

Alcance y limitaciones de la destinación de los bienes de extinción de dominio en la política de Economía Popular y la generación de tierras para la “Paz Total”

Scope and Limitations of the Allocation of Assets Subject to Asset Forfeiture in the Popular Economy Policy and the Generation of Land for “Total Peace”

Recibido: 23 de abril de 2026. Aceptado: 14 de mayo de 2026.

Marcela López Rodríguez

Abogada especialista en Instituciones Jurídico-Penales por la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Política Criminal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

malopezro@unal.edu.co

El presente artículo es una versión ampliada y actualizada del capítulo “La destinación de los bienes de extinción de dominio en Colombia” del trabajo de tesis de la autora, titulado “La destinación de los bienes de extinción de dominio bajo criterios de justicia social y prevención del delito. Casos México y Colombia”, publicado en TesiUNAM, pp. 34-60, 2025.

Para citar este artículo:

López Rodríguez, M. (2026). Alcance y limitaciones de la destinación de los bienes de extinción de dominio en la política de Economía Popular y la generación de tierras para la “Paz Total”. *REVISITUS ACADEMICUS CIENTIFICUS*, 2(2), 169–204.

Resumen

Antecedentes. La extinción de dominio no se limita al ámbito judicial, sino que comprende una dimensión administrativa vinculada con la custodia, conservación, recuperación y destinación de los bienes de origen ilícito. En Colombia, durante el periodo presidencial 2022–2026, se promovió la utilización de estos activos para fortalecer las políticas de economía popular y Tierras para la Paz Total.

Métodos. Se realizó una investigación cualitativa, de diseño documental y alcance descriptivo-evaluativo. El análisis se sustentó en la revisión de normas sobre extinción de dominio, documentos de política pública, informes institucionales y datos sobre la administración y transferencia de activos gestionados por la Sociedad de Activos Especiales. La información fue examinada mediante un enfoque jurídico, comparativo y crítico, orientado a valorar la correspondencia entre los objetivos gubernamentales y los resultados alcanzados.

Resultados. El estudio identifica que la gestión administrativa de los bienes sujetos a extinción de dominio comprende un ciclo integral que culmina con su adjudicación o con la transferencia de los recursos obtenidos mediante su enajenación. Sin embargo, las transferencias destinadas a la economía popular y a Tierras para la Paz Total han sido limitadas, mientras una parte significativa de los recursos continúa vinculada con la política antidrogas tradicional.

Interpretación. La extinción de dominio puede constituir un instrumento de redistribución social y desarrollo económico, siempre que exista una gestión administrativa eficiente, transparente y coherente con los objetivos de política pública. Los resultados examinados evidencian una brecha entre el discurso gubernamental y la efectiva destinación social de los activos recuperados.

Palabras clave: Extinción de dominio; administración de activos recuperados; asignaciones específicas; bienes estratégicos; política antidrogas; políticas sociales; justicia social

Abstract

Background. Asset forfeiture extends beyond the judicial sphere and includes an administrative dimension related to the custody, preservation, recovery, and allocation of assets of illicit origin. In Colombia, during the 2022–2026 presidential term, the use of these assets was promoted to support the policies of the popular economy and Land for Total Peace.

Methods. A qualitative study with a documentary design and descriptive-evaluative scope was conducted. The analysis was based on legislation governing asset forfeiture, public policy documents, institutional reports, and data on the administration and transfer of assets managed by the Special Assets Company. The information was examined through a legal, comparative, and critical approach aimed at assessing the consistency between governmental objectives and the results achieved.

Findings. The study shows that the administrative management of assets subject to forfeiture involves an integrated cycle that concludes with their allocation in kind or with the transfer of proceeds obtained from their sale. However, transfers directed toward the popular economy and Land for Total Peace have remained limited, while a significant share of resources continues to be linked to traditional drug-control policy.

Interpretation. Asset forfeiture can serve as an instrument of social redistribution and economic development, provided that its administration is efficient, transparent, and consistent with public policy objectives. The findings reveal a gap between governmental discourse and the effective social allocation of recovered assets.

Keywords: Asset forfeiture; management of recovered assets; specific allocations; strategic assets; Anti-drug policy; social public policies; social justice

Zusammenfassung

Hintergrund. Die Vermögensabschöpfung geht über den rein gerichtlichen Bereich hinaus und umfasst eine administrative Dimension, die mit der Verwahrung, Erhaltung, Wiedererlangung und endgültigen Verwendung von Vermögenswerten illegaler Herkunft verbunden ist. In Kolumbien wurde während der Amtszeit 2022–2026 die Nutzung dieser Vermögenswerte zur Unterstützung der Politik der Volkswirtschaft und des Programms Land für den Totalen Frieden gefördert.

Methoden. Es wurde eine qualitative Untersuchung mit dokumentarischem Design und deskriptiv-evaluativem Erkenntnisinteresse durchgeführt. Die Analyse stützte sich auf Rechtsvorschriften zur Vermögensabschöpfung, Dokumente der öffentlichen Politik, institutionelle Berichte sowie Daten über die Verwaltung und Übertragung von Vermögenswerten durch die Gesellschaft für Sondervermögen. Die Informationen wurden mithilfe eines juristischen, vergleichenden und kritischen Ansatzes ausgewertet, um die Übereinstimmung zwischen den Regierungszielen und den erzielten Ergebnissen zu beurteilen.

Ergebnisse. Die Untersuchung zeigt, dass die administrative Verwaltung von der Vermögensabschöpfung unterliegenden Gütern einen umfassenden Zyklus umfasst, der mit ihrer Übertragung in natura oder mit der Weiterleitung der aus ihrer Veräußerung erzielten Erlöse endet. Die für die Volkswirtschaft und Land für den Totalen Frieden bestimmten Übertragungen blieben jedoch begrenzt, während ein erheblicher Teil der Mittel weiterhin an die traditionelle Drogenbekämpfungspolitik gebunden ist.

Interpretation. Die Vermögensabschöpfung kann als Instrument sozialer Umverteilung und wirtschaftlicher Entwicklung dienen, sofern ihre Verwaltung effizient, transparent und mit den Zielen der öffentlichen Politik vereinbar ist. Die Ergebnisse machen eine Lücke zwischen dem staatlichen Diskurs und der tatsächlichen sozialen Verwendung der eingezogenen Vermögenswerte sichtbar.

Schlüsselwörter: Vermögenseinziehung; Verwaltung zurückgewonnener Vermögenswerte; spezifische Zuweisungen; strategische Güter; Drogenbekämpfungspolitik; Sozialpolitik; soziale Gerechtigkeit

Resumo

Antecedentes. A extinção de domínio ultrapassa a esfera estritamente judicial e compreende uma dimensão administrativa relacionada à custódia, conservação, recuperação e destinação de bens de origem ilícita. Na Colômbia, durante o período presidencial de 2022–2026, promoveu-se a utilização desses ativos para fortalecer as políticas de economia popular e Terras para a Paz Total.

Métodos. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, de delineamento documental e alcance descritivo-avaliativo. A análise baseou-se na legislação sobre extinção de domínio, documentos de políticas públicas, relatórios institucionais e dados relativos à administração e transferência de ativos geridos pela Sociedade de Ativos Especiais. As informações foram examinadas por meio de uma abordagem jurídica, comparativa e crítica, orientada à avaliação da correspondência entre os objetivos governamentais e os resultados alcançados.

Resultados. O estudo demonstra que a gestão administrativa dos bens sujeitos à extinção de domínio compreende um ciclo integral que culmina em sua adjudicação em espécie ou na transferência dos recursos obtidos com sua alienação. Contudo, as transferências destinadas à economia popular e às Terras para a Paz Total permaneceram limitadas, enquanto parcela significativa dos recursos continua vinculada à política antidrogas tradicional.

Interpretação. A extinção de domínio pode constituir um instrumento de redistribuição social e desenvolvimento econômico, desde que sua gestão seja eficiente, transparente e coerente com os objetivos das políticas públicas. Os resultados evidenciam uma distância entre o discurso governamental e a efetiva destinação social dos ativos recuperados.

Palavras-chave: Extinção de domínio; administração de ativos recuperados; alocações específicas; bens estratégicos; política antidrogas; políticas sociais; justiça social

Introducción

La extinción de dominio se erige como una institución jurídica fundamental dentro del andamiaje de la política criminal contemporánea frente a la delincuencia organizada. Su propósito reside en la restauración de la función social de la propiedad mediante la transferencia de la titularidad de activos de origen ilícito hacia el Estado, transformando así la propiedad privada ilegítima en recursos públicos aprovechables para el cumplimiento de los fines estatales.

En consonancia con los estándares de la normativa internacional y la doctrina especializada, la administración de este capital debe orientarse, preferentemente, hacia la generación de recursos líquidos que resulten aprovechables tanto para el Estado como para la sociedad civil. Desde 2014, Colombia ha consolidado un modelo de destinación que prioriza el financiamiento de la propia entidad administradora y faculta asignaciones discrecionales, supeditando a estas la transferencia de recursos hacia los organismos judiciales y de investigación, para los cuales la norma técnica ha estipulado porcentajes fijos de participación.

Tras la investidura de Gustavo Petro como presidente de Colombia en 2022, se produjo un viraje programático al anunciarse el uso de los bienes en proceso de extinción de dominio en favor de los ejes transversales de “Economía popular” y “Tierras para la Paz Total”. Estas iniciativas, de naturaleza ambiciosa, constituyen pilares fundamentales del modelo económico y del Plan Nacional de Desarrollo, el cual persigue la consecución de la justicia social mediante el

fortalecimiento de los circuitos de economía informal y asociativa. Asimismo, dichas políticas pretenden viabilizar la redistribución de tierras en favor de comunidades campesinas, pueblos indígenas y víctimas del conflicto armado, integrando la gestión de activos ilícitos en la arquitectura de la paz territorial.

En lo sucesivo, se analizará las transformaciones institucionales, así como las desventajas y los obstáculos estructurales que ha enfrentado las políticas de economía popular y tierras para la paz total, tras más de tres años de ejecución.

I. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y DOCTRINALES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS RECUPERADOS

En el ámbito del derecho internacional, instrumentos de carácter vinculante como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas -1988-, la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional -2000- y la Convención contra la Corrupción -Mérida, 2003-, han establecido un estándar de amplia discrecionalidad para que los Estados parte determinen, conforme a su ordenamiento interno, el destino de los activos extinguidos.

No obstante, la relativa indeterminación de estas normas -propias del *hard law*- es precisada y robustecida por el desarrollo del *soft law*. Instrumentos como los Planes de Acción Hemisféricos, el Proyecto BIDAL, las recomendaciones del GAFI y la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio han integrado al discurso internacional escalas de interpretación y cumplimiento que orientan la aplicación y ejecución de la destinación de estos bienes. Existe un consenso en la doctrina y en los documentos citados respecto a que, la administración de los activos recuperados debe regirse por principios de transparencia y profesionalismo, quedando supeditada a organismos especializados o entes colegiados de autoridad superior.

De manera individual, el Proyecto BIDAL subraya que la enajenación de los bienes sujetos a extinción debe perseguir la máxima eficiencia económica -obtención del mayor valor posible-, propendiendo simultáneamente por la socialización del capital ilícito en favor de las víctimas y de la eficacia de la política criminal (OEA, 2011). Por su parte, la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, 2011) estipula que el producto de la recuperación de activos puede canalizarse hacia la reparación integral de las víctimas o incorporarse al presupuesto nacional mediante fondos específicos. Dichos recursos están llamados a financiar programas de prevención del delito, el fortalecimiento institucional de los entes de persecución penal, la sostenibilidad del sistema de administración de bienes y los gastos propios del trámite procesal.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, 2010), a través de su guía Mejores Prácticas sobre Decomiso, también destaca la prioridad de destinar los activos, o el valor resultante de su comercialización, al financiamiento de programas de salud, educación y otras áreas que incrementen el bienestar público¹.

Esta postura converge con la discusión doctrinal contemporánea, la cual sostiene que la gestión de los activos incautados debe adoptar un enfoque de creación de valor (Martínez Sánchez, 2022). Este paradigma no solo implica la transformación de capitales irregulares en recursos lícitos y aprovechables para el Estado y la sociedad, sino que se orienta de manera finalista hacia la provisión de servicios básicos y la ejecución de proyectos sociales que propendan por la materialización de derechos fundamentales.

Dado que este proceso conlleva la administración de dineros públicos, resulta imperativo mantener un modelo de gestión basado en los principios de eficacia y eficiencia. En este sentido, la rentabilidad del sistema adquiere una relevancia técnica sustancial para potenciar la respuesta a las necesidades ciudadanas. De acuerdo con Wilson Alejandro Martínez

Sánchez (2022), debe aplicarse una metodología orientada a la minimización de pasivos y la maximización de utilidades; así, la optimización financiera de los bienes recuperados no es un fin en sí mismo, sino un medio idóneo para restaurar la confianza institucional y la legitimidad del Estado.

II. EL SISTEMA COLOMBIANO

Al menos desde 2014, el ordenamiento jurídico colombiano ha pretendido sujetar la destinación de los bienes afectados por extinción de dominio a criterios de estricta reserva legal. El artículo 90 de la Ley 1708 -Código de Extinción de Dominio- define a la Sociedad de Activos Especiales -SAE- como una sociedad de economía mixta del orden nacional, de naturaleza única y sometida en su gestión al régimen del derecho privado, cuyo objetivo principal es la administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-, al cual pertenecen los bienes de extinción de dominio, bajo las directrices trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE-. La SAE tiene por mandato legal el fortalecimiento del sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural y la atención y reparación integral a las víctimas.

Bajo su diseño original y aún vigente, el artículo 91 de la citada norma dispone que tanto los activos objeto de extinción de dominio como el producto de su monetización se destinarán en favor del Estado, con sujeción a un orden de prelación para la distribución de los recursos.

En primer lugar, se autoriza el descuento de los gastos de administración de la propia entidad y el saneamiento gradual de los pasivos del FRISCO. Seguidamente, el sistema prevé la cobertura financiera de objetivos de política pública determinados por el Gobierno Nacional; esta fase comprende tanto las denominadas destinaciones específicas como la categoría emergente de bienes estratégicos para los propósitos de políticas públicas. El alcance de esta última figura, dada su naturaleza innovadora dentro del régimen de administración de activos, será desarrollado más adelante.

Solo una vez superadas estas etapas de descuento, los recursos se distribuyen en porcentajes fijos entre las entidades que integran el sistema de investigación, persecución y juzgamiento de la extinción de dominio, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Gobierno Nacional, Policía Judicial, entre otras.

Ahora bien, pese a la ausencia de una definición taxativa en el texto legal respecto a la tipología de destinación específica, a partir de una interpretación literal y teleológica del artículo 91 de la Ley 1708 es posible colegir que esta figura consiste en la afectación de una suma dineraria determinada -proveniente de los activos extinguidos o del producto de su enajenación- para la financiación de un programa, proyecto o política pública concreta.

El carácter específico de dicha asignación implica una rigurosa vinculación finalista; es decir, el recurso se transfiere a una entidad con la exclusiva obligación de sufragar un objetivo particular y predeterminado, quedando proscrito su uso para fines generales u otros distintos a los previstos por el legislador.

A pesar de su naturaleza de recursos públicos, estas asignaciones específicas adolecen de una notable fragmentación normativa. Su regulación se encuentra dispersa en un profuso catálogo de instrumentos jurídicos de diversa jerarquía -tanto de origen legal como reglamentario- que dificultan su sistematización. A continuación, se detallan las disposiciones emitidas por el legislador y el Ejecutivo:

- Los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina deberán ser destinados prioritariamente a programas sociales que benefician la población raizal -Artículo 22 de la Ley 1849 de 2017-.
- Los predios rurales con vocación agrícola² deberán ser destinados a la Agencia Nacional de Tierras, para la conformación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral -Decreto 902 de 2017- o directamente a los beneficiarios que indique la entidad; salvo que hayan sido solicitados por la Unidad Administrativa Especial de

Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -Ley 1448 de 2011, Decretos 4801 de 2011, 1071 de 2015 y 440 de 2016-.

- Los predios rurales y urbanos útiles para desarrollar proyectos de vivienda de interés social para población en proceso de reincorporación³ serán transferidos directamente a los beneficiarios que indique la Agencia para la Reincorporación y la Normalización o quién haga sus veces.
- Los bienes que hacen parte de los procesos en los que se aplica la Justicia Premial -en tratándose de la retribución, la sentencia anticipada, la negociación patrimonial por colaboración efectiva y la sentencia anticipada por confesión-.
- Los bienes estratégicos para los proyectos de la Dirección de política contra las drogas del Ministerio de Justicia -Ley 30 de 1986-.
- Los bienes rurales estratégicos para la reubicación, movilización o traslado de instalaciones destinadas a la defensa y colaboración efectiva.
- Los bienes estratégicos para la misión de la Agencia para el Desarrollo Rural.
- Los bienes estratégicos para la misión del Servicio Educativo Nacional de Aprendizaje -Sena-.
- Los bienes estratégicos para la misión de la Agencia para la Renovación del Territorio.
- Los bienes o su valor sujetos a extinción de dominio por su uso en actividades de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, financian el Fondo contra la Explotación de Menores -Ley 1336 de 2009-.
- Los bienes extintos que presentaban características idóneas para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social debían ser transferidos a Fonvivienda -Ley 1537 de 2012-.
- El 5% de todo lo recaudado por extinción, se envía al Fondo para la Reparación de las Víctimas -Leyes 1448 de 2011 y 975 de 2005, Decreto 1366 de 2013-.

Esta última asignación constituye una singularidad dentro del diseño normativo, ya que es la única partida a la que el legislador le fijó un porcentaje concreto sin que la entidad beneficiaria forme parte del sistema de persecución y juzgamiento de la extinción de dominio, al cual le asiste el derecho a una distribución fija.

Lo anterior es de relevancia, dado a que, a diferencia de las distribuciones porcentuales de carácter vinculante, las asignaciones específicas carecen de una naturaleza imperativa; es decir, la Sociedad de Activos Especiales no está compelida a determinar un monto imprescindible y periódico para sufragar dichos rubros⁴. Por el contrario, estas asignaciones operan como un menú de opciones facultativas que el Ejecutivo nacional puede priorizar o no para la inversión de los recursos captados por la vía de la extinción de dominio.

Si bien es cierto que el Consejo Nacional de Estupefacientes expide el presupuesto, de conformidad con el artículo 5° de la Resolución 06 de 2016 de tal entidad, la Sociedad de Activos Especiales -SAE- tiene la carga de presentar el proyecto, una vez el Ejecutivo le haya indicado los rubros para las destinaciones específicas y los bienes estratégicos.

Por un lado, la competencia del Consejo se circunscribe a la validación de requisitos de legalidad y sostenibilidad, verificando la congruencia del proyecto con el escenario macroeconómico⁵ y las directrices del Sector Hacienda y Crédito Público. Asimismo, el CNE debe constatar la existencia de proyecciones de ingresos⁶ y gastos⁷ con un horizonte mínimo de cuatro años. Respecto a la programación de transferencias, el control debe garantizar el detalle de las partidas destinadas al saneamiento gradual de los pasivos del FRISCO, los porcentajes legales para las instituciones del sistema de justicia -artículo 91, Ley 1708 de 2014- y el monto de las destinaciones específicas.

De otro, la esfera de discrecionalidad del jefe de Gobierno encuentra su único referente de legalidad en la directriz programática contenida en el inciso 2° del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. Disposición que estipula de forma taxativa que “la administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia”.

Esta precaria densidad normativa reduce el control de la asignación a una mera verificación formal de concordancia con directrices constitucionales generales. La enunciación de tales principios en la norma resulta necesaria para la coherencia sistémica del ordenamiento, pero la carencia de desarrollo frente a los conflictos que pueden presentarse en la elección de las políticas públicas a financiar pone en evidencia la manifiesta incapacidad de blindar de indeterminación, que puede convertir la asignación de bienes de extinción de dominio en un ejercicio de voluntad política exento de una verdadera sujeción a criterios de idoneidad y eficiencia.

En este punto es pertinente subrayar que este régimen de distribución ha sido objeto de sucesivas reformas legislativas a través de las Leyes 1753 de 2015, 1849 de 2017, 2197 de 2022 y 2294 de 2023.

En todo caso, estas modificaciones no han subvertido la arquitectura financiera original del sistema; por el contrario, se han limitado a la adición o supresión de destinaciones específicas y a la reconfiguración de los porcentajes asignados a los organismos judiciales.

Aunque podría sostenerse que la ausencia de grandes y estructurales modificaciones legislativas sirve para el Estado colombiano mantenga una línea de continuidad político-criminal por más de una década en materia de destinación de activos extinguidos, lo que puede verse también es que este diseño normativo privilegia la fijación de los objetivos financiados y un amplio margen de discrecionalidad en la distribución de los recursos, por encima de la rigurosidad en los criterios técnicos de elegibilidad -el quién y el cómo de la asignación- y de la construcción de un sistema robusto de rendición de cuentas.

La evidencia analítica presentada confirma que, si bien, los recursos recuperados se orientan formalmente a objetivos de política pública -tales como la prevención del delito, el bienestar social, la reparación integral de las víctimas y la sostenibilidad del sistema de justicia-, su arquitectura de decisión permanece anclada en una voluntad unipersonal.

La línea de continuidad político-criminal que se ha sostenido en Colombia por aproximadamente 12 años configura una tradición de gestión centralizada y escasamente técnica, en la que también se inserta la reciente reforma.

II. LA REFORMA PETRO

Durante su acto de investidura como presidente de Colombia para el período 2022-2026, Gustavo Petro introdujo en la agenda pública el imperativo de la destinación social de los bienes de extinción de dominio. El mandatario declaró de forma taxativa que “todos los bienes en extinción de dominio o extinguidos de la SAE pasarán a ser la base de una nueva economía productiva, administrada por organizaciones campesinas, cooperativas urbanas de jóvenes productivos y asociaciones populares femeninas”.

Este viraje en el enfoque de administración de los activos encuentra su fundamento en la premisa presidencial según la cual, “una sociedad próspera debe basar su economía cada vez más en el trabajo impulsado por la inteligencia” (Petro, 2022). Con ello, el mandatario presentó a la extinción de dominio como un apalancamiento de la economía popular, un eje programático orientado a viabilizar la redistribución de la riqueza y estimular la productividad. Esta apuesta, fundamentada en el pilar de la expansión de capacidades, persigue la generación de condiciones estructurales que permitan a los sectores históricamente marginados la consecución de sus proyectos de vida.

De acuerdo con el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida (Departamento Nacional de Planeación, 2023), esta política pública persigue la sostenibilidad, el crecimiento y la productividad de “los oficios y ocupaciones mercantiles -producción, distribución y comercialización de bienes y servicios- y no mercantiles -domésticas o comunitarias- desarrolladas por unidades económicas de baja escala -personales, familiares, micronegocios o microempresas-, en cualquier sector económico”.

En la retórica oficial, la convergencia entre la economía popular y los activos recuperados se presentó bajo una lógica de justicia distributiva, donde los bienes de origen ilícito fungirían como el soporte financiero de un ambicioso proyecto de beneficio social. Esta narrativa se consolidó a través de un despliegue mediático que anunciaba la transferencia de activos avaluados en \$22 billones hacia la economía popular (Presidencia de la República, 2022),

Bajo este esquema, la administración de predios por parte de la SAE se proyectó como el motor de procesos productivos (El Universal, 2023); asimismo, situó a la extinción de dominio como la fuente de financiamiento primordial para la revitalización del sector agroindustrial (Portafolio, 2022). Lo cual, cristalizó en el imaginario colectivo la instrumentalización de los activos incautados en favor de la economía popular.

Adicionalmente, mediante un estratégico posicionamiento en la agenda pública, el Gobierno Nacional anunció la adscripción prioritaria de los activos rurales recuperados a los objetivos de la “Paz Total”. Dicha estrategia se focalizó en la gobernanza de tierras como pilar fundamental para potenciar la reparación de las víctimas y la puesta en práctica de la reforma agraria, en el propósito de impulsar el uso de los activos estatales como un instrumento de transformación estructural del conflicto (Vélez Cárdenas, 2023).

La ambición de este esquema es corregir las falencias de la justicia transicional clásica en Colombia, la cual descuidó las condiciones materiales de la paz en favor de un cese formal al fuego. Esta reorientación hacia la dimensión económica del conflicto se manifestó en una estrategia de comunicación institucional que enfatizó el papel de la SAE en la democratización de la tierra, como se evidencia en los reportes sobre la cartografía de los predios recuperados (El Espectador, 2022), y los modelos de compra y adjudicación de tierras para la población campesina (Presidencia de la República, 2023).

Por último, al inicio del período gubernamental de Gustavo Petro, se presentó la Política Nacional de Drogas 2023-2033 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023). Este marco estratégico se formalizó mediante un convenio suscrito entre el Ministerio de Justicia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) -a través del programa “Nuestra Tierra Próspera”- y el Gobierno de los Estados Unidos. El documento aborda la problemática de los territorios vulnerables bajo una perspectiva de desarrollo rural y protección ambiental, consolidando un cambio de paradigma en la lucha contra las economías ilícitas mediante un enfoque integral sustentado en la evidencia.

La iniciativa exhibida pretendió instrumentalizar el régimen de extinción de dominio para convertir los bienes incautados como la fuente principal de provisión de predios con una alta densidad de cultivos de uso ilícito para la ejecución de proyectos productivos y ambientales (Presidencia de la República, 2023).

En definitiva, los bienes de extinción de dominio fueron integrados en las propuestas centrales de gobierno como el soporte económico requerido para dar concreción a los compromisos adquiridos en campaña. Así, el patrimonio recuperado se proyectó como el flujo de recursos destinado a sufragar los objetivos trazados.

Sin embargo, la reforma implementada mediante la Ley 2294 de 2023⁸ al régimen del artículo 91 la Ley 1708 de 2014, tardó 8 meses en promulgarse y no trascendió la categoría de una modificación meramente superficial. El legislador optó por perpetuar incólume tanto la asistematicidad en los criterios de elegibilidad de las asignaciones priorizadas como la estructura de las distribuciones porcentuales de carácter vinculante. A su vez, la potestad discrecional para la determinación de estas destinaciones permaneció concentrada de forma exclusiva en la esfera del titular del ejecutivo.

En términos estrictamente operativos, la innovación legislativa se redujo a tres ajustes específicos. El primero de ellos consistió en la adición de cinco nuevas asignaciones prioritarias al profuso catálogo preexistente. De este nuevo listado, lo cierto es que, tan solo una guarda relación directa con la financiación y ejecución de proyectos productivos en el marco de la estrategia de Paz Total:

- Mejoramiento de infraestructura y/o desarrollo de proyectos de interés social a favor de las instituciones que se enmarcan en la educación para el trabajo y el desarrollo humano.
- Mejoramiento de la infraestructura para la atención básica en materia de salud y/o el desarrollo de proyectos de interés social a favor de las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud.
- Implementación de acuerdos de paz para la ejecución de proyectos productivos en el marco de la Paz Total.
- Para garantizar el derecho a la vivienda digna de los colombianos en condiciones socioeconómicas vulnerables.
- Reubicación de casas de justicia y centros de detención para penas cortas.

El segundo ajuste consistió en la reconfiguración de los porcentajes asignados a las instituciones operadoras del sistema de extinción de dominio, con el propósito de incorporar una partida presupuestaria del 5% en favor de la Defensoría del Pueblo. Por lo que, la estructura de reparto quedó así: veinticinco por ciento -25%- a la Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, se dispone un diez por ciento -10%- para la función investigativa de la Policía Judicial y un cinco por ciento -5%- para la Defensoría del Pueblo, concretamente orientado a la defensa técnica en estos procesos. El treinta y cinco por ciento -35%- se adjudica al Gobierno Nacional.

Finalmente, el tercer ajuste radicó en la introducción de la categoría de “bienes estratégicos para los propósitos de política pública”. A diferencia de las asignaciones específicas -comúnmente instrumentadas mediante recursos líquidos-, los bienes estratégicos se definen por su carácter insustituible. Su relevancia jurídica y económica no reside en una expectativa de valor de cambio a través de la enajenación, sino en su valor de uso directo para la consecución de los fines estatales.

En concordancia con el Decreto 888 de 2025 la figura de bienes estratégicos permite la afectación de activos para el cumplimiento de fines estatales incluso en etapas procesales tempranas de la acción de extinción de dominio, es decir, antes de la emisión de una sentencia judicial definitiva.

III. GESTIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS DEL FRISCO: PERÍODO 2022-2026

La programación y aprobación del presupuesto anual del FRISCO se formaliza mediante resolución expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE- durante el último trimestre de la vigencia fiscal anterior, siendo habitual su posterior modificación a través de actos administrativos de igual naturaleza.

Al cierre de cada ejercicio, la Sociedad de Activos Especiales -SAE- rinde un informe de ejecución presupuestal con corte al 31 de diciembre. Dicho instrumento consolida la información relativa al recaudo de ingresos, la causación de gastos y, fundamentalmente, la materialización de las transferencias. La relevancia de estos balances radica en que operan como una herramienta de control y trazabilidad sobre la gestión y distribución de los dineros públicos. Al permitir identificar con precisión qué entidades y políticas fueron amparadas bajo la figura de la asignación específica,

así como los montos desembolsados, estos reportes se tornan indispensables. Además, su lectura comparada a través de los años no solo apuntala la transparencia institucional, sino que abre la vía para evaluar empíricamente la verdadera orientación de la política estatal.

A. Período 2022

Bajo el principio de continuidad institucional, la administración entrante se vio compelida a observar la configuración de transferencias de 2022, predeterminada por el acto administrativo expedido en la anualidad anterior en el gobierno del expresidente Iván Duque. Por lo que, dicho ejercicio fiscal se incorpora en este análisis con fines estrictamente comparativos; sus métricas resultan de gran valor para contrastar un modelo de política criminal pretérito frente a la nueva orientación programática que abanderó el actual Ejecutivo.

Gráfica 1 — Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2022 (Sociedad de Activos Especiales, 2022)

Gráfica 1

CONCEPTO	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	% CP/PPTO	OBLIGADO - CAUSACIÓN (Facturado)	% OBLVCP	GIRO	% GIRO/CP	% OBLI/PPTO
DESTINACIONES ESPECIFICAS								
Policia antinarcóticos - política antidrogas	45,000,000,000	45,000,000,000	100.00%	45,000,000,000	100.00%	45,000,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de justicia - política antidrogas	26,168,000,000	26,168,000,000	100.00%	26,168,000,000	100.00%	26,168,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de salud - política antidrogas	20,000,000,000	20,000,000,000	100.00%	20,000,000,000	100.00%	20,000,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio del Interior - política antidrogas	5,508,000,000	5,508,000,000	100.00%	5,508,000,000	100.00%	5,508,000,000	100.00%	100.00%
Medicina Legal - política antidrogas	2,800,000,000	2,800,000,000	100.00%	2,800,000,000	100.00%	2,800,000,000	100.00%	100.00%
Fondo reparación de víctimas 5%(Decreto 1366 de 2013)	1,064,952,236	1,064,952,236	100.00%	1,064,952,236	100.00%	1,064,952,236	100.00%	100.00%
Ministerio de Agricultura - FOMMUR	3,552,743,000	3,552,743,000	100.00%	3,552,743,000	100.00%	3,552,743,000	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS ARTICULO 91 - LEY 1708 DE 2014								
Gobierno nacional	24,104,926,574	13,457,000,864	55.83%	13,457,000,864	100.00%	13,457,000,864	100.00%	55.83%
Fiscalia general de la nación	15,034,249,108	15,034,249,108	100.00%	15,034,249,108	100.00%	15,034,249,108	100.00%	100.00%
Rama judicial	15,065,579,108	15,065,579,108	100.00%	15,065,579,108	100.00%	15,065,579,108	100.00%	100.00%
Policia judicial	6,026,231,643	6,026,231,643	100.00%	6,026,231,643	100.00%	6,026,231,643	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS GASTOS FUNCIONAMIENTO SAE Y DEUDA A LA NACIÓN								
Transferencias para funcionamiento SAE	64,544,295,033	61,345,735,878	95.04%	61,345,735,878	100.00%	55,789,624,663	90.94%	95.04%
Deuda nación	10,000,000,000	10,000,000,000	100.00%	10,000,000,000	100.00%	10,000,000,000	100.00%	100.00%
TOTALES	238,868,976,702	225,022,491,837	94.20%	225,022,491,837	100.00%	219,466,380,622	97.53%	94.20%

Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2022 (Sociedad de Activos Especiales, 2022)

Los datos reflejan que, para 2022, las asignaciones específicas priorizaron sustancialmente las estrategias de política antidrogas, con rubros marginalmente menores para la indemnización de víctimas y el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales -FOMMUR-. La asimetría en la distribución de los recursos durante 2022 también resulta evidente cuando se advierte que el rubro destinado a estas asignaciones específicas superó en casi un 60% al monto efectivamente transferido por concepto de distribuciones porcentuales al sistema de investigación y judicialización de extinción de dominio.

En octubre de 2022 la SAE instó una modificación presupuestal, que se aprobó en la Resolución 005 de 2022 por el Consejo Nacional de Estupefacientes, para solventar el déficit operativo y de funcionamiento heredado, pero se observa una omisión en dicho proceso respecto a la actualización de las partidas destinadas a la inversión social. Con todo, en la vigencia presupuestal de 2022 resulta analíticamente relevante contrastar la diligencia empleada por la SAE para sanear gastos de funcionamiento derivados de la gestión precedente, frente a la ausencia de impulsos procesales orientados a incrementar los recursos para las nuevas prioridades de política pública.

B. Período 2023

De cara a la vigencia de 2023, y en virtud del discurso gubernamental que promovió el aprovechamiento de los activos extinguidos para la economía popular, la reforma agraria y la política de Paz Total, cabía esperar una reorientación estructural en las asignaciones específicas.

Gráfica 2 — Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2023 (Sociedad de Activos Especiales, 2023)

Gráfica 2

CONCEPTO	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	%CP/PPTO	OBLIGADO - CAUSACIÓN (Facturado)	%OBL/CP	PAGO	% GIRO/CP	%OBL/PPTO
DESTINACIONES ESPECIFICAS								
Policía antinarcóticos - política antidrogas	49,500,000,000	49,500,000,000	100.00%	49,500,000,000	100.00%	49,500,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de justicia - política antidrogas	26,953,040,000	26,953,040,000	100.00%	26,953,040,000	100.00%	26,953,040,000	100.00%	100.00%
Ministerio de salud - política antidrogas	20,000,000,000	20,000,000,000	100.00%	20,000,000,000	100.00%	20,000,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio del Interior - política antidrogas	13,554,000,000	13,554,000,000	100.00%	13,554,000,000	100.00%	13,554,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de Defensa - Armada Nacional política antidrogas	28,500,000,000	28,500,000,000	100.00%	28,500,000,000	100.00%	28,500,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de Defensa - Ejército Nacional política antidrogas	37,229,026,132	37,229,026,132	100.00%	37,229,026,132	100.00%	37,229,026,132	100.00%	100.00%
Fondo reparación de víctimas 5%(Decreto 1366 de 2013)	3,835,662,124	3,835,662,124	100.00%	3,835,662,124	100.00%	3,835,662,124	100.00%	100.00%
Ministerio de Agricultura - FOMMUR	4,000,000,000	4,000,000,000	100.00%	4,000,000,000	100.00%	4,000,000,000	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS ARTICULO 91 - LEY 1708 DE 2014								
Gobierno nacional	28,849,868,138	28,849,868,138	100.00%	28,849,868,138	100.00%	28,849,868,138	100.00%	100.00%
Fiscalía general de la nación	20,607,048,670	20,602,418,670	99.98%	20,602,418,670	100.00%	20,602,418,670	100.00%	99.98%
Rama judicial	20,607,048,670	20,607,048,670	100.00%	20,607,048,670	100.00%	20,607,048,670	100.00%	100.00%
Policía judicial	8,242,819,468	8,242,819,468	100.00%	8,242,819,468	100.00%	8,242,819,468	100.00%	100.00%
Defensoría del Pueblo	4,121,409,734	4,121,409,734	100.00%	4,121,409,734	100.00%	4,121,409,734	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS ARTICULO 93 - LEY 1708 DE 2014								
Gobierno nacional programas de generación de acceso a tierra	1,422,225,000	1,422,225,000	100.00%	1,422,225,000	100.00%	1,422,225,000	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS GASTOS FUNCIONAMIENTO SAE Y DEUDA A LA NACIÓN								
Transferencias para funcionamiento SAE	81,938,113,994	75,205,016,744	91.78%	75,205,016,744	100.00%	67,401,460,002	89.62%	91.78%
Deuda nación	10,000,000,000	10,000,000,000	100.00%	10,000,000,000	0.00%	10,000,000,000	0.00%	100.00%
TOTALES	359,360,261,930	352,622,534,680	98.13%	352,622,534,680	100.00%	344,818,977,938	97.79%	98.13%

Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2023 (Sociedad de Activos Especiales, 2023)

Sin embargo, el contraste con la realidad presupuestal revela que, para la consecución de dichos fines, tan solo se incorporó un rubro inédito respecto al ejercicio anterior, denominado “programas de generación de acceso a tierra”. La naturaleza marginal de esta innovación legislativa se hace patente al observar que a dicho programa se le asignó apenas un irrisorio 0.3% del total del presupuesto global de transferencias.

Debe subrayarse que el carácter minoritario de este porcentaje es consecuencia directa de su origen financiero: el mecanismo de enajenación temprana. La precariedad de estos fondos refleja la dificultad de la SAE para transformar el inventario físico en recursos líquidos, condicionando así el alcance presupuestal de la política social a la dinámica del mercado de activos incautados.

En suma, la programación presupuestal de 2023 denotó la perpetuación de un modelo enfocado en la dimensión securitaria de la política antidrogas. Ello se tradujo en la priorización financiera de las funciones represivas y de control agenciadas por la Policía Nacional, las Fuerzas Militares -Ejército y Armada- y las carteras ministeriales de Justicia, Salud, Interior y Defensa. De hecho, durante esta vigencia también se registró un incremento exponencial en la irrogación de recursos a este rubro, cuyo volumen financiero representó un aumento de casi el doble de los montos desembolsados en 2022.

Paralelamente, la brecha entre los montos asignados de forma específica y aquellos canalizados al judicial, se tornó aún más ostensible. El primer rubro sobrepasó en un 300% al monto efectivamente transferido por concepto de distribuciones porcentuales al engranaje de investigación y judicialización de extinción de dominio.

C. Período 2024

En la anualidad de 2024 el panorama normativo y financiero no experimenta variaciones sustanciales en su arquitectura de distribución. Las asignaciones específicas mantienen su sesgo hacia la política criminal en materia de drogas, coexistiendo con asignaciones menores para el FOMMUR, el Fondo de Reparación de Víctimas y una nueva partida focalizada en el Archipiélago de San Andrés y Providencia⁹.

El único viraje significativo respecto al período previo es la supresión de flujos financieros para el “programa de acceso a tierras”.

Gráfica 3 — Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2024 (Sociedad de Activos Especiales, 2024)

CONCEPTO	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	%CP/PPTO	OBLIGADO - CAUSACIÓN (Facturado)	%OBLICP	PAGO	% GIRO/CP	%OBLIPPTO
DESTINACIONES ESPECIFICAS								
Ministerio del Agricultura - política antidr	85,640,000,000	85,640,000,000	100.00%	85,640,000,000	100.00%	85,640,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio de Defensa	44,350,000,000	44,350,000,000	100.00%	44,350,000,000	100.00%	44,350,000,000	100.00%	100.00%
Minjusticia política antidrogas	30,393,000,000	30,393,000,000	100.00%	30,393,000,000	100.00%	30,393,000,000	100.00%	100.00%
Minsalud política antidrogas	24,391,000,000	24,391,000,000	100.00%	24,391,000,000	100.00%	24,391,000,000	100.00%	100.00%
Policia antinarcóticos política antidrogas	22,847,000,000	22,847,000,000	100.00%	22,847,000,000	100.00%	22,847,000,000	100.00%	100.00%
Mininterior política antidrogas	7,734,000,000	7,734,000,000	100.00%	7,734,000,000	100.00%	7,734,000,000	100.00%	100.00%
Ministerio del Agricultura - fommur	4,360,000,000	4,360,000,000	100.00%	4,360,000,000	100.00%	4,360,000,000	100.00%	100.00%
Fondo reparación de víctimas	1,626,062,038	1,626,062,038	100.00%	1,626,062,038	100.00%	1,626,062,038	100.00%	100.00%
Gobernación del departamento archipiél	10,584,000,000	10,583,508,601	100.00%	10,583,508,601	100.00%	10,583,508,601	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS ARTICULO 91 - LEY 1708 DE 2014								
Gobierno nacional	35,189,700,000	35,189,700,000	100.00%	35,189,700,000	100.00%	35,189,700,000	100.00%	100.00%
Fiscalía general de la nación	25,135,500,000	25,135,500,000	100.00%	25,135,500,000	100.00%	25,135,500,000	100.00%	100.00%
Rama judicial	25,135,500,000	25,135,500,000	100.00%	25,135,500,000	100.00%	25,135,500,000	100.00%	100.00%
Policia judicial	10,054,200,000	10,054,200,000	100.00%	10,054,200,000	100.00%	10,054,200,000	100.00%	100.00%
Defensoría del pueblo	5,027,100,000	5,027,100,000	100.00%	5,027,100,000	100.00%	5,027,100,000	100.00%	100.00%
TRANSFERENCIAS GASTOS FUNCIONAMIENTO SAE Y DEUDA A LA NACIÓN								
Transferencias para funcionamiento SAE	125,000,000,000	115,462,706,250	92.37%	115,462,706,250	100.00%	101,976,897,825	88.32%	92.37%
Deuda nación	10,000,000,000	10,000,000,000	100.00%	10,000,000,000	100.00%	10,000,000,000	100.00%	100.00%
TOTALES	467,467,062,038	457,929,276,889	97.96%	457,929,276,889	100.00%	444,443,468,464	97.06%	97.96%

Ejecución transferencias FRISCO corte diciembre de 2024 (Sociedad de Activos Especiales, 2024)

De acuerdo con el comunicado de la Presidencia de la República (2023), de las destinaciones específicas entregadas para la política antidrogas, el 69% de los \$215.335 millones –unos \$ 148.000 millones, aproximadamente– se asignarán al componente ‘Oxígeno’ de la Política Nacional de Drogas, que está dirigido a impulsar la transformación territorial a través de la promoción de economías lícitas y alternativas, beneficiando a las comunidades rurales afectadas por el conflicto.

El restante 31%, unos \$66.000 millones, aproximadamente, irá para el componente ‘Asfixia’, encaminado a desarticular y reducir la influencia y capacidad de las organizaciones criminales que se benefician del narcotráfico, atacando los eslabones altos mediante acciones militares y policiales.

Si bien el presupuesto orientado a la política antidrogas coadyuva tangencialmente a la consecución de ciertos objetivos de la Paz Total, resulta metodológicamente impreciso catalogarlo como un logro de esta última. Se trata de una implementación derivada de marcos estratégicos con fundamentos diversos que, a pesar de compartir el horizonte de la intervención territorial, responden a paradigmas de política criminal diferenciados.

D. Período 2025

El ejercicio fiscal de 2025 reviste características singulares. Mediante la Resolución 002 de 2024, por la cual se aprobó el presupuesto del FRISCO para la anualidad de 2025, se proyectó inicialmente una asignación de \$330.000 millones de pesos para la política antidrogas; \$2.000 millones para el Fondo de Reparación de Víctimas; \$5.600 millones para el FOMMUR, y aproximadamente \$107.000 millones para el sistema de extinción de dominio.

En julio de 2025 se realizó una modificación presupuestal motivada por un recaudo que apenas alcanzó el 48% de la meta de ingresos programada. El acto administrativo justificó este déficit al señalar que “no se lograron diversos procesos de valorización y comercialización de activos” (Caracol Radio, 2025). Como consecuencia de esta caída en los ingresos, se redujo el monto destinado al Fondo de Reparación de Víctimas y se suprimió por completo la partida orientada a cubrir los porcentajes de las entidades de investigación y judicialización en materia de extinción de dominio. Las únicas asignaciones que no sufrieron menoscabo fueron las relativas a la política antidrogas.

Por su parte, en cuanto a la forma en que fue presentado el informe de ejecución de gastos de la SAE para la vigencia de 2025, se advierte que difiere en su estructura de los presentados en períodos anteriores. El documento adolece de una desagregación específica de los rubros y montos efectivamente transferidos; en su lugar, ofrece únicamente un valor completo que engloba los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias, sin establecer las distinciones analíticas correspondientes. Debido a esta asimetría informativa y a la ausencia de datos homologables, se prescinde de su inclusión en el aparato gráfico de este artículo.

IV. BALANCE DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA ECONOMÍA POPULAR Y LA PAZ TOTAL

A más de tres años de gestión, el balance de la articulación de los recursos bajo custodia del FRISCO y los objetivos de las políticas de Economía Popular y Paz Total revela resultados marginales.

Por un lado, según los reportes de gestión de la SAE atrás analizados, la innovación programática del Gobierno Petro se limitó a la asignación de 1.422 millones de pesos en bienes destinados directamente a la generación de acceso a tierras durante 2023 frente a los 215.382 millones para la política antidrogas. Además, no se advierte una canalización directa de recursos hacia estas políticas en las anualidades restantes, evidenciándose en cambio una persistencia en el financiamiento de la política antidrogas que, bajo la estrategia “Oxígeno” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023), solo impacta el sector rural de manera tangencial.

Por otra parte, las destinaciones específicas orientadas a marcos de política distintos al paradigma antidrogas no guardan una correspondencia sustancial con las líneas programáticas principales -Economía Popular y Paz Total-. Esta desvinculación operativa sugiere que las destinaciones específicas funcionan de manera autónoma, sin converger necesariamente con los fines estratégicos de la administración central. Si bien la partida asignada al Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales -Fommur- guarda afinidad discursiva con el mandato presidencial, esta constituye un rubro preexistente que no supone una ruptura con el modelo anterior.

Esta inercia también se advierte en el presupuesto transferido al Fondo para la Reparación de Víctimas, cuya ejecución responde al imperativo del Decreto 1366 de 2013. Asimismo, la transferencia de activos al archipiélago de San Andrés y Providencia durante 2024 se encuentra estrictamente supeditada al artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, norma que impone una afectación preferente que condiciona la ejecución de los fondos a proyectos sociales para la población raizal.

Esta falta de solidez en la implementación denota que la estrategia de articulación enfrenta diferentes dificultades jurídicas e institucionales que amenazan el éxito de la financiación con perspectiva de justicia social. Así, lo que se advierte es una incapacidad técnica para desligar los recursos de extinción de dominio de los compromisos presupuestales preestablecidos por el Gobierno dentro del paradigma de control de sustancias ilícitas, comprometiendo la viabilidad de los fines sociales del Estado.

A. Dificultades jurídicas

En primer lugar, cabe recordar que la modificación legislativa frente a los recursos recuperados, prometida desde el discurso de posesión en agosto de 2022, resultó tardía, con una dilación de ocho meses. Dicha modificación se instrumentó a través del Plan Nacional de Desarrollo, cuya eficacia normativa se encuentra, en principio, supeditada a una temporalidad cuatrienal, conforme se colige del bloque de legalidad integrado por los artículos 339 a 342 de la Constitución Política y los artículos 13, 14 y 25 de la Ley 152 de 1994.

En consecuencia, la validez de las asignaciones específicas del recurso proveniente de extinción de dominio que apalancan la Economía Popular y la política de Tierras para la Paz Total se encuentra intrínsecamente ligada al período gubernamental en curso. Este límite temporal implica que, en el próximo cuatrienio, el ejecutivo podrá suprimir tales preceptos, dejando su sostenimiento financiero supeditado a los vaivenes de la voluntad oficial de turno en lugar de consolidarse como una directriz de Estado.

En segundo lugar, el mandato programático careció de la densidad normativa necesaria para reformar sustancialmente los criterios y mecanismos de asignación y lograr la capacidad de ejecución de una política criminal que pretenda erigir a los activos recuperados en un soporte financiero sólido para la reforma rural y la microeconomía. Lo único que ocurrió, se insiste, fue la perpetuación de la asistematicidad en los criterios de elegibilidad de los rubros priorizados -asignaciones específicas y bienes estratégicos-, como la estructura de las distribuciones porcentuales de carácter vinculante.

Contrario a lo esperado, la incorporación de los bienes estratégicos no ha servido para transparentar los criterios de asignación de recursos. Es preciso señalar que el orden de prelación de estos activos no fungibles se ha equiparado al régimen de las asignaciones específicas, quedando subordinados a idénticos criterios de distribución. Esta categoría jurídica también se configura como una potestad discrecional del Ejecutivo, facultándolo para detraer del inventario de activos extinguidos aquellos cuya materialidad resulte idónea para la ejecución de proyectos gubernamentales concretos.

El Decreto 888 de 2025 permite que el Estado disponga de activos para fines institucionales incluso en etapas procesales en las que aún no media una sentencia definitiva sobre la ilicitud del patrimonio. Al permitir la afectación material temprana de bienes bajo litigio de extinción de dominio, el Estado prioriza la utilidad del activo sobre el rigor de la administración de justicia.

De manera particular, esta figura se aparta de las directrices internacionales que advierten sobre los riesgos de disponer definitivamente de la propiedad sin un título judicial consolidado. A diferencia de la enajenación temprana, donde el riesgo se mitiga mediante la monetización del bien, esta modalidad exacerba la tensión con los principios de seguridad jurídica al promover el uso directo y material del activo por parte del Estado.

De hecho, la doctrina internacional, arriba señalada, advierte extremar la prudencia en la afectación de activos no monetizados. Mientras las guías de buenas prácticas y expertos (Sarmiento Paternina, 2024) sugieren la administración neutral del bien, la disposición para fines gubernamentales concretos ignora la advertencia sobre los posibles daños antijurídicos que el Estado debería indemnizar por haber derivado el uso del activo recuperado en una afectación desproporcionada de derechos fundamentales, generando una tensión de difícil retorno frente al principio de presunción de buena fe y la estabilidad de las relaciones jurídicas.

A pesar de los desafíos señalados, es rescatable el hecho de que el discurso gubernamental permitió reconceptualizar la extinción de dominio bajo una óptica de justicia distributiva. Por lo que, la lección de este período es que la modificación en la destinación de los bienes, orientada a priorizar la inversión social, resulta estéril si no se articula con un marco de gobernanza robusto.

La implementación de un enfoque de política criminal dirigido a favorecer políticas sociales debe integrarse en un régimen que garantice la eficiencia y el control institucional, conforme lo recomiendan las normas internacionales de *soft law* y la bibliografía. El éxito de la figura no depende de su enunciado como hoja de ruta ideológica, sino de una estructura operativa que traduzca el valor del bien en un impacto social sostenible y transparente.

Por ello, la viabilidad de esta nueva orientación de la destinación de los bienes de extinción de dominio está condicionada a que su ejecución se fundamente en criterios científicos de administración de empresas y gestión pública, asegurando que el aprovechamiento del bien responda a parámetros de racionalidad económica y de eficiencia de los recursos públicos (Martínez Sánchez, 2022).

B. Dificultades institucionales

Sumado a la brevedad de las reformas legislativas, la continuidad en los esquemas de reparto de los bienes de extinción de dominio ha blindado la rigidez de un sistema que obstruye cualquier esfuerzo de redistribución técnica.

Se destaca la maniobra administrativa mediante la cual la Sociedad de Activos Especiales impulsó la modificación del presupuesto definido por el Consejo Nacional de Estupefacientes para 2022, limitando dicho cambio a la expansión de la planta de personal. Bajo esta óptica, la capacidad operativa y los esfuerzos de gestión de la entidad no se orientaron a la adición de partidas que apalancaran las políticas sociales, sino que se concentraron en el fortalecimiento del aparato burocrático interno, lo cual postergó las metas de inversión social.

Resulta igualmente relevante señalar que, durante el ejercicio 2025, la SAE enfrentó un déficit en el recaudo proyectado, que impidió cubrir la totalidad de las transferencias y compromisos trazados para dicha anualidad. Esta insuficiencia financiera obligó a la administración a jerarquizar el gasto, estableciendo una dicotomía entre las políticas públicas imperativas y aquellas prescindibles. En este proceso de selección, se priorizaron de manera absoluta los gastos de administración y la política antidrogas, mientras que otros rubros esenciales, incluyendo el fortalecimiento de la administración de justicia en sede de extinción de dominio, sufrieron una desfinanciación crítica.

El marco estratégico definido años atrás con USAID impuso un esquema de implementación que el Estado colombiano no pudo eludir, pues comprometía su posición en el escenario internacional. Por lo que, la voluntad política ha favorecido el cumplimiento de los estándares internacionales sobre el fortalecimiento de las entidades nacionales de justicia. Esta asimetría en la asignación de recursos revela que, frente a la presión de la agenda externa, las entidades que conforman el sistema judicial e investigativo de extinción de dominio local es percibido como un rubro prescindible o postergable.

Adicionalmente, la pretensión de integrar bienes rurales ubicados en zonas de enclave cocalero a la política antidrogas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023) ignoró un estándar jurisprudencial consolidado. La judicatura ha determinado que la extinción de dominio resulta improcedente sobre predios destinados a cultivos ilícitos cuando se acredita que los titulares fueron compelidos, mediante coacción directa o indirecta, a participar en dichas economías debido al conflicto armado (Tribunal Superior de Bogotá, 2024). En consecuencia, existe una alta probabilidad de que estos activos sean restituidos a sus propietarios en calidad de víctimas, lo que reduce la oferta institucional de tierras a una expectativa infundada que carece de viabilidad jurídica material (López Rodríguez, 2025).

Todo lo anterior demuestra que la pretensión de convertir los activos estratégicos en el motor de la economía popular y del acceso a tierras, resultó infructuosa. Este desenlace responde a una inercia administrativa persistente que obstruye la alineación de los recursos con criterios técnicos de política pública social. Esta brecha pone de manifiesto la fractura entre el compromiso político y la realidad institucional, sugiriendo que el sistema de administración de activos recuperados opere al margen de las ambiciones de reforma del Gobierno.

En este marco, si bien los activos de extinción de dominio se promocionaron como un catalizador financiero para objetivos coyunturales, su reorientación material enfrenta obstáculos estructurales. En la praxis, la capacidad de asignar una proporción significativa de estos fondos a proyectos emergentes es reducida, debido al costo político que implicaría desatender obligaciones estatales preexistentes y al riesgo institucional que conlleva una reforma integral al régimen de destinación de bienes de extinción de dominio.

Si bien diversos registros periodísticos resaltaron la entrega de activos a proyectos productivos destinados a comunidades vulnerables, se advierte que dicha movilización se efectuó mediante mecanismos de administración transitoria, tales como el depósito provisional. Este instrumento, por su propia naturaleza precaria, carece de la firmeza jurídica y la estabilidad necesarias para garantizar la sostenibilidad de la inversión social a largo plazo, supeditando el éxito de los proyectos a la incertidumbre del proceso judicial en curso¹⁰. Bajo esta óptica, lo que se publicita como un hito de la política actual constituye, en rigor, una instrumentalización alternativa de la extinción de dominio bajo una lógica meramente transitoria.

Con todo, la estrategia del presidente Gustavo Petro no terminó de consolidar una postura institucional que rompiera con la inercia de administraciones anteriores. La gestión actual se mimetizó con las prácticas tradicionales, demostrando que la innovación residió en la narrativa y no en la arquitectura técnica del sistema. Dicho déficit de materialización ha derivado en la ineficacia de la figura jurídica frente a los fines programáticos del Estado. La confrontación con el continuismo ha contribuido a que la figura se perciba como un mecanismo inoperante para solventar las carencias presupuestales de las políticas sociales de base.

Resultados

La reciente reforma no constituye una ruptura paradigmática, sino que se inscribe en una línea de continuidad político-criminal que ha perpetuado, por más de una década, una gestión centralizada y con un déficit de solidez técnica, tanto en su configuración normativa como en su operatividad fáctica. Esta realidad contrasta con la narrativa oficial, pues la destinación de activos hacia programas de corte represivo se mantuvo históricamente, y el giro hacia un discurso de justicia social sirvió para la instrumentalización mediática. La difusión pública de las utilidades económicas de la administración de los bienes de extinción de dominio no parece buscar la transparencia administrativa, sino la legitimación de una dimensión política que exhibe el apoyo financiero a la transformación social como un logro inédito, aun cuando el impacto real en la reducción de la desigualdad sigue siendo marginal.

No obstante, la inercia institucional adquiere un matiz inédito con la creación de categorías jurídicas de administración como los bienes estratégicos y su reglamentación en la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 888 de 2025. Esta figura no representa una innovación democrática, por el contrario, opera como un sofisticado mecanismo para profundizar la discrecionalidad del Ejecutivo en la disposición del patrimonio público. Esta concentración de facultades contraviene los estándares del derecho internacional, los cuales propugnan por modelos de gestión delegados en organismos especializados o cuerpos colegiados de alta jerarquía.

Sin pretender agotar el análisis multicausal de este fenómeno, puede sostenerse que la naturaleza fragmentaria de la reforma exacerbó la resistencia institucional, dado que, en ausencia de una reestructuración integral, la gestión de activos permaneció anclada a sus lógicas tradicionales, por lo que impidió que el nuevo paradigma de distribución encontrara un cauce operativo real en favor de la generación de tierras para la Paz Total y la economía popular.

La recomendación de los Planes de Acción Hemisféricos, el Proyecto BIDAL, las recomendaciones del GAFI y la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, de un diseño institucional basado en la colegialidad no es meramente procedimental; su fin es mitigar las distorsiones inherentes a la discrecionalidad absoluta. Al imponer un mandato de deliberación, la asignación de recursos queda supeditada a un procedimiento reglado y a parámetros técnicos de largo plazo, blindando al sistema frente a las contingencias políticas inmediatas. Este diseño dota de seguridad jurídica a la administración de activos recuperados, así como constituye el cimiento para habilitar un control ex post efectivo por parte de los órganos de fiscalización.

Notas

1. Grupo de Acción Financiera Internacional, Mejores Prácticas. Decomiso. -Recomendaciones 3 y 38-, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Francia, 2010, p. 8, disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2014/06/Mejores-pr%C3%A1cticas-Decomiso-GAFI.pdf> -consultado el 20 de febrero de 2024-.
2. De acuerdo con el Artículo 2.5.5.11.8. del Decreto 1068 de 2015, cuando las entidades destinatarias manifiesten su desinterés en los predios rurales, el administrador del FRISCO podrá comercializarlos. Los recursos que se obtengan de la comercialización de los predios rurales serán destinados de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014.
3. Las personas en proceso de reincorporación son aquellos excombatientes que entregaron sus armas en el marco de la firma del Acuerdo Final entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo -Farc-Ep-, que se encuentran en un proceso de estabilización socioeconómica con un enfoque colectivo y rural.
4. Excepto el 5% que se ordena entregar al Fondo para la Reparación de las Víctimas, de acuerdo con las Leyes 1448 de 2011 y 975 de 2005, Decreto 1366 de 2013.
5. “Se deben tener en cuenta las principales variables económicas fijadas anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo comportamiento podría afectar las proyecciones presupuestales”.
6. “Deberá detallarse la obtención de recursos por la enajenación de activos, los excedentes financieros, los rendimientos financieros, los reintegros, la recuperación de cartera, las donaciones y otros recursos diferentes a los ya especificados...”.
7. Se debe tener en cuenta los gastos de funcionamiento del Administrador del Frisco: efectivo cumplimiento de las gestiones, operaciones y gastos propios de la administración y la remuneración por el ejercicio de la gestión.
8. Mediante el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”-, mediante la cual se modificó los parámetros de destinación para propiciar “la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza” -artículo 1º-.
9. Hay que recordar que esta partida aparece porque los bienes que son extintos en San Andrés y Providencia deben ser reasignados para ese territorio, de acuerdo con la artículo 22 de la Ley 1849 de 2017.
10. Por ejemplo, la nota que en su título informa la entrega de un gimnasio en proceso de extinción a la medallista olímpica Ubaldina Valoyes, con el objetivo de promover “la inclusión y el empoderamiento de la población” y ser “un ejemplo para las nuevas generaciones”, revela en su contenido que la propiedad del inmueble no fue transferida; en cambio, el gimnasio fue entregado en calidad de administración, bajo lo que denominaron “gerencia popular”. Véase, Presidencia de la República de Colombia, Presidente Petro entregó a fundación de la medallista Ubaldina Valoyes un gimnasio en proceso de extinción de dominio e inició la Gerencia Popular, 29 de marzo de 2023, Colombia, Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-entrego-a-fundacion-de-la-medallista-Ubaldina-Valoyes-230329.aspx>

Financiación

N/A

Conflicto de intereses

Los autores de este trabajo declaramos que no existe conflicto de intereses

Referencias

- Caracol Radio (2025). Gobierno recorta recursos de la SAE para la Fiscalía y la Rama Judicial: quedaron en ceros. *Caracol Radio*.
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. *Bogotá*.
- El Espectador (2022). Dónde están ubicadas las tierras que la SAE le entregará al Gobierno?. *El Espectador*.
- El Universal (2023). SAE inició entrega de predios para proyectos productivos en Sucre. *El Universal*.
- GAFI (2010). Mejores prácticas. Decomiso. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Francia*.
- López Rodríguez, M. (2025). La Destinación de los bienes de extinción de dominio bajo criterios de prevención del delito y justicia social: Casos Colombia y México. *Universidad Nacional Autónoma de México, México*.
- Martínez Sánchez, W. A. (2022). El aprovechamiento social de los bienes ilícitos: enfoque holístico y sistemático en la lucha contra las finanzas criminales. *Tirant Lo Blanch, Colombia*.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Plan Nacional de Drogas 2023-2033. *Bogotá, Colombia*.
- OEA (2011). Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado 2011. *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Estados Unidos de Norteamérica*.
- Petro, G. (2022). Discurso completo de Petro en su posesión como presidente de Colombia. *Noticias Caracol, Bogotá, Colombia*.
- Portafolio (2022). Desarrollaré la economía popular, la industria y el campo’: Petro. *Portafolio*.
- Presidencia de la República (2022). Bienes en extinción de dominio de los narcotraficantes, avaluados en \$22 billones, pasarán a la economía popular: Petro. *Presidencia de la República*.
- Presidencia de la República (2023). Colombia y EE. UU. suscriben alianza para desarrollar proyectos rurales y ambientales en territorios con alta presencia de cultivos ilícitos. *Presidencia de la República, Colombia*.
- Presidencia de la República de Colombia (2023). Gobierno del Cambio destinará \$215.335 millones incautados al narcotráfico para financiar Política de Drogas. *Presidencia de la República de Colombia*.
- Sarmiento Paternina, A. A. (2024). La responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados con ocasión de la Extinción de Dominio según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado. *Universidad Externado de Colombia, Colombia*.
- Sociedad de Activos Especiales (2022). Ejecución presupuestal FRISCO corte diciembre 2022. *Colombia*.
- Sociedad de Activos Especiales (2023). Ejecución presupuestal FRISCO corte diciembre 2023. *Colombia*.
- Sociedad de Activos Especiales (2024). Ejecución presupuestal FRISCO corte diciembre 2024. *Colombia*.
- Tribunal Superior de Bogotá (2024). Decisiones dentro de los procesos n° 110013120001201700005-01 del 16 de junio de 2020, 410013120001202100015-01 del 9 de diciembre de 2022, 410013120001202300043-01 del 22 de mayo de 2024. *Bogotá*.
- UNODC (2011). Ley Modelo sobre Extinción Dominio. *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Programa de Asistente Legal para América Latina y el Caribe*.
- Vélez Cárdenas, J. (2023). “Paz total” en Colombia. Retos y perspectivas desde la justicia como equidad y la democrática deliberativa republicana. *Revista Academia & Derecho, 14-27, 1-25*.

Normativa citada

Constitución Política de la República de Colombia. (1991, 20 de julio). El pueblo de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116.

Ley 30 de 1986. (1986, 31 de enero). Congreso de la República.

Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 41.450.

Ley 975 de 2005. (2005, 25 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No 46.383 / No 45.980.

Ley 1336 de 2009. (2009, 21 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No 47.417.

Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). Congreso de la República. Diario oficial No 48.096.

Decreto 4801 de 2011. (2011, 20 de diciembre). Presidente de la República de Colombia. “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.

Ley 1537 de 2012. (2012, 20 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial No 48.467.

Decreto 1366 de 2013. (2013, 27 de junio). Presidente de la República de Colombia. “por el cual se define el porcentaje de los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio surtidos en virtud de la Ley 793 de 2002, que se destinan al fondo para la Reparación de las Víctimas”.

Ley 1708 de 2014. (2014, 20 de enero). Congreso de la República. Diario oficial No 49.039.

Decreto 1068 de 2015. (2015, 26 de mayo). Presidente de la República de Colombia. Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Ley 1753 de 2015. (2015, 9 de junio). Congreso de la República. Diario Oficial No 49.538.

Decreto 440 de 2016. (2016, 11 de marzo). Presidente de la República de Colombia. “Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parle 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.

Resolución 06 de 2016. (2016, 3 de mayo). Consejo Nacional de Estupefacientes. Resolución 06 de 2016 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Decreto Ley 902 de 2017. (2017, 29 de mayo). Presidente de la República de Colombia. “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Ley 1849 de 2017. (2017, 19 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No 50.299.

Ley 2197 de 2022. (2022, 25 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No 51.928.

Ley 2294 de 2023. (2023, 19 de mayo). Congreso de la República. Diario Oficial No 52.400. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Resolución 002 de 2024. (2024, 27 de diciembre). Consejo Nacional de Estupefacientes. “Por el cual se aprueba el presupuesto del Fondo para la Rehabilitación, Inversión social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) para la vigencia Fiscal 2025”.

Decreto 888 de 2025. (2025, 8 de agosto). Presidente de la República de Colombia. “Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A. S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas”.