

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008)

Radicación: 11001-03-27-000-2004-00092-00(15042)  
Número Interno: 15042  
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES  
contra LA DIAN  
FALLO

En ejercicio de la acción pública del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES solicitó la nulidad del Concepto 2186 de 2003, proferido por la DIAN.

Si bien la demandante pidió la nulidad de todo el concepto, la Sala transcribe los apartes más importantes del mismo, debido a su extensión.

“

**PROBLEMA JURÍDICO:**

CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO PARA EL COBRO DE OBLIGACIONES RELATIVAS A IMPUESTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN Y A CARGO DE CONTRIBUYENTES INCURSOS EN PROCESOS PENALES DERIVADOS DE LA LEY 30 DE 1986, CUYOS BIENES SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO?

**TESIS JURÍDICA:**

EL PROCEDIMIENTO DE COBRO DE OBLIGACIONES ADMINISTRADAS POR LA DIAN, FRENTE A CONTRIBUYENTES INCURSOS EN PROCESOS PENALES DERIVADOS DE LA LEY 30 DE 1986 CUYOS BIENES SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, ES EL SEÑALADO EN EL TÍTULO VIII DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.

[...]

**[...]PROBLEMA JURÍDICO:**

CÓMO SE SATISFACE UN CRÉDITO FISCAL CUANDO LOS BIENES CAUTELADOS EN UN PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO QUE ADELANTE LA DIAN, SEAN OBJETO DE UN PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA, POR DELITOS CONTEMPLADOS EN LA LEY 30 DE 1986?

## **TESIS JURÍDICA:**

LA SATISFACCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL CUANDO LOS BIENES CAUTELADOS EN UN PROCESO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO QUE ADELANTE LA DIAN, SEAN OBJETO DE UN PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA POR DELITOS CONTEMPLADOS EN LA LEY 30 DE 1986, TENDRÁ LA PRELACIÓN PREVISTA EN LAS NORMAS CIVILES Y PARA ELLO OPERAN LAS CONDICIONES QUE EN MATERIA DE CONCURRENCIA DE EMBARGOS, SE PREVEN EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

[...]

## **INTERPRETACIÓN JURÍDICA**

[...]

Dentro de los bienes sobre los que se ejerce el derecho de "Prenda general de los acreedores", puede darse el caso que nos ocupa, es decir, que se trate de aquellos sobre los cuales se adelanta un proceso de extinción de dominio por haberse adquirido con grave deterioro de la moral social, cuando su propietario es sujeto activo de los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes y las normas que lo modifiquen o adicionen; causal prevista constitucional y legalmente como imputable a tales circunstancias; procesos en los que se prevé que en todo caso, quedan a salvo los derechos de terceros de buena fe.

[...] el ordenamiento jurídico colombiano no contempla ni la inembargabilidad de los bienes sometidos a proceso de extinción de dominio, ni determina que se les separe de la masa que garantiza las acreencias de su dueño, como tampoco los retira de aquellos con que se puedan satisfacer los créditos de terceros.

[...] al formar parte del patrimonio del deudor estos bienes hasta que se produzca un fallo definitivo que extinga el derecho de propiedad en cabeza de éste, los mismos serán prenda de garantía de sus acreencias, entre las cuales están en el grupo del primer orden las fiscales; garantía sujeta al tratamiento dispuesto por la Ley, que al respecto como se dijo no señala restricción alguna.

Contrario sensu, producida la decisión definitiva de extinción del derecho de dominio, resulta obvio concluir que el bien ya no es del deudor, luego tampoco puede ser objeto de medidas cautelares en su contra, porque además, tal decisión debió producirse respetando el debido proceso, en el que se tenía la obligación de preservar o dejar a salvo los derechos de los terceros de buena fe

[...] el aprovechamiento bien del valor de la propiedad vendida de manera forzada, como de sus frutos, debe entrar a satisfacer los créditos legalmente acreditados en el proceso, preservando la prevalencia de los mismos hasta su cancelación total; comportamiento a observarse de manera obligante tanto en el proceso coactivo como en el de extinción de dominio.

En cuanto a sus interrogantes relacionados con los impuestos que se generen directamente sobre los bienes, así como para el cancelarlos, es tema que escapa a la órbita de competencia de esta Entidad, por lo que no es viable emitir pronunciamiento al respecto. Sin embargo, es de indicar que sobre la materia de

manera expresa se ocupó el artículo 9o. de la Ley 785 de 2002. Resta hacer claridad que es situación distinta el hecho que los bienes sean realizados para que con su producto se obtenga el pago de acreencias del deudor, al hecho mismo de los gravámenes que soporten tales bienes.

[...]

De lo anterior, se puede concluir que, cuando los bienes objeto de medida cautelar en un proceso administrativo de cobro coactivo, a la vez sean objeto de la acción de extinción del derecho de dominio en el que no se ha proferido decisión definitiva de extinción, pueden ser objeto de venta forzada en el primero para el pago de las acreencias fiscales, caso en el cuál (sic), tanto el producto del remate como el de los frutos que el bien produzca, se aplicará hasta cubrirlo, con la observancia legal de la prelación de créditos y de la concurrencia de embargos previstas en las normas de carácter civil, por cuanto el bien que sigue perteneciendo al patrimonio del deudor, tiene la condición de ser prenda general de garantía para los acreedores, bienes respecto de los cuales además no se establece trato diferente por la Ley.

Igualmente, si se llegare en el proceso de extinción a proferir sentencia definitiva en tal sentido, habiéndose hecho valer los derechos de prenda por el acreedor fiscal, el juez de conocimiento realizará la venta en pública subasta y con su producto, cancelará estas obligaciones con la prelación indicada en el ordenamiento civil, por disposición expresa de las normas que rigen la materia.”

## **DEMANDA**

La actora indicó como vulnerados los artículos 34 de la Constitución Política y 9 de la Ley 785 de 2002. Como concepto de violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

Las normas tributarias en los procesos de extinción de dominio facilitan el lavado de activos, pues, el dueño de los bienes objeto de extinción puede recuperarlos, a través de terceros, para lo cual sólo debe cancelar los impuestos que adeude. Por esa razón, el artículo 9 de la Ley 785 de 2002 dispuso que los impuestos sobre los bienes en proceso de extinción de dominio no generan intereses remuneratorios ni moratorios, y que durante dicho trámite debe suspenderse el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva.

El concepto acusado desconoce el artículo 9 de la Ley 785, dado que la DIAN pretende cobrar las acreencias a su favor, a pesar de que dicha norma prevé que mientras dure el trámite de extinción de dominio, se suspende el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva.

Además, con base en el concepto demandado, los funcionarios de la DIAN dan órdenes a la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la Fiscalía, para que

levanten las medidas cautelares que válidamente se han decretado dentro de los procesos de extinción de dominio, con el fin de obtener la venta en pública subasta de los bienes.

Con la venta forzada la DIAN está ocasionando daños a los terceros de buena fe, puesto que en el proceso de extinción de dominio está cuestionada la procedencia del bien y el mismo se encuentra sujeto a las resultas del trámite extintivo.

El juez que falle la extinción de dominio es el único legitimado para decidir la suerte de los pasivos que se generen en torno a los bienes objeto de extinción de dominio, al igual que la prelación de créditos.

El concepto acusado viola el artículo 34 de la Constitución Política, por los efectos secundarios que viene ocasionando a la acción de extinción de dominio.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La demandada se opuso a las pretensiones de la parte actora por las razones que se resumen así:

Los contribuyentes incurso en procesos penales cuyos bienes son objeto de procesos de extinción de dominio, no están exceptuados de la aplicación del procedimiento de cobro, por concepto de obligaciones tributarias a favor de la DIAN. En consecuencia, respecto ellos, la demandada debe seguir el trámite de los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario.

Cuando el artículo 9 de la Ley 785 de 2002 dispone que durante el proceso de extinción del dominio, los impuestos sobre los bienes que se encuentren bajo administración de la actora no causan intereses, y que se suspende el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva, sólo se refiere al cobro de los impuestos sobre los bienes (v gr, el predial) y, por ende, no comprende los impuestos administrados por la DIAN.

Lo anterior, porque el impuesto de renta tiene como hecho generador la

obtención de ingresos; el IVA, grava la venta de bienes corporales muebles y la prestación de servicios, y, el impuesto de timbre se causa por el otorgamiento, giro, aceptación, emisión o suscripción de documentos.

En consecuencia, la DIAN puede iniciar y continuar los procesos de cobro de un contribuyente cuyos bienes se encuentran en trámite de extinción de dominio, puesto que los créditos a su favor no se causan sobre la propiedad inmueble.

No existe violación del artículo 34 de la Constitución Política, por cuanto según el artículo 4 de la Ley 793 de 2002, la acción de extinción de dominio es de carácter jurisdiccional y es independiente de cualquier otra de naturaleza penal. Dicha independencia permite a los demás órganos del Estado hacer requerimientos entre las instituciones en la fase de la vía gubernativa.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte actora alegó de conclusión en los términos que se resumen de la siguiente manera:

El artículo 12 de la Ley 793 de 2002 dispone que en la acción de extinción de dominio, el fiscal puede decretar o solicitar al juez que decrete como medida cautelar la suspensión del poder dispositivo y el embargo y secuestro de los bienes.

Aunque la medida cautelar no implica la privación del derecho de propiedad, sí deja en duda la procedencia del bien, motivo por el cual se priva al dueño de la facultad de disponer de los bienes, hasta que se decida el fondo del proceso.

Los bienes que se encuentran en proceso de extinción del dominio entran a formar parte de las cuentas de orden del Fondo de Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado – FRISCO-, a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, creado por el artículo 25 de la Ley 333 de 1996 y previsto en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002.

Dado que el titular de los bienes en trámite de extinción de dominio no tiene facultad de disposición de los mismos, tales activos no hacen parte de la prenda general de los acreedores. Además, en caso de que se ordene la extinción de dominio, con los bienes se persigue el resarcimiento de los perjuicios causados con las actividades ilícitas.

En los procesos de cobro coactivo iniciados antes de que la Fiscalía General de la Nación adopte las medidas cautelares dentro de la acción de extinción de dominio, la Dirección Nacional de Estupeficientes se abstiene de realizar actos de administración, y la entidad que pretende el cobro debe determinar si lo que deja a disposición de la Dirección es la totalidad del bien o los remanentes del mismo.

Si los procesos de cobro fueron iniciados con posterioridad a la medida cautelar de la Fiscalía, debe darse aplicación al artículo 9 de la Ley 785 de 2002, que fue declarado exequible en sentencia C-887 de 2004 de la Corte Constitucional. En consecuencia, los bienes quedan a disposición de la Dirección Nacional de Estupeficientes, a pesar de que se encuentre en curso un proceso de cobro coactivo; por tanto, debe suspenderse el proceso hasta que se defina la situación jurídica del bien.

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

El Ministerio Público solicitó anular el concepto acusado por los motivos que se resumen así:

Según la Ley 793 de 2002, que reglamenta la acción de extinción de dominio, la administración provisional de los bienes y derechos que se vinculan directamente a procesos de extinción de dominio corresponde a la Dirección Nacional de Estupeficientes, a través del FRISCO (Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado). Tales bienes son objeto de medidas cautelares, como la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro, para proteger la integridad del derecho que se controvierte y asegurar

el cumplimiento de la decisión que se adopte.

Como los bienes sujetos a extinción de dominio no son sólo los inmuebles, sino todos los que sean susceptibles de valoración económica (artículo 3 de la Ley 793 de 2002), no se puede restringir la suspensión del término para iniciar o continuar los procesos de jurisdicción coactiva a los impuestos generados directamente por los bienes, como lo entiende LA DIAN. Además, la venta forzada dentro de un proceso de cobro de un bien que es objeto de extinción de dominio, haría inoperantes las medidas cautelares e ilusorio el fallo que declara la extinción del bien.

En sentencia C-887 de 2004 la Corte Constitucional precisó que dada la naturaleza real de la acción de extinción de dominio, mientras dure el trámite de la misma, es incompatible un proceso paralelo que busque el cumplimiento de una obligación insatisfecha.

### **AUDIENCIA PÚBLICA**

Se celebró el 15 de agosto de 2007 y en ella intervinieron las partes y el Ministerio Público.

**La Dirección Nacional de Estupefacientes** insistió en la nulidad del concepto acusado, con los siguientes argumentos:

La extinción de dominio es una acción constitucional, real, independiente del proceso penal e imprescriptible que tiene por objeto determinar la licitud o ilicitud en la adquisición de bienes. El dominio del bien se pierde a favor del Estado como si nunca hubiera ingresado al patrimonio del particular.

La Ley 785 de 2002 que determina la forma de administración de los bienes objeto de extinción de dominio, señala en el artículo 9 que deben suspenderse los procesos coactivos y que el Estado sólo se hace cargo de los tributos una vez declarada la extinción, pues le está prohibido asumir obligaciones tributarias causadas con anterioridad a dicha declaración.

El concepto acusado no consulta el espíritu de la Ley 785 que prevé que

cualquier acreedor debe hacerse parte en el proceso de extinción. Además, la demandada cambió ese concepto, pues, en memorando de 12 de abril de 2007 reconoció la obligación de hacerse parte en el trámite de extinción de dominio.

Debido a que la acción es de carácter constitucional, LA DIAN no puede hacer valer las acreencias a su favor de manera separada, pues, los procesos de cobro coactivo están suspendidos por mandato del artículo 9 de la Ley 785 de 2002. Sólo cuando el crédito no le es reconocido, LA DIAN puede adelantar por separado el proceso de cobro respecto de otros bienes del deudor.

El artículo 13 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo), señala que el pago de las obligaciones tributarias de bienes que administra la actora se suspende hasta que los bienes se enajenen o se devuelvan a su propietario y que el contribuyente debe sufragar los tributos durante la devolución.

Conforme al artículo 18 de la Ley 793 de 2002 la sentencia es el título y cancela gravámenes y limitaciones, salvo que las reconozca el juez.

**LA DIAN** reiteró que deben negarse las pretensiones por los motivos que siguen:

El control de legalidad del concepto debe ejercerse en relación con el artículo 9 de la Ley 785 de 2002, el cual no es claro y se refiere a los impuestos sobre los bienes. Además, en Estupefacientes existen dificultades para la administración de los bienes.

El memorando que cita la demandante, el cual no hace parte del proceso, obedeció a que Estupefacientes se niega a dar información a LA DIAN sobre los bienes que administra, con lo cual surge una violación del artículo 209 de la Constitución Política, que establece que las entidades públicas deben actuar coordinadamente para la consecución de los fines del Estado.

En escrito posterior a la diligencia, **LA DIAN** agregó:

No es cierto que la acción de extinción de dominio sea de naturaleza

constitucional. Lo que el artículo 4 de la Ley 793 de 2002 señala es que dicha acción es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial y que es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal.

La única violación a las normas la efectúa la actora, dado que desconoce el artículo 209 de la Constitución Política, pues, no ha actuado de manera coordinada con la DIAN, lo cual ha conducido a un desgaste innecesario de la Jurisdicción.

Las Leyes 793 y 785 de 2002 no son de superior jerarquía al Estatuto Tributario y las leyes que lo han modificado, ni al Código Civil.

Las apreciaciones de la demandante en relación con los eventuales riesgos por la intervención de LA DIAN en el proceso de extinción de dominio son subjetivas, toda vez que el artículo 8 de la Ley 793 ordena garantizar el debido proceso en el trámite en mención.

La actora olvida que los procesos de extinción de dominio son lentos y que existe posibilidad de que los bienes se pierdan cuando un tercero acredite mejor derecho sobre ellos, pues, de todos modos, debe imperar el debido proceso.

En sentencias C-666 de 2000 y 939 de 2003, la Corte Constitucional precisó que LA DIAN tiene la facultad excepcional y obligatoria de adelantar los procesos coactivos, puesto que debe recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para lograr el cumplimiento de los cometidos estatales.

Debido a la falta de claridad del artículo 9 de la Ley 785 de 2002, puede suceder que al cabo de los años se declare que el bien no debía ser objeto de extinción, caso en el cual el demandado puede alegar que la suspensión prevista en dicho artículo no aplicaba para los bienes que administra la DIAN sino para los administrados por las entidades territoriales.

Además, el hecho de que sea una acción real ratifica que lo previsto en el artículo 9 de la Ley 785 no es aplicable a los cobros coactivos de la DIAN.

Según las normas tributarias las únicas causales de suspensión de los procesos de cobro coactivo son las de estar en curso una demanda ante la Jurisdicción o existir acuerdo de pago previo. Tal normatividad fue ratificada para todos los procesos de cobro de las entidades públicas en virtud del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

El Ministerio Público reiteró el concepto expuesto en los alegatos de conclusión.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Decide la Sala sobre la legalidad del Concepto de la DIAN 2186 de 2003, conforme al cual dicha entidad puede iniciar y concluir el cobro coactivo de créditos fiscales (artículos 823 y ss del Estatuto Tributario), a cargo de los dueños de bienes objeto de medidas cautelares, dentro de procesos de extinción de dominio. Lo anterior, por cuanto las acreencias a favor de la DIAN tienen prelación legal, y los bienes en mención hacen parte del patrimonio del deudor, motivo por el cual constituyen prenda común de los acreedores.

Conforme a la Ley 793 de 2002<sup>1</sup> la acción de extinción de dominio implica la pérdida, a favor del Estado, del derecho de propiedad sobre bienes, sin contraprestación alguna para su titular, cuando, entre otras causales, los mismos provengan de un incremento patrimonial injustificado, de actividades ilícitas o de las que atenten contra el régimen constitucional o legal (artículos 1 y 2).

La acción de extinción de dominio es constitucional, pública, judicial, directa, de carácter real y de contenido patrimonial; además, es autónoma, distinta e independiente de cualquier otra acción penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa (artículos 1 y 4 de la Ley 793 de 2002).

Es constitucional, porque fue consagrada directamente por el Constituyente

---

<sup>1</sup> La Ley 793 estableció las reglas que gobiernan la acción de extinción de dominio y derogó la Ley 333 de 1996, que la regulaba. La última norma, a su vez, había sido suspendida por el artículo 22 del Decreto 1975 de 2002, expedido en ejercicio de las facultades del artículo 213 de la Constitución Política. La Ley 793 fue modificada por la Ley 1151 de 2007.

(artículo 34 de la Carta), como las acciones de tutela, populares y de cumplimiento; pública, pues a través de la extinción se tutelan intereses superiores del Estado como el patrimonio y el tesoro públicos y la moral social; judicial, porque a través de un acto jurisdiccional del Estado se desvirtúa la legitimidad del dominio sobre unos bienes, y la declaración de extinción de dominio está rodeada de garantías como el debido proceso y la autonomía, independencia e imparcialidad de la Jurisdicción<sup>2</sup>.

Además, la acción en comentario es autónoma del derecho penal, pues, no es una pena y procede independientemente del juicio de culpabilidad de que sea susceptible el afectado; y del derecho civil, porque no se circunscribe a la órbita patrimonial del particular sino al interés público. También es directa, porque sólo es procedente cuando se demuestra uno de los supuestos consagrados por el Constituyente: enriquecimiento ilícito, perjuicio del Tesoro Público o grave deterioro de la moral social<sup>3</sup>.

A su vez, es una acción de carácter real por cuanto recae sobre cualquier derecho real principal o accesorio, independientemente de quien tenga en su poder o haya adquirido los bienes y sobre los bienes mismos (artículo 4 de la Ley 793 de 2002).

Los bienes objeto de extinción de dominio son todos aquellos susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, o aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad, al igual que los frutos y rendimientos de los mismos. También son objeto de extinción de dominio los bienes y valores equivalentes cuando no fuere posible ubicar o extinguir el dominio de los bienes determinados sobre los cuales verse la extinción, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa (artículo 3 ib).

El proceso de extinción lo inicia la Fiscalía General de la Nación y la sentencia la profiere el juez penal del circuito especializado del lugar donde se encuentren ubicados los bienes (artículo 11 *ibídem*).

En el trámite de la acción, el fiscal **puede decretar medidas cautelares o**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 740 de 2003, M. P. doctor Jaime Córdoba Triviño.

<sup>3</sup> *Ibídem*

**solicitar al juez que las adopte.** Las medidas consisten en la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes, con inclusión del dinero depositado en el sistema financiero y títulos valores, junto con sus rendimientos, lo mismo que en la orden de no pagarlos, cuando no sea posible su aprehensión física (artículo 12 Ley 793 de 2002). En todo caso, la Dirección Nacional de Estupeficientes es la secuestradora o depositaria de los bienes embargados o intervenidos (*ibídem*).

Además, por mandato del artículo 1 de la Ley 785 de 2002, la Dirección Nacional de Estupeficientes es la administradora de los bienes que se encuentren afectados a una acción de extinción de dominio o a un proceso penal por los delitos de narcotráfico o conexos. Dicha administración comprende la enajenación, contratación, destinación y depósito provisional<sup>4</sup>.

De manera coherente, el artículo 12 de la Ley 793 de 2002 dispone que los bienes sobre los que recaigan medidas cautelares quedan, de inmediato, a disposición de la Dirección, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, que es una cuenta especial sin personería jurídica, el cual procederá, de preferencia, a constituir fideicomisos de administración o a celebrar contratos que mantengan la productividad y el valor de los bienes<sup>5</sup>.

Ahora bien, la sentencia puede declarar la extinción del dominio o abstenerse de hacerlo. En el primer caso, declarará la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones, gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o uso del bien, y ordenará la tradición a favor de la Nación, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (artículos 13 [9] y 18 de la Ley 793 de 2002). Y, en el segundo, declarará que no procede la extinción de dominio, por lo cual los bienes objeto de la misma permanecen en el patrimonio del afectado.

---

<sup>4</sup> Desde el momento en que los bienes quedan a disposición de la Dirección Nacional de Estupeficientes, esta entidad puede **enajenarlos**, siempre que se trate de cosas fungibles o consumibles, o en general muebles que amenacen deterioro, o que de acuerdo con decisión del Consejo Nacional de Estupeficientes, amenacen perder severamente su valor comercial (artículo 2 Ley 785 de 2002). La Dirección también puede **celebrar contratos** de arriendo, administración o fiducia para que los bienes sean productivos y **destinarlos provisionalmente** a otras entidades públicas o privadas (artículos 3 y 4 *ibídem*).

<sup>5</sup> El artículo 12 de la Ley 793 de 2003 fue modificado por el artículo 13 de la Ley 1151 de 2007, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Cabe anotar que mientras el proceso de extinción de dominio se encuentra en trámite, el afectado pierde las facultades de disposición y administración de los mismos, con el propósito de evitar que los enajene en el curso de la acción.

Sin embargo, **a partir de la sentencia que decreta la extinción de dominio**, los bienes pertenecen a la Nación, quien, en consecuencia, es la nueva propietaria. Por tanto, en virtud de dicha providencia se extingue el dominio para el dueño y adquiere este derecho la Nación. Así, el Estado puede disponer de los bienes a partir de la sentencia <sup>6</sup>.

De otra parte, dentro del trámite de extinción de dominio se prevé el emplazamiento **de quienes figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios**, según el certificado de registro correspondiente, **y de las demás personas que se sientan con interés legítimo en el proceso**, para que comparezcan a hacer valer sus derechos sobre los bienes (artículo 13 [3] de la Ley 793 de 2002).

Dentro de las personas con interés legítimo, se encuentran **los acreedores del afectado**, quienes, en consecuencia, están legalmente facultados para hacerse parte en el proceso de extinción de dominio.

Si tales acreedores no desean intervenir en el proceso de extinción de dominio o su intervención es rechazada, pueden reclamar sus créditos en procesos independientes de éste, **pero sobre bienes distintos a los que se encuentran en el trámite de extinción**, pues, sólo así se garantiza que mientras dure el proceso de extinción, los bienes cuya procedencia se cuestiona y de los cuales el deudor no tiene poder de disposición, queden sometidos a la administración de la Dirección Nacional de Estupeficientes.

De manera coherente, la Ley 785 de 2002 fija los procedimientos que se deben tener en cuenta para administrar en debida forma los bienes que se

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 740 de 2003, M. P. doctor Jaime Córdoba Triviño

encuentran en trámite de extinción de dominio <sup>7</sup>. Así, el artículo 9 de la citada norma dispone:

**“Régimen Tributario. Los impuestos sobre los bienes que se encuentran bajo administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes no causan intereses remuneratorios ni moratorios durante el proceso de extinción de dominio, y en ese lapso se suspenderá el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva.** Declarada la extinción de dominio, y una vez enajenados los bienes, se cancelará el valor tributario pendiente por pagar con cargo al producto de la venta. En ningún caso el Estado asumirá el pago de obligaciones tributarias causadas con anterioridad a la incautación del bien.”

El artículo transcrito señala que durante el proceso de extinción de dominio **los impuestos sobre los bienes administrados por la actora no causan intereses remuneratorios ni moratorios**, lo cual constituye una prohibición temporal ligada a la administración provisional de esos bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, teniendo en cuenta las dificultades que podrían generarse en dicha administración<sup>8</sup>.

También dispone la norma que durante el trámite de la extinción, **se suspende el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva.**

Y, como los bienes sujetos a extinción de dominio son todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles o inmuebles, tangibles e intangibles, y los frutos y rendimientos de los mismos, al igual que los bienes y valores equivalentes, cuando no es posible ubicar los primeros (artículo 3 de la Ley 793 de 2002), no puede entenderse que la suspensión del término para iniciar o continuar los procesos coactivos verse solamente sobre los impuestos que recaen sobre los muebles e inmuebles, y más concretamente sobre los impuestos de vehículos y predial, como erróneamente lo entiende la DIAN.

Ello, porque tal interpretación desconoce no sólo el artículo 9 de la Ley 785 de 2002, sino el espíritu de dicha Ley y de la 793 de 2002, que deben interpretarse en conjunto, pues, no resulta coherente que si **todos los créditos del deudor cuyos bienes son objeto de extinción de dominio deben hacerse valer en el**

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-887 de 2004, M. P. doctor Alfredo Beltrán Sierra

<sup>8</sup> Ibídem

**trámite de dicho proceso**, sólo deban suspenderse los procesos de cobro de los impuestos territoriales en mención.

Entonces, la suspensión del término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva mientras dure la extinción de dominio, debe entenderse en el contexto de que es respecto de **todos los impuestos** sobre los bienes en trámite de extinción (no sólo el predial o el vehículos), *“debido a la naturaleza de la acción [...], en donde precisamente se cuestiona la legitimidad de la propiedad”*, por lo cual, mientras dura el trámite de la misma, es incompatible *“un proceso paralelo que busque el cumplimiento de una obligación insatisfecha”*<sup>9</sup>.

En consecuencia, el acto acusado en cuanto dispone que la DIAN debe cobrar los créditos fiscales a su favor de manera independiente del proceso de extinción de dominio que se encuentre en trámite y del embargo que dentro del mismo se haya decretado, implica la violación de los artículos 3 y 13 [3] de la Ley 793 de 2002 y 9 de la Ley 785 del mismo año, motivo por el cual se impone su nulidad.

Las razones anteriores son suficientes para anular el Concepto 2186 de 2003, expedido por la DIAN.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**ANÚLASE** el Concepto de la DIAN 2186 de 2003.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA  
Presidente

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

---

<sup>9</sup> *Ibidem*

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ