

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015).

REF: Expediente núm. 2014 00497 00.
Acción: Nulidad.
Actor: JOAN SEBASTIÁN MÁRQUEZ ROJAS.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del artículo 4º, numeral 3, del Decreto 1335 de 2014, "***Por el cual se prorroga el plazo para la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación y se dictan otras disposiciones***".

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda.

El ciudadano **JOAN SEBASTIÁN MÁRQUEZ ROJAS**, en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del C.P.A.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, del artículo 4º, numeral 3, del Decreto 1335 de 2014, "***Por el cual se prorroga el plazo para la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación y se dictan otras disposiciones***", expedido por el Gobierno Nacional.

II-. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

Narra el actor que mediante el Decreto 3183 de 2011, se ordenó la supresión y liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Expresa que, de conformidad con el artículo 29 del citado Decreto, la función de administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO - se trasladó al Ministerio de Justicia y del Derecho. Y, a su vez, en el artículo 30 de ese Decreto, se designó a la Dirección Nacional de

Estupefacientes en Liquidación como administrador temporal de dicho Fondo.

Indica que, en virtud de la expedición de la Ley 1708 de 2014, se designó a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., sociedad de economía mixta del orden nacional, como administradora del FRISCO.

Sostiene que el **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** expidió el Decreto acusado, mediante el cual prorrogó el plazo para la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, hasta el 30 de septiembre de 2014, con el propósito de garantizar el cierre definitivo de los aspectos relacionados con dicha liquidación y asegurar la entrega de los bienes que hacen parte del FRISCO, así como de la información de los bienes que le corresponde administrar a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - S.A.E. -

Que el artículo 4º, numeral 3, del Decreto demandado, pospuso, de manera ilegal, el plazo para que la Sociedad de Activos Especiales

S.A.S. administre los bienes del FRISCO, condicionándolo a la entrega por parte de la DNE en liquidación, según su cronograma.

Que ello contradice abiertamente los artículos 88 y 90 de la Ley 1708 de 2014, que establecen que el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO - será administrado por la S.A.E. S.A.S., a partir de su entrada en vigencia; es decir, a partir del 20 de julio de 2014.

Que ante el mandato claro del legislador de fijar la fecha en la cual la Sociedad de Activos Especiales S.A.S administrará los bienes del FRISCO, no puede el Ejecutivo modificarla y, menos aún, condicionarla a la entrega de tales bienes, según el cronograma de la DNE en liquidación.

Por lo anterior, solicita que se suspendan provisionalmente los efectos del artículo 4º, numeral 3, del Decreto 1335 de 2014, o, subsidiariamente, que se modulen en el sentido de precisar que la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. es la entidad administradora de todos los bienes del FRISCO, a partir de la entrada en vigencia

de la Ley 1708 de 2014, y, por tanto, que la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación únicamente entregará los bienes, sin facultad para administrarlos.

III.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

Dentro del término de traslado de la medida cautelar, presentaron oposición la **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa**, el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**. El **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** lo hizo en forma extemporánea¹.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en escrito visible a folio 7 del cuaderno de la medida cautelar, señala que la Ley 1708 de 2014, "*Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*" establece con claridad que el FRISCO será el secuestre o depositario de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, e igualmente será el administrador de los bienes

¹ Folio 32 del cuaderno de la medida cautelar.

respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación.

De manera que, lo que se evidencia en el artículo 3º del Decreto demandado no es que la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación continúe con la administración de los bienes que hacen parte del FRISCO, sino que el liquidador de esa entidad debe implementar un cronograma de trabajo para la entrega gradual de la información y de los bienes a la entidad a la cual fue entregada dicha administración, esto es, a la Sociedad de Activos Especiales S.AS. (Ley 1708 de 2014, artículo 90).

El MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (folio 11) afirma que no se reúnen los requisitos previstos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., para el decreto de la medida cautelar solicitada, comoquiera que el actor se limita a mencionar normas superiores supuestamente vulneradas y no explica cuál sería el posible perjuicio irremediable que se causaría al no suspenderse provisionalmente el Decreto acusado, así como tampoco elabora un

juicio de ponderación de intereses, el cual lleve a concluir que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** (folio 16) advierte que la solicitud de suspensión provisional carece en la actualidad de objeto, en la medida en que, como consta en el Acta número 06 de la Junta Asesora de la DNE, desde el 23 de julio de 2014 fue aprobado el plan de trabajo conjunto preparado por la suprimida Dirección Nacional de Estupefacientes y la Sociedad de Activos Especiales, que contempla la instalación inmediata de mesas de trabajo encaminadas a culminar las actividades de cierre y entrega de bienes del FRISCO antes del 30 de septiembre de 2014.

Explica que en el documento se hacen puntuales advertencias sobre la complejidad del proceso de entrega definitiva de la totalidad de los bienes que integran el FRISCO a la Sociedad de Activos Especiales y de la base de datos que los contempla, lo que ha conducido a la prórroga del plazo de liquidación de la DNE.

Añade que el Decreto acusado no “difiere” la condición otorgada por la Ley 1708 de 2014 a la Sociedad de Activos Especiales como administradora del FRISCO y, por el contrario, en tal condición es que se le entregan las bases de información, se conforman mesas de empalme y se organiza el cronograma gradual de entrega.

El **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** presentó escrito extemporáneamente.²

IV.-CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una de las medidas cautelares que contempla el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), para garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En términos del artículo 231 ídem, para que proceda dicha medida por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la

² Folio 32.

respectiva solicitud, se exige que la violación alegada surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud³.

EL ACTO ACUSADO.

DECRETO 1335 DE 17 DE JULIO 2014. *"Por el cual se prorroga el plazo para la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación y se dictan otras disposiciones".*

"Artículo 4. Administración de los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO -. *La Sociedad de Activos Especiales S.AS. - SAE S.AS - asumirá las funciones de administración, comercialización y saneamiento de los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO -, así:*

- 1. Los bienes sobre los que se decreten medidas cautelares en procesos de extinción de dominio, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014.*
- 2. Los bienes que forman parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO - y que actualmente la Sociedad de*

³ "ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos".

Activos Especiales S.AS. - SAE S.AS - posee en su calidad de administrador.

3. Los demás bienes que de conformidad con el cronograma que debe presentar el liquidador vaya recibiendo. (Resaltado fuera del texto).

Las normas que se estiman infringidas son del siguiente contenido:

Ley 1708 de 2014. "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio."

"Artículo 88. Clases de medidas cautelares. Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo. Adicionalmente, de considerarse razonable y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:

1. Embargo.
2. Secuestro.
3. Toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

PARÁGRAFO 1o. La medida cautelar de suspensión del poder dispositivo se inscribirá de inmediato en el registro que corresponda, sin ser sometidas a turno o restricción por parte de la entidad respectiva y sin consideración a la persona que alega ser titular del bien, dado el carácter real de la presente acción. Tratándose de bienes muebles o derechos, se informará a las instituciones correspondientes sobre la medida a través de un oficio, si a ello hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2o. La entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) será el secuestro o depositario de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, los cuales

quedarán de inmediato a su disposición a través del citado Fondo. Asimismo será el administrador de los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación.”

“ARTÍCULO 90. Competencia y reglamentación. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupeficientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

De igual forma, el Presidente de la República expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de este Código, el reglamento para la administración de los bienes. Dicho reglamento deberá tener en cuenta las normas previstas en este título.”

Para resolver, lo primero que destaca la Sala Unitaria es que actualmente la Dirección Nacional de Estupeficientes se encuentra liquidada, y se efectuó la entrega completa de los bienes del FRISCO a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., según lo manifestado por el Director de la Dirección de Desarrollo del

Derecho y del Ordenamiento Jurídico del **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**⁴.

Significa lo anterior, que los efectos del acto acusado ya se cumplieron, esto es, la prórroga para la liquidación de la entidad, la que finalmente se produjo el 30 de septiembre de 2014, de manera que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de la Corporación⁵, por tratarse de una medida cautelar, cuando se han cumplido o ejecutado los efectos del acto acusado, no es procedente su decreto. Ello, por cuanto, los efectos que se pretenden suspender ya se produjeron, configurándose una carencia de objeto, por sustracción de materia⁶.

Por estas razones, se denegará la medida cautelar, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

⁴ Folio 32.

⁵ Ver, entre otras, providencia de 2 de febrero de 2005, Expediente núm. 2004-00034, Consejera ponente: doctora María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Igual decisión adoptó el Despacho en proveído de 17 de julio de 2014, Expediente núm. 2012-00496-01.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

Primero: DENIÉGASE la medida cautelar solicitada por el demandante.

Segundo: Tiénense a los doctores **JUAN CARLOS LÓPEZ GÓMEZ, CAMILO ESCOBAR PLATA y FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL** como apoderados de la **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,** de conformidad con los poderes y demás documentos visibles a folios 13, 20 y 39 del cuaderno de medidas cautelares.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera

