en Bogotá D.C. y 57 procesos en distintos distritos judiciales del país)<sup>1</sup>.

Como se dijo antes, una vez identificada la población, se procedió a seleccionar una muestra aleatoria de 15 expedientes judiciales, equivalentes al 10,9% del total de los casos consultados, con el fin de evaluar y verificar que las actuaciones judiciales desplegadas por parte de la entidad, acreditaran el cumplimiento de los requisitos normativos y procedimentales en el proceso de extinción de dominio. A continuación, se observa la muestra seleccionada:

N°	NÚMERO DEL PROCESO MJD	FORMA CONOCIMIENTO PROCESO	FISCALIA DE CONOCIMIENTO	CIUDAD DE UBICACIÓN
1	19-1056 (2100 )	VISITA FISCALIA	FISCALIA 6 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
2	19-0981 (2024)	VISITA A JUZGADO	FISCALÍA 42 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
3	19-0999 (2042)	MJD-EXT19-0034569	FISCALIA 25 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
4	19-1037 (2080)	VISITA JUZGADO	FISCALIA 53 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
5	19-1060 (2104)	VISITA JUZGADO	FISCALIA 16 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
6	20-1116 (2160)	EMAIL	FISCALIA 52 ESPECIALIZADA	PEREIRA
7	19 -1052 ( 2096)	VISITA FISCALIA	FISCALIA 31 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
8	20-1082 (2126)	PENDIENTE	FISCALIA 35 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
9	19-0993 (2036)	MJD-EXT19-0030554	FISCALIA 57 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
10	19-1039 (2082)	VISITA FISCALIA	FISCALIA 9 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ
11	20-1079 (2123)	MJD-EXT19-0013727	FISCALIA 17 DELEGADA	CALI
12	20-1100(2144)	FORMATO	FISCALIA 68 ESPECIALIZADA	BARRANQUILLA
13	19-1001 (2044)	MJD-EXT19-0034514	FISCALIA 39 ESPECIALIZADA	BUCARAMANGA
14	19-1044 (2087)	MJD-EXT19-0049803	FISCALIA 30	BOGOTÁ

<sup>1</sup> En Colombia existen 8 Distritos Especializados en Extinción de Dominio; ubicados en Antioquia, Bogotá, Barranquilla, Cali, Cúcuta, Neiva, Pereira y Villavicencio.

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		<b>Versión: 02</b>


N°	NÚMERO DEL PROCESO MJD	FORMA CONOCIMIENTO PROCESO	FISCALIA DE CONOCIMIENTO	CIUDAD DE UBICACIÓN
			ESPECIALIZADA	
15	20-1073 (2117)	VISITA JUZGADO	FISCALIA 16 ESPECIALIZADA	BOGOTÁ

## 5. Descripción de conceptos claves.

Con el propósito de brindar claridad sobre las definiciones y conceptos asociados a este informe, presentamos, a renglón seguido, un glosario sobre el particular:

- Extinción de dominio: Es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.
- Actividad ilícita: Toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de la ley por deteriorar la moral social.
- Bienes: Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial.
- Sujetos procesales: Son sujetos procesales la Fiscalía General de la Nación y los afectados.
- Intervinientes: son intervinientes el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Etapa inicial: La acción de extinción de dominio se adelantará de oficio por la Fiscalía General de la Nación por información que llegue a su conocimiento, siempre y cuando exista un fundamento serio y razonable que permita inferir la probable existencia de bienes cuyo origen o destinación se enmarca en las causales previstas en la ley.
- Etapa de juicio: Recibido el acto de requerimiento de extinción de dominio presentado por la Fiscalía, el juez avocará conocimiento mediante auto de sustanciación que será notificado personalmente.

## 6. Desarrollo de la Auditoría.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

El Decreto No. 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”, en su artículo 8°, señala las funciones que le corresponden a la Dirección Jurídica, dentro de las cuales queremos destacar la siguiente:

*“3. Representar al Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de interviniente, en los procesos judiciales de extinción de dominio en defensa del interés jurídico de la nación y en representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento, así como hacer seguimiento y ejecutar los actos procesales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia”.*

Así mismo, el artículo 6° del Decreto No. 685 de 2017 por medio del cual se conforman los grupos internos de trabajo en la estructura funcional de Ministerio de Justicia y de Derecho, establece la creación y funciones asociadas al Grupo de Extinción de Dominio, adscrito a la Dirección Jurídica.

A continuación, se muestra el análisis de la evaluación y verificación del cumplimiento de los criterios frente a la intervención del Ministerio en los procesos de extinción de dominio y demás funciones que sean asignadas en esta materia al Grupo de Extinción de Dominio y a su Dirección.

### **6.1 Actuaciones asociadas a la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco del proceso de extinción de dominio.**

Tal y como lo anunciamos, procedemos a realizar un balance de las actuaciones que enmarcan la intervención del Ministerio, sobre la base de la muestra seleccionada, la cual por supuesto encarna procesos definidos para intervenir, a saber:

N°	Radicado Proceso	Ficha técnica	Notificación del proceso	Etapas procesales	Observaciones sobre Intervención del MJD
1	MJD-19-1056	SI	03/03/2020	Juicio	Mediante correo electrónico del 12 marzo de 2020, se evidenció intervención del MJD a través de la presentación de alegatos de conclusión, de acuerdo con el artículo 144 de la Ley 1708 de 2014.
2	MJD-19-0981	SI	26/07/2019	Inicial	Se constató en la página web de la rama judicial que el proceso se encuentra surtiendo el trámite de notificación; no se ha requerido actuación en proceso, y se evidenció presentación del poder judicial, por parte del MJD, el día 26/07/2019.
3	MJD-19-0999	SI	28/07/2019	Juicio	Se observó oficio del 26 de julio de 2019, mediante el cual se cita al MJD a notificación del auto admisorio de la demanda de extinción de dominio; sin embargo, dentro de

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>


N °	Radicado Proceso	Ficha técnica	Notificación del proceso	Etapas procesales	Observaciones sobre Intervención del MJD
					expediente digital – aportado en la auditoria- y en el sistema EPX, no fue posible evidenciar la presentación del poder para actuar en el proceso judicial.
4	MJD- 19-1037	SI	11/12/2019	Inicial	Se constató en la página web de la rama judicial que el proceso se encuentra surtiendo el trámite de notificación; en ese sentido, no se ha requerido actuación en el proceso y se evidenció presentación del poder judicial, por parte del MJD el día 11/12/2019.
5	MJD- 19-1060	SI	29/11/2019	Juicio	Se constató en la página web de la rama judicial que el proceso se encuentra surtiendo el trámite de notificación; así, no se ha requerido actuación en el proceso y se evidenció presentación del poder judicial, por parte del MJD el día 18/12/2019. Revisada la ficha técnica del proceso no coinciden las fechas de las actuaciones del apoderado judicial (presentación del poder) con la registrada por el juzgado de conocimiento.
6	MJD- 20-1116	NO	12/03/2020	Juicio	Revisado el expediente se encontró auto admisorio de la demanda de extinción de dominio del día 12 de marzo de 2020; al respecto, la dependencia informó que, - debido a la emergencia sanitaria- no ha sido posible la presentación del poder; el proceso se adelanta en la ciudad de Pereira y no cuentan con las piezas procesales para determinar el interés del MJD.
7	MJD-19-1052	SI	08/09/2020	Inicial	Se evidenció poder judicial presentado el día 08/09/2020; sobre el particular, la dependencia informa que la carpeta se encuentra sin las piezas procesales de inicio teniendo en cuenta que el proceso se encuentra al despacho y con la contingencia presentada por el Covid 19 no ha sido posible acceder al expediente para tomar las copias pertinentes.
8	MJD-20-1082	SI	04/07/2020	Juicio	Se evidenció auto que corre traslado de control de legalidad al MJD; sin embargo, no fue posible evidenciar la actuación por parte del MJD; al respecto la dependencia informó: <i>“el poder y las piezas procesales no se encuentran escaneadas en la ficha virtual, lo más probable es que se encuentren en el expediente físico en las instalaciones del Ministerio”</i> .
9	MJD-19-993	SI	29/07/2019	Juicio	Se observó oficio del 04 de julio de 2019, mediante el cual se cita al MJD a notificación del auto admisorio de la demanda de extinción de dominio; Así mismo, se evidenció radicación del poder el día 29 de

 <b>La justicia es de todos</b> Minjusticia	<b>FORMATO</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
	<b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Versión: 02</b>

N°	Radicado Proceso	Ficha técnica	Notificación del proceso	Etapas procesales	Observaciones sobre Intervención del MJD
					julio de 2019 ante el juzgado de conocimiento.
10	MJD-19-1039	SI	11/12/2019	Juicio	Se constató poder especial para intervenir dentro del proceso de extinción de dominio del día 11 de diciembre de 2019.
11	MJD-20-1079	SI	28/02/2020	Juicio	Se constató poder especial para intervenir dentro del proceso de extinción de dominio, del día 28 de febrero de 2020. A la fecha, se encuentra en el trámite de notificación, de acuerdo con el estado del 5 de agosto de 2020.
12	MJD-20-1100	SI	NO	Juicio	Se constató poder especial para intervenir dentro del proceso de extinción de dominio.
13	MJD-19-1001	SI	26/07/2019	Juicio	Se observó oficio del 26 de julio de 2019, mediante el cual se cita al MJD a notificación del auto admisorio de la demanda de extinción de dominio; sin embargo, dentro de expediente digital – aportado en la auditoría y en el sistema EPX, no fue posible evidenciar la presentación del poder para actuar en el proceso judicial.
14	JD-19-1044	SI	28/01/2020	Juicio	Se constató poder especial para intervenir dentro del proceso de extinción de dominio.
15	MJD-20-1073	SI	25/11/2019	Inicial	Se evidenció intervención del MJD con la finalidad de descorrer traslado del control de legalidad sobre las medidas cautelares, conforme al artículo 113 del Código de Extinción de Dominio.

Como se puede colegir, de los 15 expedientes evaluados, 3 no presentaron evidencia de las actuaciones asociadas a la radicación del poder y/o actuaciones por parte del Ministerio, en el proceso de extinción de dominio; al respecto la OCI considera que dicha situación pudo obedecer a una de tres razones:

- 1) Problemas en la debida conformación del expediente digital, lo cual vulnera el numeral 3.4.3 del Manual de Extinción de Dominio- M-GJ-02, numeral 4º del artículo 6º de la Resolución 0685 de 2017 y las normas archivísticas contempladas en la Ley 594 de 2000.
- 2) No se hayan generado las actuaciones correspondientes, caso en el cual se estaría violando lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 8 del Decreto 1427 de 2017 y numeral 1 del artículo 6 de la Resolución 0685.
- 3) Que no se haya aportado la evidencia a la auditoría por imposibilidad, teniendo en cuenta que -posiblemente- se halle en el expediente físico, y no se haya considerado acudir a aquel, por restricciones relacionadas con la crisis sanitaria .

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos           </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia           </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

Los dos primeros eventos permitirían concluir que existen debilidades en el seguimiento y control de las acciones desplegadas en el proceso de extinción de dominio. Por tal razón, se recomienda, desde ya, implementar controles asociados al registro de las actuaciones judiciales.

En el último caso, la ausencia del aporte de la evidencia exigiría que se aportase a posteriori, cuando se superen la emergencia sanitaria, lo cual supone que en el entretanto, esta auditoría tenga que confirmar la debilidad.

Así mismo, se evidenció que en el expediente MJD- 19-1060, la fecha de radicación de la actuación judicial no coincide con la fecha registrada en la ficha técnica del proceso, vulnerando el numeral 3.4 del Manual de Extinción de Dominio- M-GJ-02. Dicha situación también demuestra debilidades en el seguimiento y control.

También se evidenció que el formato de ficha técnica se ha venido utilizando, sin encontrarse formalizado dentro de los documentos del Sistema Integrado de Gestión, situación que vulnera el numeral 5.7 del Procedimiento Administración y Control de la Documentación del Sistema Integrado de Gestión. Lo anterior, teniendo en cuenta que revisado el sistema integrado no se constató su registro; por lo cual, se recomienda, desde ya, su registro.

## **6.2. La naturaleza de la intervención del Ministerio en el proceso de extinción de dominio.**

La Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, establece las reglas con sujeción a las cuales se enmarca la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho en el proceso del mismo nombre. En este sentido, recogemos las principales disposiciones que hacen alusión a dicha participación:

*Artículo 32. Ministerio de Justicia y del Derecho. El Ministerio de Justicia y del Derecho actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del interés jurídico de la Nación y representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento. Este podrá intervenir a partir de la fijación provisional de la pretensión y tendrá la facultad de presentar las solicitudes y los recursos que estime necesarios en procura de los intereses del Estado.*

*Artículo 74. Titularidad. La acción de revisión podrá ser promovida por cualquiera de los sujetos procesales que tengan interés jurídico y hayan sido legalmente reconocidos dentro de la actuación procesal. También podrá ser promovida por el Ministerio Público o por el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

*Artículo 85. Solicitud. Solo podrá solicitar la declaración de nulidad el sujeto procesal que resulte perjudicado por la concurrencia de la causal, siempre y cuando no hubiere contribuido a causarlo. También podrán solicitarla el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho. La persona que alegue una nulidad deberá probar la causal que*



 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		<b>Versión: 02</b>

*invoca, las razones en que se funda y no podrá formular una nueva, sino por causal diferente o por hechos posteriores.*

*Artículo 111. Control de legalidad a las medidas cautelares. Las medidas cautelares proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no serán susceptibles de los recursos de reposición ni apelación. Sin embargo, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, estas decisiones podrán ser sometidas a un control de legalidad posterior ante los jueces de extinción de dominio competentes.*

*Artículo 114. Procedimiento para el control de legalidad sobre el archivo. El control de legalidad sobre el archivo podrá ser solicitado por el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el denunciante o cualquier persona o entidad que acredite interés.*


*Artículo 124. Del archivo. (...) Esta decisión no hará tránsito a cosa juzgada y deberá ser comunicada al representante del Ministerio Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al denunciante, si la acción hubiese sido promovida por esta vía.*

Como se puede observar, la intención del legislador es otorgarle al Ministerio de Justicia y del Derecho un papel protagonista en el marco del proceso de extinción de dominio, que no precisamente se reduce a una participación limitada o carente de herramientas en la defensa de los intereses de la nación. Sobra señalar que dicho papel es complementado por la presencia de la Procuraduría General de la Nación, como agente del ministerio público en el proceso.

En este orden de ideas, la actuación del Ministerio debe ser entendida en un doble rol, en cuanto al proceso de extinción de dominio se refiere. En primer lugar, la actuación se adelanta en defensa del interés jurídico de la Nación quien, en últimas, será la beneficiaria de los bienes declarados como extinguidos y, en segundo lugar, como representante de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento.

Sobre el particular, vale la pena analizar si la intervención del Ministerio resulta facultativa u obligatoria, teniendo en cuenta que, hoy por hoy, la Dirección Jurídica interviene, no en todos los casos, y en los que interviene, lo hace sobre la base de una selección de los procesos, atendiendo unos criterios de escogencia.

En tal virtud, si la finalidad del proceso de extinción de dominio es la declaración de titularidad de los bienes, que bien pudiera arraigarse en la sentencia, a favor del Estado, el Ministerio estaría llamado a sostener la participación en el proceso de extinción de dominio en todos los procesos que envuelvan dicha naturaleza, razón por la cual la OCI recomienda a la Dirección Jurídica que se estudie y analice con detenimiento el sentido y los roles de la intervención del MJD.

	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

Ahora bien, en los casos en los que el Ministerio interviene, se han señalado varios criterios a través del Manual de Extinción de Dominio - M-GJ-02; desde este punto de vista se observan tres (3) criterios para determinar la intervención, los cuales se resumen en: i. La cuantía de los Bienes, ii. La relación de los bienes con organizaciones y estructuras criminales, iii. Los bienes afectados en procesos de connotación nacional.


La Oficina de Control Interno considera que, en gracia de discusión de la obligación facultativa del Ministerio en la intervención, existe oportunidad de mejora para precisar de manera objetiva dichos criterios. Respecto del primer criterio de intervención, el cual corresponde a la cuantía de los bienes, es importante señalar dos aspectos, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los procesos que interviene el Ministerio, son seleccionados bajo este parámetro.

En primer lugar, cuando no se conoce el valor de los bienes objeto de la acción de extinción, el Grupo realiza un cálculo para determinar la cuantía de los bienes; no obstante lo anterior, no se estipula en el manual de la entidad, el valor de la cuantía mínima expresada en SMLMV para asegurar la intervención. En el mismo sentido, no se ha señalado por el director de la Oficina Asesora Jurídica, o en su momento, por parte del Comité Técnico de Extinción de Dominio, el valor de dicha cuantía, razón por la cual, la responsabilidad de intervenir recae en el juicio y la experiencia de la coordinación del grupo de extinción, lo cual constituye un elemento de juicio enteramente subjetivo.

Por otra parte, es necesario que se señale con claridad a qué obedece la calificación de un caso de impacto nacional. Surgen varios interrogantes: ¿Qué significa un caso de esta naturaleza? ¿Podría ser un caso regional de impacto nacional?; ¿la envergadura del caso tiene un criterio económico o sencillamente se trata de un caso que genera noticia en la opinión pública? En fin, es necesario llevar a cabo una precisión al respecto que promueva rigor en la escogencia, en caso de que se aprecie que la obligación del Ministerio es facultativa.

Así mismo, la entidad no ha cuantificado cuál es el costo que asume el Ministerio al intervenir en un proceso de extinción de dominio, por lo cual, no es posible establecer la relación costo/beneficio de los procesos en los que participa, y de aquellos que no ameritan intervención; a pesar de ello, toda actuación del Ministerio es adelantada por un número reducido de abogados, si se toma en consideración la cantidad de procesos.

En lo que respecta al papel del Ministerio en torno a la representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento, es importante tener en cuenta que la auditoría no encontró evidencia que acredite el seguimiento y control que se ejerce al respecto, pues solo se reduce al conocimiento con que se cuenta, según el cual la administración la ejerce la SAE, entidad adscrita al

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que se tengan datos asociados a los bienes que den cuenta del rol de representante sobre el ente administrador.

Finalmente, se genera una conclusión obvia que consiste en la delicada definición de la obligación, bien facultativa, ora imperativa, en el proceso de extinción de dominio que deberá ser resuelta prontamente, para precisar el proceso interno y su acoplamiento con el ordenamiento jurídico. De allí se desprenderá si se hace necesario ajustar en el sistema integrado de gestión, los criterios respectivos de escogencia de los procesos.


### **6.3 Análisis de la base de datos de registro de los procesos de extinción de dominio.**

Actualmente, el Grupo de Extinción de Dominio cuenta con una base de datos – Excel- para el registro de los procesos de extinción de dominio. Dicha base de datos no cumple con la esencia de una herramienta idónea para hacer seguimiento, recopilar y organizar datos relacionados con el proceso, teniendo en cuenta que carece de criterios asociados a la integridad, confiabilidad y seguridad de la información. Lo anterior, se pudo constatar en los expedientes con radicación 20-1116 (2160), 19-1060 (2104), 19-1060 (2104), cuya información en la matriz se encuentra pendiente por diligenciar o completar, vulnerando lo dispuesto en el numeral 3.4.2 del Manual de Extinción Dominio; también existen campos sin diligenciar en la base de datos, vulnerando el numeral 3º del artículo 8º del Decreto 1427 de 2017 y el numeral 2º del artículo 6º de la Resolución 0685 de 2017.

Adicionalmente, la base de datos no está integrada con un sistema de información, circunstancia que no permite analizar datos gerenciales sobre los procesos, vulnerando la citada disposición. En este sentido, la Oficina de Control Interno, advierte dos inconvenientes asociados a la información relacionada con los casos de extinción de dominio; en primer lugar, no existe simetría en la información que comparten las entidades que se encuentran involucradas en dicho proceso, lo cual se traduce en datos e información desagregada en distintas entidades públicas.

Muestra de lo anterior lo constituye el hecho de que el Grupo de Extinción de Dominio no tiene certeza sobre la cantidad de los bienes que representa en los procesos de extinción, y mucho menos, su cuantía; si bien este inventario se encuentra a cargo de la administración que adelanta la Sociedad de Activos Especiales - S.A.E, esta información no es compartida con la Dirección Jurídica, y tampoco se comparte la información sobre los bienes que se han recuperado desde el año 2012, año en el cual el Ministerio inició la intervención en los procesos.

En segundo lugar, la ausencia de un sistema de información no permite medir la gestión de la entidad en los procesos en que interviene; tampoco permite clasificar los

 <span>La justicia es de todos</span> <span>Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

procesos, de acuerdo con causales de extinción; por otra parte, no se puede establecer el tiempo promedio en el que se resuelve un proceso de extinción en primera o segunda instancia o por medio de sentencia anticipada o procedimiento abreviado.

En el mismo sentido, no es posible establecer cuál es la cantidad y el valor de los bienes o recursos que se encuentran afectados con medidas cautelares y aquellos que cuentan con sentencia de extinción; por otra parte, también se desconoce los bienes con medidas cautelares en el exterior y en qué países. Esta situación resulta relevante, toda vez que, de acuerdo con Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, aproximadamente la mitad de las ganancias derivadas del delito salen del país.<sup>2</sup>

Lo anterior, podría contribuir a un adecuado seguimiento y control de la intervención del Ministerio en defensa del interés jurídico de la Nación y representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso de los procesos de extinción de domino, conforme lo dispone el artículo 32 del artículo 1708 de 2014.

Por supuesto, la anterior reflexión tiene cabida en el ámbito interinstitucional, cuyo enlace merece la intervención no solamente del Ministerio de Justicia y del Derecho, sino de los restantes actores que integran, bien como parte, ora como interviniente, el proceso bajo examen. Empero, es importante promover iniciativas que puedan contar con este alcance, con el ánimo de valorar el impacto de las actuaciones de cada uno de los actores.


#### **6.4 Los niveles de distribución del fondo FRISCO y una alternativa para la lucha contra la corrupción.**

Tomando en consideración una de las funciones de la Dirección Jurídica, descrita en el artículo 8º del Decreto 1427 de 2017, se contempla: “4. *Elaborar y presentar recomendaciones dirigidas al Ministro de Justicia y del Derecho, al Consejo Nacional de Estupefacientes o a las comisiones, comités operativos y/o comisiones de coordinación de carácter internacional, en materia de extinción de dominio y administración de bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), según corresponda*”, hemos de abordar los siguientes aspectos que nos merecen la mayor importancia:

A continuación, se presenta la distribución de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO, una vez revisada la normatividad al respecto:

Entidad y/o Destinación.	Nivel de Destinación.
--------------------------	-----------------------

<sup>2</sup> Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC “La extinción de dominio en Colombia” Bogotá 2015.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>

Rama Judicial	25%
Fiscalía General de la Nación	25%
Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa <sup>3</sup>	10%
Infraestructura penitenciaria y carcelaria <sup>4</sup>	5%
Sufragar los gastos requeridos para la recepción, administración, saneamiento, alistamiento, sostenimiento y disposición de los bienes inventariados por las FARC EP. Fondo Víctimas. <sup>5</sup>	15%
Departamento Administrativo para la Presidencia de la República <sup>6</sup> .	20%
Total	100%

Llama la atención a la Oficina de Control Interno que, en las disposiciones que aprueban, asignan y distribuyen los recursos del FRISCO no se contempla una destinación específica que permita promover la recuperación de los recursos y bienes —adquiridos producto de la extinción de dominio por delitos contra la administración pública— en manos de las entidades que fueron objeto de la corrupción.

Esta auditoria cree que, en el caso de los bienes recuperados en procesos de extinción por actividades ilícitas contra la administración pública, su destinación podría ser diferenciada, fundamentalmente porque, a diferencia de los bienes que se adquieren producto del narcotráfico o el crimen organizado transnacional, cuando se adquieren bienes relacionados con hechos de corrupción, en la mayoría de los casos son adquiridos con recursos del erario público.

De acuerdo con los tipos de corrupción más frecuentes, la apropiación de bienes públicos es la segunda modalidad de delitos contra la administración pública<sup>7</sup>; desde 2009, en el país se han registrado casos en 750 entidades territoriales, con un detrimento de cuatro billones de pesos en regalías, por ejemplo.

Como consecuencia de lo anterior, una vez declarada la extinción de dominio de los bienes, estos se incorporan al FRISCO, para destinarse a financiar actividades previstas por la Ley, pero en detrimento de la entidad afectada por la corrupción, por lo cual, no guardaría sentido que los bienes que sean declarados en extinción de dominio


<sup>3</sup> Artículo 28 del Decreto 1760 de 2019, por el cual se Modifica el artículo 2.5.5.11.4. Del Capítulo 11 del Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

<sup>4</sup> Artículo 1°. del Decreto 1787 de 2017. “Por medio del cual se adiciona el Título 7 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, se modifica el artículo 2.5.1.10 del Decreto número 1081 de 2015 y se dictan otras disposiciones”

<sup>5</sup> Artículo 3 del Decreto Ley 903 de 2017, “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC - EP”.

<sup>6</sup> Artículo 1. del Decreto 1055 de 2020, por el cual se adiciona el 2.5.7.3. del Decreto 1068 de 2015.

<sup>7</sup> Universidad Externado de Colombia “10 datos que no sabías sobre la corrupción en Colombia” Disponible en: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/negociacion/10-cosas-que-no-sabias-sobre-la-corrupcion-en-colombia/>

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

derivados de actividades ilícitas en contra de la Administración Pública, no sean destinados para los fines que fueron apropiados originalmente.

A sabiendas que estamos hablando de un tema de discusión y alcance legal, simplemente nos atrevemos a enunciar en el marco de esta auditoría y en atención al artículo 8º del Decreto 1427 de 2017, que consideramos importante que, desde la Dirección Jurídica/Grupo de Extinción de Dominio, se promuevan iniciativas o propuestas sobre la administración de los bienes del FRISCO, asociados a dos aspectos principalmente: 1) Estudiar la posibilidad de recomendar la importancia, en el marco de la lucha contra la corrupción, de la recuperación de recursos y/o bienes en procesos de extinción de dominio que encarnen casos de corrupción contra entidades afectadas, para que estas entidades dolientes puedan ser parte en el proceso y beneficiarias, a la vez, de la eventual recuperación de los recursos o bienes que les fueron privados en su momento. 2) Por supuesto, lo anterior conllevaría a establecer una relación entre el origen de la actividad ilícita, la cantidad de bienes y el valor de los recursos que ingresan al fondo.


En el mismo sentido, la OCI considera importante estudiar posibles mecanismos que permitan rendir cuentas sobre la administración de los bienes y recursos en los casos que se ha declarado la titularidad a favor del Estado, puesto que dichos recursos son públicos.

## **7. Gestión Documental.**

La Oficina de Control Interno encontró que todos los expedientes digitales evaluados presentan serios inconvenientes en su conformación, tales como, ordenación, clasificación, ausencia de documentos generados, situación que evidencia que no se ha atendido el numeral 3.4.3 del Manual de Extinción de Dominio- M-GJ-02 y las normas archivísticas contempladas en la Ley 594 de 2000.

## **8. Comité Técnico de Extinción de Dominio.**

En el marco de la auditoría, y en vigencia de la Resolución No.0411 de 2013 “por la cual se crea el Comité Técnico de Extinción de Dominio del Ministerio de Justicia y del Derecho”, la Oficina de Control Interno indagó por el cumplimiento de sus funciones, encontrando que no eran ejercidas y, además, existía coincidencia en varias de las labores desempeñadas por la Coordinación del Grupo de Extinción de Dominio, razón por la cual, desde el mes de marzo de 2020, la Dirección Jurídica presentó proyecto de resolución que permitiera dejar sin vigencia la citada resolución, logrando la expedición de la Resolución 1299 del 26 de agosto 2020, “por la cual se deroga la Resolución No.0411 de 2013”.

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>

## 9. Manual de Extinción de Dominio- M-GJ-02.


La Oficina de Control interno recomienda ajustar -de manera urgente- el Manual de Extinción de Dominio, teniendo en cuenta que data del 2014, y se debe actualizar conforme a la normatividad vigente y teniendo en consideración las recomendaciones propuestas en el marco de la presente auditoría.

Así mismo, se deberá actualizar conforme a las buenas prácticas y normas de calidad vigentes, que garanticen una efectiva gestión orientada hacia al cumplimiento de los objetivos del proceso en la Entidad.

## 10. Análisis de Riesgos.


La Oficina de Control Interno, en el marco de su plan de auditoría con enfoque en riesgos, adelantó la presente auditoría evaluando los riesgos asociados al proceso auditado. En este sentido, es importante precisar que, revisado el mapa de riesgos de la Dirección Jurídica en el Sistema Integrado de Gestión, se observó que existen riesgos asociados al proceso de extinción de dominio, tal y como se muestra a continuación:

Riesgo	Control existente
<b>Contestar los requerimientos jurídicos por fuera de los términos legales o no contestarlos (Consultas al Consejo de Estado, Revisiones de Actos Administrativos, Conceptos)</b>	<p>El profesional designado, diariamente, con el fin de verificar los términos de respuesta y generar las alertas de seguimiento y así mismo, verificar la competencia del Grupo de Actuaciones Administrativas, para dar trámite a la solicitud y el término legal para hacerlo, cuando proceda, registra en las matrices diseñadas los requerimientos recibidos por parte de las diferentes dependencias. Si al momento de realizar la verificación determina que los requerimientos son competencia de otra dependencia interna, se realiza la respectiva reasignación de los requerimientos.</p> <p>El Coordinador del Grupo de Actuaciones Administrativas semanalmente, con el fin de verificar los términos de respuesta y generar las alertas de vencimiento, realiza seguimiento a las matrices diseñadas para tal fin. Si al momento de realizar el seguimiento identifica alguna inconsistencia o un requerimiento próximo a vencerse, genera las alertas inmediatas para que se priorice la respuesta de estos.</p>

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>

Riesgo	Control existente
<b>Inoportuna Gestión de las Actividades de Cobro.</b>	<p>El coordinador del Grupo de Actuaciones Administrativas al menos una vez al mes, para identificar las actuaciones e impulsos de la gestión de cobro de cada obligación, realiza seguimiento a las obligaciones recibidas y en gestión de cobro. Si al momento de la revisión, se identifica inactividad procesal, se remitirá solicitud o correo electrónico o memorando para la priorización de estos procesos al abogado encargado.</p> <p>El coordinador del Grupo de Actuaciones Administrativas mensualmente, para identificar las actuaciones e impulsos desarrollados, frente a la gestión de cobro de cada obligación, realiza el cruce entre las obligaciones remitidas por las áreas emisoras del título vs el reporte de obligaciones registrado en las matrices de seguimiento de los procesos. Si al momento del cruce, identifica alguna situación que pueda llevar a la prescripción de la acción de cobro o a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, identifica los títulos que no han sido enviados a gestión de cobro y los prioriza para adelantar el cobro correspondiente.</p>
<b>Efectuar calificaciones de los riesgos procesales inoportunamente o con errores</b>	<p>El coordinador del Grupo de Defensa Jurídica, al menos dos veces al semestre, a fin de confrontar la información del E-kogui vs la consignada en el formato de consolidación procesal, realiza seguimiento a las calificaciones de los riesgos procesales, Si al momento del seguimiento identifica diferencias entre la información registrada en E-kogui vs la consignada en el registro de consolidación procesal, procederá a solicitar al abogado encargado la actualización y verificación de esta información, tanto en E-kogui como en el formato.</p>
<b>Vencimiento de términos en los procesos contenciosos y conciliaciones en los que es parte el</b>	<p>El coordinador del Grupo de Defensa jurídica, mensualmente realiza un seguimiento a los términos de los procesos contenciosos y de las conciliaciones en los que es parte el Ministerio de Justicia y del Derecho en los registros realizados por los apoderados en los formatos preestablecidos en los procedimientos y en el eKOGUI. Si al momento de realizar el seguimiento, identifica procesos contenciosos o conciliatorios próximos a vencerse, prioriza estos procesos para adelantar los trámites correspondientes según el estado del proceso.</p>



 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 02</b>

Riesgo	Control existente
<b>Inoportunidad en el pago de sentencias y conciliaciones en contra de la entidad</b>	El coordinador del Grupo de Defensa Jurídica, al menos dos veces al semestre, a fin de priorizar los pagos de las sentencias y conciliaciones, realiza seguimiento a las calificaciones de los riesgos procesales contenidas en E-kogui y en los formatos de consolidación procesal. Si al momento del seguimiento identifica la obligación de pago de una sentencia o conciliación próxima a realizarse, procederá a solicitar al abogado la información para la solicitud del PAC en financiera para el trámite correspondiente

Al respecto, esta Oficina considera que es importante identificar las posibles amenazas que puedan impedir el cumplimiento de los objetivos asociados al proceso de extinción de dominio; es por ello que, en el marco de esta auditoría, sugerimos que se contemple un riesgo asociado a:


- ✓ **Riesgo de indebido seguimiento y control en los procesos de extinción de dominio**

De otro lado, no se han identificado riesgos asociados al seguimiento estricto de los procesos de extinción de dominio en los que intervienen el Ministerio de Justicia y del Derecho, pues dentro de la presente auditoría se detectaron debilidades en la base de datos para hacer seguimiento, recopilar y organizar datos relacionados con el proceso, dado que se pudo constatar que en los expedientes con radicación 20-1116 (2160), 19-1060 (2104) y 19-1060 (2104), además se observaron problemas en la debida conformación del expediente digital.

## 11. CONCLUSIONES

### Hallazgo No. 1

Se presentan debilidades en el seguimiento y control sobre las actuaciones que debe desplegar el Ministerio de Justicia y del Derecho, toda vez que en 3 de los expedientes evaluados no presentaron evidencia de las actuaciones asociadas a la radicación del poder y a la respuesta frente al control de una medida cautelar por parte del Ministerio que no fue acreditada; también existen campos sin diligenciar en la base de datos, presuntamente vulnerando el numeral 3º del artículo 8º del Decreto 1427 de 2017 y el numeral 2º del artículo 6º de la Resolución 0685 de 2017.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

### **Recomendación**

Implementar controles asociados a las actividades de seguimiento y las actuaciones judiciales en los expedientes y base de datos, con el fin de asegurar la adecuada gestión de los procesos de extinción de dominio.

### **Hallazgo No 2.**

La base de datos para el registro de los procesos de extinción de dominio no se encuentra integrada con un sistema de información vulnerando el numeral 3.4.2 del Manual de Extinción de Dominio.

### **Recomendación**

Se recomienda adoptar una base de datos que cumpla con los criterios de integridad, confiabilidad y seguridad de la información, integrarla con un sistema de información o aplicativo web, con el fin de que se puedan generar datos estadísticos y gerenciales que reflejen el cumplimiento del deber misional de la entidad en este aspecto y que permitan contribuir a la toma de decisiones sobre la materia.

### **Hallazgo No. 3**

El formato de la ficha técnica se ha venido utilizando sin encontrarse formalizado dentro de los documentos del Sistema Integrado de Gestión, situaciones que vulneran el numeral 5.7 del Procedimiento Administración y Control de la Documentación del Sistema Integrado de Gestión.

### **Recomendación**

Atender el procedimiento establecido el numeral 5.7 del Procedimiento Administración y Control de la Documentación del Sistema Integrado de Gestión, integrando el formato en mención.

### **Hallazgo No 4.**

Se presentan debilidades en la debida conformación del expediente digital, lo cual vulneraría el numeral 3.4.3 del Manual de Extinción de Dominio- M-GJ-02, numeral 4º del artículo 6º de la Resolución 0685 de 2017 y las normas archivísticas contempladas en la Ley 594 de 2000.

### **Recomendación.**

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 02

Explorar distintas estrategias que permitan la debida conformación de expedientes, así como implementar un plan de choque para la organización y actualización del archivo de los procesos de extinción de dominio.

**Recomendaciones generales.**

- Actualizar el Manual de Extinción de Dominio.
- Identificar riesgos y sus controles asociados al proceso de extinción de dominio.
- Promover iniciativas, propuestas o recomendaciones sobre la administración de los bienes del FRISCO y en general sobre extinción de dominio dirigidas *a* Ministro de Justicia y del Derecho, al Consejo Nacional de Estupeficientes o a las comisiones, comités operativos *y/o* comisiones de coordinación de carácter internacional.

Con un muy cordial saludo,

**MARÍA JOSÉ ARNEO PACHECO**  
Profesional OCI

**ALEXANDER HERNANDEZ CARDENAS**  
Profesional OCI

**FERNANDO OCTAVIO ORTIZ**  
Profesional OCI

**VoBo. DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno