

La extinción de dominio en la jurisprudencia constitucional colombiana

Aspectos problemáticos y controversiales de la ley 1708 de 2014 y sus modificaciones

Milton José Pereira Blanco¹ & José Alejandro Carrascal Vergara²

Resumen

En el estudio del instituto de extinción de dominio se han examinado los fundamentos constitucionales de la figura, su naturaleza patrimonial y su autonomía frente al derecho penal, así como la función social y ecológica de la propiedad. Por ser la figura de naturaleza constitucional se analiza la producción jurisprudencial del máximo interprete constitucional como lo es la Corte Constitucional colombiana a partir de un enfoque cualitativo, en la que se abordan temas como la moral social, la administración y destinación de bienes afectados con medidas cautelares, la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, su procedencia sobre bienes ilícitos y el rol del juez de control de garantías. Se concluye que, aunque la acción de extinción de dominio es un instrumento esencial contra la criminalidad organizada, su desarrollo normativo y jurisprudencial requieren un perfeccionamiento constante para que, de tal forma, se fortalezcan las garantías procesales, se mejore la gestión de bienes afectados con medidas cautelares y se establezca un equilibrio entre el interés general y la protección de derechos fundamentales.

¹ Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias (Colombia). Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cartagena. Abogado y Licenciado en Filosofía. Magíster en Derecho Público por la Universidad del Norte (Colombia) y Magíster en Derecho Penal por la Universidad de Palermo (Argentina). Postgraduado en Diplomacia en Cambio Climático: Negociaciones Climáticas Internacionales por el Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en Derecho Contencioso Administrativo y en Derecho del Medio Ambiente por la Universidad Externado de Colombia, y en Sistema Penal Acusatorio por la Universidad Católica de Colombia. Exconjuez de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Miembro del grupo de investigación «Filosofía del Derecho, Derecho Internacional y Problemas Jurídicos Contemporáneos» de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. Correo electrónico: mpereirab@unicartagena.edu.co

² Abogado por la Universidad de Cartagena (Colombia). Maestrando en Derecho Penal en la Universidad de Cartagena. Miembro del grupo de investigación «Teoría Jurídica y Derechos Fundamentales “Phronesis”» de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. Correos electrónicos: alejandrocarrascal@outlook.com; jcarrascalv@unicartagena.edu.co

Sumario

1.- Introducción | 2.- La extinción de dominio: aspectos generales | 3.- Propiedad privada y límites constitucionales: aspectos fundamentales del derecho de propiedad y la extinción de dominio en el constitucionalismo colombiano | 4.- La ley 1708 de 2014 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional | 5.- Conclusiones | 6.- Referencias

Palabras clave

extinción de dominio – política criminal – Corte Constitucional colombiana – derecho de propiedad – bienes ilícitos

1. Introducción

La política criminal contemporánea, en especial aquella desarrollada en contextos periféricos o con democracias en tensión como las latinoamericanas, ha adoptado una forma cada vez más endurecida, simplificada y simbólica. Bajo el influjo del populismo punitivo y de una opinión pública alimentada por la espectacularización del delito, la respuesta penal estatal se ha transformado en una maquinaria de control selectivo que lejos está de perseguir fines resocializadores o preventivos. En este escenario, el sistema penal funciona como un dispositivo de reafirmación del orden social existente, mucho más preocupado por disciplinar a los sectores vulnerables que por garantizar una justicia estructural.

El presente trabajo de investigación aborda los aspectos problemáticos y controversiales relacionados con la institución de extinción de dominio y su tratamiento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.

El máximo tribunal constitucional ha trazado líneas históricas con relación a la figura extintiva del dominio, en especial, las relacionadas con las razones sociales que llevaron a que el constituyente estructurara la acción de extinción de dominio y la consagrara en el artículo 34 de la Constitución Política (1991) de la siguiente manera: «Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social» y a su vez, la armonizó con el artículo 58 de la misma Carta Política (1991), que dispone sobre el derecho constitucional de propiedad privada en su función social y ecológica, al considerar que esta acción, tiene un contenido patrimonial:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

En ese contexto, es relevante precisar que dentro de las formas cómo debe adquirirse el dominio, el título no debe tener atisbos de haber sido obtenido mediante el enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o en deterioro de la moral social, sumado a que, en el ejercicio del derecho de uso, goce y disposición de la propiedad se debe cumplir con una función social, entendida como la generación de riqueza nacional y una función ecológica, dirigida a salvaguardar o proteger el medio ambiente. El alto tribunal constitucional ha indicado que el título de propiedad debe ser justo, obedecer al cumplimiento de las normas civiles y ser fruto del trabajo honesto. Por lo anterior, el Estado no protegerá la propiedad que ha sido adquirida con dineros espurios o haya sido utilizada para la consumación de actividades ilícitas (Corte Constitucional, sentencia C-740/2003, p. 41).

El legislador en uso de su libertad de configuración normativa otorgada por el constituyente, estableció un catálogo de causales para la declaratoria de extinción de dominio, proyectadas sobre la hipótesis de la procedencia o utilización de los bienes para la consumación de actividades ilícitas. Ahora bien, para comprender qué se entiende por actividad ilícita el legislador indicó que esta actividad es aquella tipificada como delictiva, es decir, el operador jurídico y los profesionales del derecho deben remitirse al Código Penal colombiano para tener conocimiento sobre cuáles son las actividades que determinan la procedencia de la extinción del derecho de dominio.

En desarrollo de la actividad de configuración normativa del legislador, se evidencia como antecedentes normativos la ley 333 (1996) que actualmente se halla derogada, la ley 793 (2002) que de igual forma se encuentra derogada y la ley 1708 (2014) que corresponde al Código de Extinción de Dominio colombiano vigente.

Es necesario indicar que la Ley 1708 (2014) ha sido modificada por las siguientes leyes:

- Ley 2294 (2023) «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida», publicada en el Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.
- Ley 2197 (2022) corregida por el Decreto 207 (2022) «Por el cual se corrigen unos yerros en la ley 2197 (2022), por medio de la cual se dictan Normas Tendientes al Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana y se dictan otras disposiciones», publicado en el Diario Oficial No. 51.942 de 8 de febrero de 2022.
- Ley 2197 (2022) «Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario Oficial No. 51.928 de 25 de enero de 2022.
- Ley 2195 (2022) «Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022.
- Ley 2155 (2021) «Por medio de la cual se expide la ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario Oficial No. 51.797 de 14 de septiembre de 2021.
- Ley 2069 (2020) «Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia». Publicada en el Diario Oficial No. 51.544 de 31 de diciembre de 2020.
- Ley 2010 (2019) «Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las

finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 (2018) y se dictan otras disposiciones». Publicada en el Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019.

- Ley 1955 (2019) «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad». Publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

Aunado a lo anterior, la ley vigente, en su dinámica y aplicación ha sido objeto de control constitucional por parte de la Corte Constitucional colombiana. Sobre este control se centrará el objeto principal de este trabajo.

Tratándose de la extinción de dominio y su objeto, la Corte Constitucional colombiana expresó que esta es una institución de carácter autónomo, constitucional, patrimonial, independiente de la acción penal, que con una observancia preliminar por las garantías procesales en la que se debe desvirtuar mediante sentencia que aquel propietario de bienes lo sea en realidad, al considerar que el origen de su adquisición ilegítima y espuria excluye la propiedad que se ha protegido en virtud del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia (1991). Así las cosas, los bienes que son objeto de extinción de dominio pasan a ser parte del Estado, sin reparación, indemnización o retribución alguna (Corte Constitucional, sentencia C-374/1997, p. 63).

En consideración de lo anterior, este trabajo abordará desde un análisis crítico, la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al control de constitucionalidad de la ley 1708 (2014) con relación al instituto de la extinción de dominio. Por ello, metodológicamente se perfiló la investigación conforme a los estándares de la investigación jurídica desde la dogmática, por lo cual se empleó un enfoque cualitativo con carácter explicativo mediante una revisión documental que se desarrolló a nivel teórico para alcanzar el objetivo propuesto. En la investigación se emplearon fuentes primarias como la normatividad y principalmente fuentes secundarias como la jurisprudencia y la doctrina.

Así las cosas, este documento está estructurado en tres apartados. En el primero, se revisará el instituto de la extinción de dominio desde el punto de vista conceptual, sus antecedentes, la evolución y alcances. En la segunda sección, se abogará lo correspondiente a la propiedad privada y límites constitucionales: aspectos fundamentales del derecho de propiedad y de la acción de extinción de dominio en el constitucionalismo colombiano. En tercer y último lugar, se señalará aspectos esenciales de la presente investigación, esto es, la figura de la extinción de dominio y su tratamiento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

2. La extinción de dominio: aspectos generales

Desde hace varias décadas, los distintos Estados del mundo han venido diseñando estrategias y adoptando diferentes instrumentos jurídicos para combatir el crimen organizado transnacional. Los productos de la consumación de las actividades delictivas, ha generado una economía ilícita que ingresa al sistema financiero legal, afectando con ello el orden económico y social que produce quebrantos graves a la estabilidad económica y política de los países.

Desde el contexto internacional que se anuncia en las líneas anteriores, se puede adicionar que dada la ocurrencia de nuevas formas de delinquir, junto a los modos de adquisición de los bienes para el fortalecimiento o manifestación de los intereses delincuenciales que llevaban al debilitamiento de las economías internas de los Estados, se crearon espacios de concertación para el diseño de instrumentos jurídicos internacionales con el fin de luchar contra la criminalidad y los réditos de los capitales espurios.

Uno de los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra la delincuencia organizada es la *Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* (1988). Cabe decir que, Colombia, aprobó esta Convención mediante la ley 67 (1993).

En el artículo 5° de la *Convención de Viena* (1988) se encuentra consagrado el decomiso, que tiene como fin perseguir bienes o productos directos o indirectos, utilizados para la comisión de conductas punibles:

Decomiso. 1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto; b) De estupefacientes y sustancias sicotrópicas, los materiales y equipos u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en cualquier forma para cometer los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. 2. Cada una de las Partes adoptará también las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades competentes la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos o cualesquiera otros elementos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, con miras a su eventual decomiso (...)

Otro instrumento internacional relevante, es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, conocida como la *Convención de Palermo* (2000). Esta consagró en su artículo 12 la figura del decomiso y la incautación, disponiendo:

Artículo 12. Decomiso e incautación. 1. Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención. 2. Los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso. 3. Cuando el producto del delito se haya transformado o convertido parcial o totalmente en otros bienes, esos bienes podrán ser objeto de las medidas aplicables a dicho producto a tenor del presente artículo (...)

Se evidencia, como dato importante, que en el numeral 7 del artículo antes citado, se consignó el principio de carga dinámica de la prueba, relacionado con la demostración del origen lícito de los bienes. Esta Convención fue aprobada por Colombia mediante la ley 800 (2003).

Por último, se halla que en el artículo 31 de la *Convención de Mérida* (2003) contra la corrupción, se estableció de igual forma el decomiso de bienes producto del delito:

Embargo preventivo, incautación y decomiso. 1. Cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: a) Del producto de delitos tipificados

con arreglo a la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto; b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. 2. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso. 3. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para regular la administración (...)

La *Convención de Mérida* de 2003, fue aprobada por Colombia por medio de la ley 970 (2005).

En el marco de las convenciones mencionadas líneas arriba, se dispuso de directrices dirigidas para que los Estados parte, dentro de su autonomía desarrollaran iniciativas legislativas para aplicar, poner en marcha y cooperar en la lucha contra los delitos de lavado de activos, corrupción, tráfico de estupefacientes y los bienes productos de la consumación de las conductas anteriores. De las medidas adoptadas por los Estados parte, dentro de los que se encuentra Colombia, se observa la extinción de dominio, cuyo instituto se entiende como un instrumento de política criminal del Estado en el que se busca debilitar las finanzas de los grupos de criminalidad organizada, representadas en bienes que tienen origen o han sido utilizados para el desarrollo de actividades ilícitas. Esta figura, opera ante la configuración de hipótesis de orden constitucional, tales como, cuando se adquieren bienes mediante el enriquecimiento ilícito, cuando se ocasiona un grave perjuicio al tesoro público, se causa deterioro a la moral social o cuando se incumple con la función social y ecológica de la propiedad. La declaratoria de extinción de dominio como forma de manifestación del poder extintivo del Estado, conlleva la transferencia de dominio del bien a favor de este, sin compensación alguna (Vásquez, 2022, p. 59).

La ley 1708 (2014) define expresamente en su artículo 15 la extinción de dominio, como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.

Sobre esta figura extintiva existente en el ordenamiento jurídico colombiano, se indica que significa la pérdida a favor del Estado de los derechos patrimoniales que recaen sobre los bienes que poseen un origen ilícito o fueron utilizados para el desarrollo de tales actividades delictivas (Piva, 2023, p. 41)

Para la jurisprudencia constitucional, la extinción de dominio tiene sus orígenes en el decomiso de instrumentos o armas con las cuales se había ejecutado la conducta punible. Sus elementos actuales surgen del artículo 34 de la Constitución Política (1991) y sus desarrollos legislativos contenidos en la ley 333 (1996), decreto legislativo 1975 (2002) la ley 793 (2002) –régimenes anteriores de la extinción de dominio - y el actual *Código de Extinción de Dominio*, ley 1708 (2014). Se señala de igual forma, por parte del alto Tribunal Constitucional, que esta figura extintiva no tiene como fin la imposición de una sanción y mucho menos una pena; pertenece al derecho constitucional, por lo cual, es autónoma de la responsabilidad penal, es directa por cuanto contiene causales específicas para su procedencia, es pública dado su carácter constitucional donde se protegen intereses superiores como el tesoro público y la moral social, es real y patrimonial al considerar que fue creada para desvirtuar el derecho de dominio sobre los bienes utilizados para

actividades ilícitas o provenientes de actividades ilícitas, y por último, es judicial por tener un procedimiento propio (Corte Constitucional, sentencia C-406/2021, p. 25).

Como se ha podido evidenciar del concepto de la Corte Constitucional, los elementos que dan forma, en la actualidad, a la figura de la extinción de dominio se hallan en el artículo 34 de la Constitución Política (1991). Para la estructuración de esta disposición constitucional, el constituyente de 1991 tuvo muy en cuenta aspectos de índole moral, como se puede evidenciar a continuación:

El enriquecimiento ilícito ha sido un factor de corrupción social en Colombia, no solo por lo que implica el delito en sí mismo, sino porque quienes lo cometen hacen ostentación ante los demás con bienes lujosos que en verdad no les pertenecen y que no fueron obtenidos con fruto del trabajo honrado. De esta situación de impunidad se ha derivado un ejemplo letal para la comunidad. Los ciudadanos se sienten desestimulados frente al esfuerzo de buscar sustento y progreso en actividades legales que no traen como compensación la fácil obtención de bienes costosos, cuando al tiempo ven expuestas ante sus ojos las riquezas conseguidas en forma fácil y rápida por quienes infringen la ley. Esta comparación desmoraliza a la población, y a las actividades marginales se ven tentados y arrastrados los individuos en forma masiva, en busca del progreso personal, cómodo y exuberante. En tales circunstancias el país ha sufrido un desmoronamiento fatal y la corrupción y la criminalidad se han extendido en forma que hoy atenta contra la propia estabilidad de la Nación y sus instituciones (Gaceta Constitucional, 1991, p. 27).

La Corte Constitucional señaló que el decomiso, la extinción de dominio y la expropiación son instrumentos jurídicos válidos para limitar la propiedad, siendo que, en los dos primeros no hay una indemnización mientras que, en la última llamada expropiación, si hay una indemnización (Corte Constitucional, sentencia C-459 de 2011, p.24).

Frente a las diferencias entre el decomiso y la extinción de dominio se debe señalar que el primero de ellos, esto es, el decomiso o comiso es una medida que tiene su curso en el marco de un proceso penal, y que procede contra los bienes del penalmente responsable que provienen o son producto directo o indirecto del delito, que fueron utilizados o que han sido utilizados en la comisión de conducta punible dolosa como medio o instrumentos de ejecución (Saray, 2017, p. 331).

Frente a la extinción de dominio, se indica que esta es del orden constitucional y no solo procede si los bienes son del penalmente responsable, sino que también el Estado persigue el bien en manos de quien este, sin perjuicio de las víctimas y terceros de buena fe, como bien lo señaló el legislador en el artículo 17 de la ley 1718 (2014):

Naturaleza de la Acción. La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido.

Además, como la acción extintiva se predica independiente del proceso penal, no se busca una responsabilidad penal sino patrimonial. Es importante resaltar que en Colombia las personas jurídicas no son responsables penalmente, en tal sentido, no es posible imponer una medida de ocupación o incautación con fines comiso contra estas, sin embargo, la fiscalía general de la nación está habilitada para iniciar la acción de extinción del dominio contra una persona jurídica, y puede el juez de extinción de dominio en virtud de dicha acción, encontrarla responsable patrimonialmente. Ambas

figuras reflejan la aplicación de la política criminal del Estado, pero desde orientes jurídicos distintos.

Ahora bien, el primer legislador que desarrolló el instituto jurídico de la extinción de dominio fue el del año 1996, a través de la ley 333. Esta acción, aunque independiente de la responsabilidad penal, adquiriría vida dentro del escenario del proceso penal, es decir, su declaratoria le correspondía al mismo juez de la causa criminal, y las garantías constitucionales existentes le eran comunicadas. De tal arista, se puede observar que la Corte Constitucional señaló que, en el régimen anterior de la ley 333 (1996) procedía la aplicación del principio de presunción de inocencia en la acción de extinción de dominio; hacía referencia a que el interesado era el titular del derecho de propiedad mientras no se hubiese demostrado en el proceso penal que la adquisición había sido ilegítima (Corte Constitucional, sentencia C-374/1997, p. 62).

Con esas precisiones generales, relacionadas con el contexto internacional, sobre el concepto extinción de dominio y algunos antecedentes normativos de la figura, se procederá a abordar el objeto de la misma, es decir, los bienes que en su título tienen la connotación de ilegítimos, por provenir o haber sido destinados para el desarrollo de actividades ilícitas o que su adquisición provino del enriquecimiento ilícito, perjuicio del tesoro público, en deterioro de la moral social o no se cumplió con la función social y ecología a la que está llamada a cumplir la propiedad.

Veamos entonces, el siguiente apartado denominado, propiedad privada y sus límites constitucionales: aspectos fundamentales del derecho de propiedad y la extinción del derecho de dominio en el constitucionalismo colombiano.

3. Propiedad privada y sus límites constitucionales: aspectos fundamentales del derecho de propiedad y la extinción de dominio en el constitucionalismo colombiano

En los distintos periodos de la humanidad, la propiedad ha atendido a los intereses de la colectividad. Se puede indicar que su significado se dirige a un reconocimiento del Estado sobre la singularidad de la persona natural o jurídica, así las cosas, la persona tiene como uno de sus medios de participación en el Estado, la propiedad sobre la que ejerce dominio. A través de ella pueden aportar tributos y generar riqueza nacional.

Ahora, como ese reconocimiento surge del Estado, este puede limitar el derecho a la propiedad de cada quien conforme a sus fin e interés general.

Cada circunstancia de la historia le ha otorgado una expresión a la propiedad, iniciando con la de «propietas», que se utilizó en el siglo VI en el derecho romano, significando lo propio, lo personal, pero no tenía relación con el concepto actual de dominio. Se puede identificar que las distintas expresiones desde un aspecto cronológico, van desde res, dominium, pecunia hasta patrimonio. Estas fueron aportando lo necesario para estructurar lo que en la actualidad es la propiedad. La última expresión, denominada patrimonio era la que integraba la figura del pater familias, y era todo lo que este podía disponer para lo necesario. Aunado a ello, en la historia, así como ha existido la relación directa entre propiedad e interés general, también se cuenta con datos sobre la existencia de límites en virtud de esa importancia de la colectividad, como, por ejemplo, por razones

urbanísticas, que tenía como fin proteger la correcta relación en la vecindad, incluía medidas como la prohibición de muros medianeros, abandono de construcciones sin terminar, alturas de construcciones o desde el derecho privado como el establecimiento de servidumbres (Pimiento, 2021, p. 37).

Si se analiza hasta aquí, la dinámica de la propiedad tiene consigo elementos del significado de «interés», que se traduce en la obtención de un beneficio, provecho o ponerle atención a una cosa, por lo tanto, la propiedad es el vehículo por medio del cual se busca un fin de realización que debe estar determinado por el Estado no por el individuo, o si se quiere, la persona natural o jurídica puede tener su interés pero este no puede entrar en tensión con los de la colectividad o con los principios o fines del Estado. Adicional a lo indicado, la forma de la adquisición de la propiedad determina el provecho o su utilización por la persona o sociedad. De tal manera, como la propiedad implica un margen de disposición y de intercambio, es una herramienta de poder, por lo que, el Estado está siempre vigilante hacia donde está dirigido el vehículo del interés y el poder que significa la propiedad.

La extinción de dominio es una limitación al derecho a la propiedad. Este análisis a limitación a la propiedad, fue abordado por la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-740 de 2003. En esta sentencia la Corte estudió la constitucionalidad de toda la ley 793 (2002) la cual, derogó la ley 333 (1996).

Desde la anterior Constitución Política de Colombia (1886) la propiedad privada y su regulación hacían parte del encuadramiento jurídico, con disposiciones relacionadas a la protección de la propiedad, la expropiación, la abolición de la pena de confiscación y otras medidas. Esta Constitución (1886) reconocía los derechos que sobre la propiedad tenían las personas que la adquirían mediante el cumplimiento de las normas civiles, es decir, quienes tenían justo título. Esta protección impedía que la propiedad fuese perturbada, aunque no era un derecho subjetivo absoluto sino un derecho que se encontraba limitado por el interés general, como bien sucedía en Roma. Hay un aspecto interesante y fundamental a resaltar y es que en la Constitución anterior (1886) no se disponía de una consecuencia jurídica para aquellos títulos de propiedad ilegítimos, sólo brindaba una protección del derecho a la propiedad cuando se tenía consigo un título legítimo, es decir, no había persuasión generada por medio de las consecuencias jurídicas (Corte Constitucional, sentencia C-740/2003, p. 35-36).

Luego de esta Carta Constitucional de 1886, surgió la reforma de 1936, que ajustó varios aspectos de importancia como lo fue la mención directa al derecho a la propiedad y con ello la incorporación del concepto de la función social de la propiedad que encuentra razón de ser en el interés general que debe honrar la misma. Sin embargo, en esta reforma no se dispuso sobre las consecuencias de la existencia de un título ilegítimo. Esas consecuencias estaban en cada legislación en particular como la civil y la penal (Corte Constitucional, sentencia C-740/2003, p. 37-38).

En la Constitución Política de Colombia (1991) en sus artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 se observa que se protege el derecho a la propiedad privada y los derechos adquiridos mediante el cumplimiento de las normas civiles en la que se obtiene un título legítimo, la prevalencia del interés general sobre el particular en la propiedad y la función social y ecológica de esta. Como elemento de protección a la propiedad, el constituyente dispuso en el artículo 34 constitucional (1991) la prohibición de confiscación que en el pasado significó una pena sobre los bienes del sujeto que era hallado culpable de la realización de actividades o conductas punibles. Estos bienes pasaban a ser parte del Estado. Sumado

a esto, se consagró por primera vez una figura directamente relacionada con el derecho a la propiedad y ésta es la extinción de dominio que se declara contra los bienes que han sido obtenidos mediante el enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público y en deterioro de la moral social (Corte Constitucional, sentencia C-740/2003, p. 39-41). De tal forma, se observa por primera vez una consecuencia jurídica desde el orden constitucional frente a la existencia de un título de naturaleza ilegítima.

También se evidencia la consagración de la función ecológica a la propiedad, que se sumó a la ya existente función social. Estas funciones están relacionadas con el interés general que nunca ha dejado de ser el núcleo esencial de la propiedad. Se dispuso de un medio para evitar la existencia y el libre comercio de los bienes que contaban con títulos ilegítimos y se concluyó que la protección o reconocimiento al derecho a la propiedad solo se configura cuando el título es legítimo.

La persona natural o jurídica que no cumpla con los elementos antes descritos, el Estado puede extinguir el derecho de dominio sobre su bien o bienes, toda vez que, el propietario puede manifestar sus intereses en la propiedad, pero prevalece el interés establecido por la sociedad frente a la creación de riqueza nacional y la preservación de los recursos naturales y medio ambiente.

Las funciones que cumple la propiedad, están directamente relacionadas con el interés general, fundamento de nuestro Estado Social de Derecho.

La extinción de dominio nace de la necesidad de combatir la corrupción o criminalidad de cuello blanco, además de obedecer a instrumentos internacionales aprobados por Colombia. El constituyente seleccionó el enriquecimiento ilícito como una de las razones para extinguir el dominio; el sentido de la disposición constitucional es que el propietario a través de su comportamiento, incurra en enriquecimiento ilícito y con esto cause un detrimento al tesoro público al considerar que los dineros de su enriquecimiento son públicos, sumado al deterioro de la moral social al enviar un mensaje a la sociedad de que el trabajo honesto no genera beneficios. Además, le adiciona a la consecuencia jurídica de la extinción, la disposición de la propiedad privada, que indica la obligación de cumplir con las funciones sociales y ecológicas de la propiedad. Ahora bien, se le otorgó al legislador el compromiso para que dentro de su libertad de configuración normativa desarrollara la acción de extinción de dominio. El legislador, estableció un catálogo de causales por las cuales procede la extinción de dominio, dirigidas a las actividades ilícitas relacionadas con conductas punibles del Código Penal, es decir, el legislador conservó la razón que originó la acción de extinción de dominio, como lo es la de combatir la criminalidad.

Así las cosas, se procederá a abordar la interacción entre la creación legislativa, la ciudadanía y la Corte Constitucional colombiana como máximo intérprete de la Constitución.

La Corte Constitucional en la sentencia C-374 de 1997 (p. 53) citada con anterioridad, sobre el punto en comento, es clara en indicar que la propiedad como derecho de orden constitucional reconocido y protegido en el artículo 58 de la carta política (1991), está dirigido a aquel que lo ejerce de manera lícita, conforme a las normas y sin efectos dañinos u ofensivos a los particulares o al Estado y en el marco de los lineamientos que traza la moral social. Aquel que posee un título ilegítimo no puede gozar de las garantías y protección que le brinda el Estado a la Propiedad. En las formas de nuestro Estado Social de Derecho se prevé que este está fundamentado en el trabajo y en el interés general, es por ello, que desde el ámbito constitucional se protege la propiedad que ha sido obtenida con

base en el esfuerzo y el trabajo honesto, evitando que en el conglomerado social se incentiven las conductas contrarias como las riquezas obtenidas fácilmente.

Así pues, es lo propio, como la creación de empresa junto a la generación de empleo y riqueza lo que se entiende por la función social de la propiedad. De la lectura de la extinción de dominio dispuesta en el artículo 34 constitucional (1991), se observa la existencia de límites a la propiedad, y a vez, se le otorga al Estado la facultad para perseguir los bienes derivados del delito, la inmoralidad y el fraude al considerar que estas conductas no generan derechos. Así las cosas, en el ejercicio de la acción se establecen sendos trámites, procedimientos y actuaciones con el fin de determinar que una persona natural o jurídica no cumplió y mucho menos observó los postulados del derecho constitucional a la propiedad en concordancia con la norma constitucional relacionada con la extinción de dominio. Por otra parte, la Corte Constitucional colombiana señaló que, la intención del constituyente no fue la establecer propiamente una estructura normativa sobre la ilegitimidad del título como causal de extinción de dominio, por cuanto era un asunto que había sido abordado por el legislador, y podía ser perfeccionado en el tiempo por éste. El constituyente lo que hizo fue establecer una institución sin distingo de legislación, que irradiara todo el ordenamiento jurídico sin importar que tuviese relación con los delitos. Prueba de lo manifestado es que esta institución procede contra bienes que hayan sido adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, grave perjuicio del tesoro público y deterioro de la moral social. El fin de la extinción es desvirtuar la legitimidad que pudiesen tener los bienes, sin que se evalúe desde el derecho penal el comportamiento humano que causa la legitimidad o no del título. Se indica que se tiende a negar la naturaleza constitucional de la acción de extinción de dominio por cuanto antes de su creación, el Estado desde el derecho penal aplicaba medidas que limitaban la propiedad y podían entenderse como una extinción de dominio, sumado al hecho que las causales actuales están relacionadas con la comisión de conductas punibles y la competencia para conocer de los asuntos extintivos es de los fiscales y jueces de extinción de dominio. Por último, se expresa que, lo expuesto no puede ser motivo para que la institución de la extinción de dominio pierda su naturaleza constitucional. Así pues, será el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa y conforme a la realidad social, quien establezca las causales por cuales procede la acción extintiva y en general las condiciones en la que debe operar la misma (Corte Constitucional, sentencia C-740/2003, p. 44-46).

4. La ley 1708 del 20 de enero de 2014 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

En el presente aparte del trabajo se analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana relacionada con la extinción de dominio como parte del control de constitucionalidad realizado a la ley 1708 (2014) y sus modificaciones. Es importante señalar, que la ley indicada corresponde al marco normativo vigente de la extinción del derecho de dominio, por lo tanto, será este instrumento jurídico sobre el que se hará alusión en este apartado.

Para efectos de abordar este punto debemos aclarar que los aspectos jurisprudenciales bajo revisión y análisis se circunscriben a:

- La moral social en el instituto de extinción de dominio.

- El cambio de divisas, los predios rurales no sociales con vocación agrícola y la enajenación temprana como mecanismos para la administración y destinación de bienes afectados con medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio.
- Declaración de extinción de dominio sobre bienes con título legítimo por imposibilidad de declarar la misma sobre el bien que sí posee un título ilegítimo.
- La imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio.
- El juez de control de garantías en la acción de extinción de dominio.
- Otros aspectos problemáticos relacionados, primero con la omisión legislativa relativa frente a la excepción al deber de declarar y segundo, con las modificaciones introducidas por los artículos 211 y 212 de la ley 2294 (2023).

a. La moral social en el instituto de extinción de dominio: El caso de la sentencia C-958 de 2014

En el artículo 34 constitucional (1991) se dispuso que la extinción de dominio procede contra los bienes que hayan sido adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, perjuicio del tesoro público o deterioro de la moral social. Sobre esta última expresión, se puede indicar que el legislador la conservó y la consignó en el Código de Extinción de Dominio vigente o ley 1708 (2014), específicamente, en el numeral 2 del artículo 1, que trata sobre la definición de actividad ilícita, e indicó que por esta se entiende: «toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social». La Corte Constitucional, se pronunció en este caso sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 1 y 2 del artículo 1° de la ley 1708 (2014), que disponen sobre las definiciones. Los cargos también se dirigieron contra los artículos 15 y 16 de la ley 1708 (2014), que configuran la definición de la extinción de dominio y las causales por las cuales procede su declaratoria. El numeral 2 del artículo 1° antes indicado, refiere sobre la definición de actividad ilícita que contiene la expresión «moral social». En este caso consideró el actor que las disposiciones demandadas desconocían los artículos 29, 58 y 34 de la Constitución Política (1991). Expresó el demandante, que el legislador estableció la procedencia de la extinción de dominio sobre toda actividad ilícita o cuando se viole la moral social, sin definir cuáles eran las actividades ilícitas y que se entiende por moral social (Corte Constitucional, sentencia C-958/2014, p. 7).

Frente a ello, la Corte Constitucional sostuvo que la acción de extinción de dominio es un mecanismo que busca combatir la comisión de conductas punibles como el narcotráfico, la delincuencia organizada y la corrupción, en tal sentido, el constituyente fue claro al establecer que se pierde el dominio cuando se adquiere el bien mediante el enriquecimiento ilícito, perjuicio del tesoro público y deterioro de la moral social, y que además de esto, le corresponde al legislador desarrollar estas causales (Corte Constitucional, sentencia C-958/2014, p. 28).

Sobre ese particular, la Corte Constitucional expresó que, si bien las actividades ilícitas proceden del ámbito penal a partir de conductas punibles, el legislador posee la libertad de configuración normativa para desarrollar las causales por las cuales procede la extinción de dominio, y que, por lo tanto, el numeral 2 del artículo 1° no tiene dificultad

alguna, al considerar que en él se señaló que se trata de cualquier delito independientemente de la responsabilidad penal, es decir, la acción de extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de las conductas punibles que están contenidas en la ley 599 (2000). Ahora bien, frente a la moral social la Corte Constitucional indicó que, se ha reiterado en anteriores pronunciamientos, como las sentencias C-224 de 1994, C-404 de 1998 y C-710 de 2012 que este concepto hace referencia a la moral pública o administrativa, consagrada en el artículo 209 constitucional (1991), como un principio de la función administrativa:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Además, indicó la Corte que no se puede negar la relación entre la moral y el derecho, es decir, no se puede pasar por alto el hecho que las normas jurídicas tienen en cuenta la moral vigente, para concluir una consecuencia frente a la validez de determinado acto jurídico. En palabras del máximo interprete constitucional, la moral social que ha sido incorporada por el constituyente de 1991 es aquella que prevalece en cada Estado en su propia circunstancia, por lo que no es individual, sino que es una valoración que cada uno hace de sus actos en relación a la moral social, pero sin referirse a ningún tipo de valoración de los comportamientos humanos, y muchos menos a determinada ideología o religión establecida, por cuanto el Estado Social de Derecho de la Carta Política actual es pluralista, y eso implica la existencia de la pluralidad de religiones, primando solo la libertad de conciencia (Corte Constitucional, sentencia C-224/1994, p. 10-12).

Así las cosas, el máximo Tribunal Constitucional trajo a colación la sentencia C-440 de 1998 en la se pronunció sobre la materia e indicó que el legislador está autorizado para limitar en virtud del principio de la moralidad pública la libertad para negociar o realización pública de ciertos comportamientos. Por último indicó, que no solo la jurisprudencia constitucional ha incluido la moral social como un concepto del que el legislador puede hacer uso, sino también los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia en donde se permite limitar ciertos derechos fundamentales en razón de la moralidad pública, y fundamentó su aseveración en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que en su artículo 12 dispone que: «se restringe el derecho de libre circulación cuando se encuentre dispuesto en la ley y cuando sea necesario para proteger la seguridad nacional, el orden público o la «moral públicas». Por lo anterior, expresó el alto Tribunal, que la moral social definida con anterioridad es la que se circunscribe a la causal «del grave deterioro a la moral social», por lo que, en consecuencia, declaró exequible el numeral 2 del artículo 1º y el artículo 15 de la ley 1708 (2014) (Corte Constitucional, Sentencia C-958/2014, p. 43).

- b. El cambio de divisas, la enajenación temprana y los predios rurales no sociales con vocación agrícola como mecanismos para la administración y destinación de bienes afectados con medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio

i. *El cambio de divisas incautadas: Sobre la sentencia C-866 de 2014*

La Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 4° del artículo 91 de la ley 1708 (2014) que consagra los casos en los que las divisas incautadas pueden ser entregadas al Banco de la República para que se genere el cambio en su equivalente en pesos colombianos sin que medie una sentencia que haya declarado la extinción de dominio, toda vez, que a juicio del actor, contrariaba los artículos 113, 136 numeral 1, 150 numeral 19 literal b), 150 numeral 22, 154, 371, 372 y 373 de la Constitución Política (1991). Los cargos se acentuaron en la vulneración del artículo 154 constitucional (1991), al expresar el actor que existe una reserva constitucional en la cual solo le es permitido al Gobierno Nacional presentar iniciativas legislativas frente a las atribuciones y funciones del Banco de la República, así pues, expresó el demandante que el legislador se extralimitó al regular el asunto. Al descender al caso concreto, la Corte Constitucional estableció el planteamiento del problema en la existencia o no de un vicio de forma, al considerar que las determinaciones de las funciones o atribuciones del Banco de la República deben provenir de iniciativas del Gobierno Nacional. En el desarrollo de los temas que resolvieron el aspecto problemático, la Corte expresó que la iniciativa legislativa en este punto, recibió el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo cual fue suficiente para considerar que cumplió con las exigencias del artículo 154 constitucional (1991), que dispone

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

Esta disposición, expresó la Corte en su interpretación, tiene como fin la de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia (Corte Constitucional, sentencia C-866/2014, p. 18).

Ahora bien, la discusión se estructuró en que la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda o Crédito Público se allegó durante el trámite de ley, y este debió presentarse antes de la aprobación del proyecto de ley en las plenarias. Frente a este problema jurídico planteado, la Corte lo supera indicando que no hay una irregularidad por cuanto en el curso de los debates hubo la necesidad de conciliar, y la autorización o aval del Gobierno se presentó antes de la plenaria en la que se concilió el texto de proyecto de ley. El alto Tribunal constitucional se detuvo a expresar que el dinero que utilizaría el Banco de la República para cambiar la divisa incautada, correspondería a dinero en circulación, y una vez hecha la operación de cambio, se pondría la suma a disposición de la administración

del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO. La Corte concluyó señalando que la Constitución (1991) no le otorgó al Banco de la República la función de cambiar a pesos colombianos las divisas incautadas, por lo que esta facultad podría ser dada por la ley. Así pues, el Congreso tiene la facultad de expedir leyes con disposiciones sobre el Banco de la República, lo que no puede el legislador es suprimir o restringir funciones que ya tiene el Banco de la República en la Constitución Política. Comoquiera que el texto no reformó el régimen cambiario, la Corte Constitucional declaró exequible el inciso 4 del artículo 91 de la ley 1708 (2014) (Corte Constitucional, Sentencia C-866/2014, p. 37-41).

ii. *Enajenación temprana de bienes afectados con medidas cautelares: Sobre la sentencia C-357 de 2019*

El artículo 93 de la ley 1708 (2014) dispone sobre la enajenación temprana de bienes lo siguiente

Enajenación temprana, chatarrización, demolición y destrucción. <Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 27 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> El administrador del FRISCO, previa aprobación de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS en su calidad de Secretaría Técnica, deberá enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: 1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza. 2. Representen un peligro para el medio ambiente. 3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro 4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. 5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes. 6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre. 7. Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración. Bienes que el Frisco tenga en administración por cinco (5) años o más, contados a partir de su recibo material o su ingreso al sistema de información de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) S.A.S., el administrador del Frisco podrá aplicar esta causal sin acudir al comité de que trata el primer inciso del presente artículo. 8. La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política. 9. Los dineros producto de la enajenación temprana y de los recursos que generen los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, ingresarán al Frisco y se destinarán bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley. Para efectos de la aplicación del presente artículo el administrador del Frisco constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%) con los dineros producto de la enajenación temprana y los recursos que generan los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes, tanto de los afectados actualmente como de los que se llegaren a afectar en procesos de extinción de dominio [...]

Este es uno de los mecanismos dispuestos por el legislador para la administración o destinación de los bienes sobre los que recae una medida cautelar. En esta disposición se habilitó a la Sociedad de Activos Especiales como administradora del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, para que luego de la aprobación del comité conformado por un representante de la Presidencia, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activo Especiales, se enajene,

demuela, destruya o chatarrice tempranamente los bienes con medida cautelar dentro de los procesos de extinción de dominio cuando se presenten algunas causales como la de representar un peligro para el medio ambiente, amenacen ruina, pérdida, deterioro, entre otras. La Corte Constitucional en la sentencia bajo análisis en el presente aparte, conoció de una demanda contra el artículo 24 de la ley 1849 (2017) que modificó el artículo 93 de la ley 1708 (2014) que trata sobre la enajenación temprana. A juicio del actor, esta disposición era contraria a los artículos 1, 2, 29, 34 y 58 de la Constitución Política (1991) y que, además, esta era una consecuencia que debía partir desde la observancia del principio de presunción de inocencia que goza el afectado que obra de buena fe. La Corte Constitucional sostuvo que la extinción de dominio tiene una clara relación con el derecho a la propiedad teniendo en cuenta que la extinción del derecho real en comento se activa cuando el título es ilegítimo o le sobreviene tal condición de ilegitimidad. En esta sentencia bajo análisis se hizo referencia a la libertad de configuración normativa del legislador, lo que ha sido recurrente en la jurisprudencia constitucional, y se expuso textualmente que sobre la extinción del dominio cada legislador ha corregido yerros del anterior, pero solo la ley puede imponer al propietario las limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, con el fin de cumplir con la función social y ecológica que reconoce la Constitución. Si bien la Corte ha señalado, que en la acción de extinción de dominio se debía garantizar la presunción de inocencia, haciendo referencia a que el propietario es el titular del dominio hasta que se demuestre dentro del proceso que este obtuvo los bienes de forma ilegítima, el alto Tribunal constitucional señaló que en el marco del actual régimen este principio establece la carga de la prueba en el órgano acusador y dado que el proceso de extinción de dominio no es de carácter penal, se aplica el principio de carga dinámica de la prueba que se traduce en que le corresponde probar a quien se encuentre en mejores condiciones de hacerlo. Frente al mecanismo de administración y/o destinación de enajenación temprana de bienes con medidas cautelares, señaló que este busca asegurar el cumplimiento de la sentencia y asegurar la justicia, de tal manera que se materialice la declaratoria de ilegitimidad del título; que, si bien puede darse una tensión entre los ámbitos de protección del derecho a la propiedad y sus funciones con el debido proceso de los involucrados, es materia del legislador en el marco de su libertad de configuración normativa establecer el proceso y sus límites. Por último, la Corte Constitucional concluyó que la enajenación temprana busca un fin constitucional que es el de la eficiencia de la administración frente a los altos costos que se generan en el proceso de extinción de dominio, y en tal medida se protege el patrimonio público, al considerar que está es una forma en la que al Estado se le facilita administrar los bienes. Por lo anterior, la Corte declaró exequibles las expresiones «enajenar tempranamente», «con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio» y «enajenado», previstas en los incisos primero y quinto del artículo 93 de la ley 1708 (2014) (Corte Constitucional, sentencia C-357/2019).

Como análisis de lo expuesto por la Corte Constitucional, se puede indicar que este es uno de los aspectos más problemáticos de la acción de extinción de dominio, dado que, si bien existe un control de legalidad sobre la medida cautelar, este es rogado, es decir, el afectado debe solicitarle al juez de extinción de dominio de manera motivada el correspondiente control de legalidad de la medida cautelar, como bien dispone el artículo 111 de la ley 1708 (2014)

Control de legalidad sobre las medidas cautelares. Las medidas cautelares proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no serán susceptibles de los recursos de reposición ni apelación. Sin embargo, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, estas decisiones podrán

ser sometidas a un control de legalidad posterior ante los jueces de extinción de dominio competentes. Cuando sea necesario tomar una medida cautelar en la etapa de juzgamiento, el Fiscal General de la Nación o su delegado lo solicitará al juez competente, quien decidirá con arreglo a este Código.

Es necesario señalar que las medidas cautelares pueden ser de embargo, secuestro o toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, como bien reza el artículo 88 de la ley 1708 (2014):

Clases de medidas cautelares. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> 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 razonables 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 [...]

Cabe precisar, que la medida cautelar es lo principal y el mecanismo de administración como la enajenación temprana, lo accesorio. Aunado a lo anterior, es notorio que, en este mecanismo de administración y/o destinación de bienes, en el que se le sustrae al titular el dominio determinado bien, se realiza es una aplicación de sentencia anticipada por cuanto el bien se enajena, perdiendo su titular todo derecho de uso, goce y disposición, es decir, el bien sale de su patrimonio. Además, si se genera la devolución no será del mismo bien inmueble, sino que se efectúa la devolución del dinero correspondiente a la reserva del 30%, constituida por el FRISCO, generando con ello una figura muy similar a la expropiación.

iii. *La administración y/o destinación de predios rurales no sociales con vocación agrícola: El caso de la sentencia C-037 de 2023*

El artículo 91 de la administración y destinación de bienes con medidas cautelares en el proceso extintivo, consagrado en la ley 1708 (2014), y abordado en la jurisprudencia anterior, también fue objeto de demanda con esta nueva legislación, dado que en su tenor literal se dispone de una exclusión de los porcentajes de destinación en la acción de extinción de dominio, a los predios rurales no sociales que cuentan con vocación agrícola y no sean desistidos o requeridos por la Agencia Nacional de Tierras, los cuales una vez extinguidos pasan a esa entidad. A juicio del demandante esta disposición contradice los artículos 22 relacionado con la paz y el artículo 83 sobre la presunción de buena fe de la Constitución Política, al desconocer el punto 1 del Acuerdo Final de Paz contentivo de la reforma rural integral (Corte Constitucional, sentencia C-037/2023, p. 4).

A criterio de la Corte Constitucional es necesario que los predios destinados a satisfacer el mandato de promover el acceso a la tierra, junto a las competencias de la Agencia Nacional de la Tierra, Unidad de Restitución de la Tierra o la Agencia Nacional para la Reincorporación tengan vocación agrícola, y en tal sentido, al excluirse la vocación agrícola, no se configura el mandato constitucional de acceso a la tierra. En ese sentido, el máximo Tribunal Constitucional expresó que de acuerdo con la modificación realizada por el legislador sobre los destinatarios de predios rurales a los que se les declaraba la extinción de dominio, se desplazó en el orden de prelación a los sujetos de acceso a la

tierra, víctimas del despojo de tierras y beneficiarios de la reforma agraria a los que se les pretendió garantizar sus derechos en el Acuerdo Final de Paz.

Con relación a lo anterior, la Corte Constitucional determinó que la destinación referida en el inciso 4 del artículo 91 de la ley 1708 (2014), modificado por el artículo 50 de la ley 2197 (2022) vulnera los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, y por ello se declaró inexequible las expresiones «no sociales» y «o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización» contenidas en el artículo 91 de la ley 1708 (2014) antes señalada (Corte Constitucional, sentencia C-037/2023, p. 27-29).

c. Declaración de extinción de dominio sobre bienes con título legítimo por imposibilidad de declarar la misma sobre el bien que sí posee un título ilegítimo. El caso de la sentencia C-327 de 2020

La Corte Constitucional abordó el estudio de constitucionalidad del numeral 10 y 11 del artículo 16 de la ley 1708 (2014) contentivo del catálogo de causales por las cuales procede la extinción del derecho de dominio, que señalan lo siguiente

10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa. 11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos.

A consideración del actor, estos numerales desconocían la protección que sobre la propiedad le otorga la Constitución Política (1991) en los artículos 34 y 58, y la interpretación que sobre estos realizare la Corte Constitucional en las sentencias C-740 de 2003 y C-958 de 2014, toda vez que, de acuerdo con las causales indicadas, la extinción procede contra los bienes que no fueron adquiridos conforme a la ley civil, es decir, sobre los que el propietario no posee un título legítimo. En este caso concreto, la Corte señaló que en el artículo 16 de la ley 1708 (2014) sobre el que pesan el cargo de la demanda consagra un listado de hipótesis por las cuales procede la extinción de dominio y expone que estas se dirigen hacia dos tipos de bienes, primero los de las causales del 1 al 9, sobre los que hay conexidad directa o indirecta, mediata o inmediata con la realización de una conducta punible y segundo, los de las causales 10 y 11 sobre los que no existe esa conexidad ni pertenece a sujetos que se han lucrado de la actividad ilícita. Frente al segundo tipo de bienes, se encuentra habilitado el Estado para que subsidiariamente los persiga, aun cuando no tengan conexidad, origen o hayan tenido destinados para la consumación de conductas punibles, toda vez que poseen el mismo valor de aquellos que si tienen un origen o una destinación ilícita pero que no pueden ser perseguidos por existir un reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exento de culpa (Corte Constitucional, sentencia C-327/2020, p. 37).

Ahora bien, la Corte Constitucional manifestó que la extinción de dominio tiene una naturaleza patrimonial, por lo que es dable la persecución de bienes de origen lícito. Sumado a esto, señala la Corte que la figura demandada está acorde con la jurisprudencia y la práctica internacional del decomiso de los bienes equivalentes, es decir, bienes que no están asociados a actividades ilícitas, pero están integrados al patrimonio de quien cometió actividades ilícitas. Así las cosas, la Corte concluyó que los cargos formulados

contra los numerales 10 y 11 del artículo 16 de la ley 1708 (2014) son infundados, al considerar que la acción de extinción de dominio se enfoca en suprimir del interés particular y patrimonial de la persona natural y jurídica los bienes derivados de actividades ilícitas, y que como la acción es de naturaleza patrimonial puede hacerse extensiva a otros bienes, que pese a tener origen lícito y título legítimo, hacen parte del patrimonio que se ha visto incrementado por las actividades ilícitas. En consecuencia, el alto Tribunal constitucional declaró la exequibilidad condicionada de los numeral 10 y 11 del artículo 16 de la ley 1708 (2014) en el entendido que la extinción de dominio sobre los bienes lícito solo procede cuando su propietario sea el mismo titular sobre los que no fue posible la extinción por existir el reconocimiento de un tercero de buena fe exento de culpa (Corte Constitucional, sentencia C-327/2020, p. 41-45).

d. Sobre la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio: sobre la sentencia C-473 de 2023

Sobre el particular, la Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad sobre varios artículos de la ley 1708 (2014) en la que se incluyó el artículo 21 que hace referencia al carácter intemporal de la acción de extinción de dominio «Intemporalidad. La acción de extinción de dominio es imprescriptible. La extinción de dominio se declarará con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia de esta ley». Para el demandante dicha norma vulneraba los artículos 28, 29 y 58 de la Constitución Política (1991), al desconocer el principio de irretroactividad de la ley y la prohibición de establecer penas imprescriptibles (Corte Constitucional, sentencia C-473/2023, p. 12-13).

La Corte Constitucional, estableció que la acción de extinción de dominio es un instrumento de orden superior o constitucional de política criminal dirigido a combatir las finanzas de la criminalidad y que, a su vez comporta una sanción patrimonial para el afectado, en la que pierde la titularidad que poseía sobre el bien, bajo las causales establecidas y por el incumplimiento del artículo 58 de la Constitución Política (1991). referente al derecho a la propiedad y su función social y ecológica. La adquisición de un bien con desconocimiento de lo que dispone el derecho a la propiedad, jamás puede consolidar un justo título. En palabras de la Corte Constitucional podrá aplicarse la ley hasta por hechos acaecidos antes de la entrada en vigencia de la Constitución (1991) que creó la figura de la extinción de dominio. Es decir, se puede declarar la extinción de dominio sobre bienes que tienen títulos ilegítimos sin importar el año, porque la acción no tiene límites temporales; el solo pasar del tiempo no lo hará legítimo. Por lo antes expuesto, la Corte Constitucional declaró exequible los incisos 1° y 2° del artículo 21 de la ley 1708 (2014) (Corte Constitucional, sentencia C-473/2023, p. 94-95).

Es importante señalar que la Corte Constitucional ha entendido la extinción de dominio por ilegitimidad de títulos, como un instrumento de carácter real, que genera un reproche de naturaleza patrimonial, en donde el paso del tiempo no está sujeto a caducidad o prescripción (Corte Constitucional, sentencia C-473/2023, p. 53).

En toda la jurisprudencia constitucional sobre extinción de dominio, se hace mención a la libertad de configuración normativa del legislador, y se justifica la existencia de las normas demandadas mediante este argumento, por ello, se hace necesario precisar que esta libertad no es absoluta, la libertad de configuración normativa encuentra límites en los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales (Corte Constitucional, sentencia C-

012/2002). Para la Corte Constitucional, la intemporalidad de la acción de extinción de dominio se justifica frente al título ilegítimo, pues, esto no puede convalidarse con el tiempo.

En otro asunto, la Corte Constitucional, abordó la figura del plazo razonable frente a la acción de extinción de dominio y expresó que uno de los deberes en el Estado Social de Derecho es el de colaborar para que haya un correcto funcionamiento de la administración de justicia, lo que corresponde a que una vez la autoridad competente ordene la intervención o limitación del derecho de dominio de una persona, esta debe atender, sin demora, los requerimientos que se hayan establecidos. En ese marco, los fiscales, jueces, magistrados y demás autoridades deben cumplir con los términos procesales (Corte Constitucional, sentencia SU-394/16, p. 31). Ahora, si no hay un término de prescripción al que observar para llevar a cabo la actuación, so pena de perder la oportunidad de poder ejercer el derecho que le corresponda, la acción de extinción de dominio sería eterna, las medidas cautelares impuestas en el curso del mismo tortuosas y la prueba fácilmente podría ser hasta imposible de recaudar dado el tiempo y las circunstancias. No debe perderse de vista que la prescripción tiene un fin último, y es la de crear un ambiente de diligencia entre los intervinientes o el Estado y el afectado en los procesos de extinción de dominio.

En ese contexto, la Corte Constitucional ordenó a la Fiscalía 31 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio a que diera estricta aplicación, en el caso concreto, a los plazos establecidos en el artículo 13 de la ley 793 (2002) que disponía sobre los términos del procedimiento en proceso de extinción de dominio y exhortó a la fiscalía general de la nación a que se definiera un plan de acción que les permitiera evacuar en el menor tiempo posible los procesos de extinción de dominio a los que debía aplicarse la ley 793 (2002) y así garantizar el derecho a un proceso de extinción de dominio en un plazo razonable (Corte Constitucional, sentencia SU-394/16, p. 47-49).

e. El juez de control de garantías en el ejercicio de la acción de extinción de dominio

El numeral 2º del artículo 26 de la ley 1708 (2014), modificado por el artículo 4º de la ley 1849 (2017), establece que para efectos de las técnicas de indagación e investigación y los actos especiales que impliquen el desarrollo de las investigaciones como lo son las interceptaciones de comunicaciones y demás actos, deben ceñirse a lo dispuesto en la ley 906 de 2004 o Código de Procedimiento Penal vigente. Ahora bien, esta remisión no siempre fue así, había con ella una excepción y era la relacionada con los controles judiciales del juez de control de garantías. Veamos, como fue declarada inexecutable esta expresión que excluía al juez de control de garantías de la etapa inicial del proceso de extinción de dominio.

En virtud de una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley 793 (2002) –régimen anterior de extinción de dominio– la Corte Constitucional se pronunció sobre unos cargos contra la ley antes descrita, porque a juicio del actor, estos vulneraban los artículos 29, 34 y 58 de la Constitución política (1991), en especial, por no haberse dado trámite de ley estatutaria. Al descender al caso concreto, la Corte Constitucional se refirió al juez de control de garantías y señaló que este es una institución del orden y estructura del ejercicio del poder punitivo del Estado, por lo que su participación solo era dable en los procesos penales y no en los procesos de extinción de dominio. La tarea del juez de control de garantías, es de gran importancia por cuanto vela por el respeto de

las garantías constitucionales y legales que asisten al indiciado o investigado en el desarrollo de la acción penal, además de vigilar que el titular de la acción penal no incurra en abusos, pero expresó la Corte Constitucional que, la acción de extinción de dominio tiene una naturaleza distinta a la acción penal que corresponde al ejercicio del poder punitivo del Estado, y que por ello, no se le pueden trasladar las garantías constitucionales referidas al delito, como la presunción de inocencia y la prohibición de inversión de la carga de la prueba, pues estas garantías son contrarias a la naturaleza constitucional de la extinción de dominio. Por otro lado, el alto Tribunal expresó que, si bien la fiscalía general de la nación hace parte de la Rama Judicial, sus funciones no se reducen solo a ser la titular de la acción penal, sino a desarrollar un fin más amplio como es en relación a la política criminal del Estado y la preservación del orden público; que, de acuerdo con la Constitución a la fiscalía general de la nación debe cumplir con las demás funciones que le establezca el legislador, y es por ello, que conoce y tiene competencia en los procesos de extinción de dominio (Corte Constitucional, Sentencia C-740/2003, p. 79-80).

La Corte Constitucional conoció de una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 26 y artículo 170 de la ley 1708 (2014), dado que a juicio del actor se vulneraban los artículos 15, 29 y 250 de la Constitución Política (1991). A través de esta sentencia se estableció un nuevo precedente constitucional frente a la intervención del juez de control de garantías en la acción de extinción de dominio. Luego de efectuar una interpretación sistemática de la ley 1708 (2014), indicó que esta permite la remisión a otras codificaciones con el fin de llenar vacíos y lagunas, así pues en el artículo 26 de la ley 1708 (2014) se remite en la fase inicial, para efectos de procedimiento, control de legalidad, régimen probatorio y facultades correccionales de funcionarios a la ley 600 (2000) -anterior Código de Procedimiento Penal colombiano -, frente a las técnicas de indagación e investigación y actos especiales de investigación como interceptación de comunicaciones, y demás, ordena que se apliquen los procedimientos establecidos en la ley 906 (2004) – actual Código de Procedimiento Penal –, pero se indicaba que para esta segunda remisión, se excluía la intervención del juez de control de garantías (Corte Constitucional, Sentencia C-516/2015, p. 5).

Así pues, en el análisis la Corte Constitucional indicó que, sin aquella intervención del juez de control de garantías, el fiscal podía realizar actos investigativos con medidas que figuraban una intervención para los derechos fundamentales y esto solo vendría a examinarse en la etapa de juzgamiento. Por lo anterior, la Corte Constitucional señaló que se debía modificar el precedente en el sentido que, si bien la acción de extinción de dominio tiene una naturaleza real y no penal, y que, además no se busca declarar la responsabilidad penal de la persona, es cierto que la validez de las medidas de intervención que realice la Fiscalía sobre derechos fundamentales – por ejemplo, a la intimidad o libertad - debe ser avalada por un juez de control de garantías. Sobre la discusión bajo examen, la Corte Constitucional señaló que de acuerdo con el artículo 15 – derecho a la intimidad -, artículo 28 – derecho a la libertad - y el artículo 250 – funciones de la fiscalía general de la nación – de la Constitución Política (1991) los actos investigativos que adelante el ente investigador, que implique restricción a los derechos fundamentales, debía ser controlados por el juez de control de garantías. Señaló que, la naturaleza autónoma y real de la acción de extinción de dominio no es suficiente para excluir al juez de control de garantías, y estableció las siguientes razones

- Por tratarse de una acción de rango constitucional y su diseño legal debe acompañarse con la estructura y funcionamiento de los controles judiciales previstos en la Carta Política.

- No existe razón constitucional alguna para que la validez de unas medidas severas de intervención de derechos fundamentales – allanamientos, interceptaciones a comunicaciones y búsquedas selectivas en bases de datos-ordenas por idénticos funcionarios, termine siendo controladas de forma completamente desigual en términos de accesibilidad, eficacia y oportunidad.

Con fundamento en lo explicado anteriormente, se declaró inexecutable la expresión que excluía al juez de control de garantías de los controles sobre los actos investigativos establecidos en el numeral 2 del artículo 26 de la ley 1708 (2014). También, declaró inexecutable el artículo 115 y la expresión «lo anterior, sin detrimento del control de legalidad que puede realizar el juez de extinción de dominio en los términos de este Código, bien sea en la fase inicial, o en la etapa de juicio al momento de decidir sobre la admisibilidad de la correspondiente prueba» contenida en el inciso segundo del artículo 163 de la misma ley (Corte Constitucional, Sentencia C-516/2015, p. 61).

f. Otros aspectos problemáticos relacionados con la extinción de dominio y abordados por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 175 parcial frente a la expresión «primero civil» de la ley 1708 (2014), al indicar el actor que este artículo desconocía los artículos 5, 13 y 42 de la Constitución Política (1991). La Corte, luego de abordar el derecho a la no incriminación e indicar que este derecho protege bienes constitucionales como la dignidad humana, la autonomía de la voluntad, libertad de conciencia y la familia, sumado a que, este derecho encuentra tensión en el deber de colaborar con la justicia, descendió al caso y expresó que el legislador incurrió en una omisión legislativa, dado que en el artículo 175 que dispone sobre la excepción del deber de declarar, se debió incluir a los de segundo, tercer y cuarto grado de parentesco civil. Tal como lo dispuso la sentencia C-1287 de 2001, se debe tener el mismo trato que se tiene con los consanguíneos. Por lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 175 de la ley 1708 (2014) (Corte Constitucional, Sentencia C-504/2023).

Otro aspecto problemático abordado por la jurisprudencia constitucional fue el estudio de constitucionalidad de los artículos 211 y 212 de la ley 2294 (2023) «Por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida».

Artículo 211. Medida para garantizar los bienes del FRISCO. Como medida para garantizar permanencia de los bienes del FRISCO bajo custodia de su administrador, se dispone que respecto a los bienes que se encuentren en el FRISCO bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales del Estado S.A.S., o del administrador que corresponda, no operará la prescripción adquisitiva, tal situación será extensiva a los bienes sociales que hagan parte de las sociedades respecto a las cuales el administrador del FRISCO ejerza su competencia.

Artículo 212. Adiciónese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1708 de 2014, así:

Artículo 21. Intemporalidad.

(...)

Parágrafo. Las medidas cautelares ordenadas en los procesos de extinción de dominio estarán vigentes hasta tanto no exista orden judicial que ordene su cancelación o se cuente con sentencia ejecutoriada que haya puesto fin al proceso judicial dentro del cual fueron ordenadas.

En la sentencia en comento, se dijo que dicha norma introdujo cambios estructurales y permanentes al régimen de extinción de dominio, pero las medidas que adoptan (i) no guardan conexidad directa, estrecha ni inmediata, con las estrategias y orientaciones de las políticas gubernamentales de la parte general, ni con los programas o proyectos de inversión del plan de inversiones, (ii) no tienen un propósito de planificación, ni (iii) constituyen medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. En ese contexto, los artículos 211 y 212 de la ley 2294 (2023) consagró unas medidas ajenas a la función de planeación que, en consecuencia, no podían ser adoptadas mediante el procedimiento de aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que regulan los artículos 150.3 y 339 y siguientes de la Constitución (1991) y la ley Orgánica 152 (1994), sino mediante el procedimiento legislativo ordinario. Su aprobación mediante esa ley especial implica una «elusión material» del debate legislativo, en una materia que requiere una regulación permanente y estructural, como es la relativa a la extinción de dominio, prevista en el artículo 34 de la Constitución Política (1991) (Corte Constitucional Sentencia C-430/2024). Para mitigar un impacto desproporcionado sobre la finalidad legítima que buscan las disposiciones, que es evitar el uso ilícito de bienes por redes criminales, la Corte difiere los efectos de la declaratoria de inexequibilidad por el periodo restante de la actual legislatura, que culminó el 20 de junio de 2025, durante el cual el Gobierno nacional y el Congreso de la República, pudieron tramitar la adopción de las reformas permanentes al régimen de extinción de dominio que consideraron necesarias. Esta declaratoria de inexequibilidad con efectos ex nunc pro tunc (diferidos) garantizó que los bienes a los que se refieren aquellas disposiciones continúen bajo administración y protección estatal durante este periodo, compatible con el carácter esencialmente temporal de las disposiciones de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo.

5. Conclusiones

La Corte Constitucional colombiana en el ejercicio de sus funciones, desarrollo distintas líneas jurisprudenciales en las que indicó el origen, naturaleza, el campo de acción del instituto de la extinción de dominio y la libertad de configuración normativa que posee el legislador como fundamento del desarrollo y razón de ser de las disposiciones de la ley 1708 (2014) toda vez que la Constitución Política lo facultó para que desarrollara el instituto de extinción de dominio. Las controversias identificadas tienen relación con las causales de la acción, la forma en que el Estado a través de la fiscalía general de la nación interviene y limita el derecho constitucional a la propiedad mediante el decreto o solicitud de las medidas cautelares y las formas de administración y destinación de los bienes afectados y los bienes que si bien poseen un título legítimo pueden ser declarados extintos. La acción de extinción de dominio debe seguir sometándose al debate académico y jurisprudencial, al considerar que, así como surgió de la dinámica social y jurídica nacional e internacional, sea esta misma dinámica quien la perfeccione haciéndola más garantista en sus aspectos probatorios, de medidas cautelares y, sobre todo, en la administración y destinación de bienes afectados con estas medidas.

6. Bibliografía

- Brito, F. (2014). *Estudios de derecho constitucional e interpretación de la constitución*. Ediciones Nueva Jurídica.
- Colombia. Congreso de la República. (2014, 20 de enero). *Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*. Diario Oficial No. 49.039.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2003).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. (2000).
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. (1988).
- Estarita, S. (2023). *La extinción de dominio* (2.^a ed.). Grupo Editorial Ibáñez.
- Gómez, L. (2007). *El control constitucional en Colombia* (2.^a ed.). Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Pimiento, J. (2021). *Responsabilidad del Estado por (de) limitación de la propiedad privada*. Tirant lo Blanch.
- Piva, G. (2023). *La extinción del dominio: aspectos sustantivos y procesales*. Leyer Editores.
- Rico, L. (2012). *El derecho de propiedad de los particulares*. Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Rivera, R. (2017). *La extinción de dominio: un análisis al Código de Extinción de Dominio* (2.^a ed.). Leyer Editores.
- Saray, N. (2017). *Procedimiento penal acusatorio* (2.^a ed.). Leyer Editores.
- Valderrama, F., et al. (2009). *Teoría del derecho*. Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Vásquez, S. (2022). *De la extinción de dominio en materia criminal* (2.^a ed.). Ediciones Nueva Jurídica.
- Vila, I. (2009). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Legis Editores.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional de Colombia. (1994, 28 de mayo). *Sentencia C-224 de 1994* (M. P. Jorge Arango Mejía).
- Corte Constitucional de Colombia. (1997, 25 de agosto). *Sentencia C-374 de 1997* (M. P. Jorge Arango Mejía).
- Corte Constitucional de Colombia. (2002, 23 de enero). *Sentencia C-012 de 2002* (M. P. Jaime Araujo Rentería).
- Corte Constitucional de Colombia. (2003, 28 de agosto). *Sentencia C-740 de 2003* (M. P. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Constitucional de Colombia. (2011, 1 de junio). *Sentencia C-459 de 2011* (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 15 de mayo). *Sentencia C-279 de 2013* (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 10 de diciembre). *Sentencia C-958 de 2014* (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez).
- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 12 de noviembre). *Sentencia C-866 de 2014* (M. P. María Victoria Calle Correa).
- Corte Constitucional de Colombia. (2015, 12 de agosto). *Sentencia C-516 de 2015* (M. P. Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 28 de julio). *Sentencia SU-394 de 2016* (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 4 de julio). *Sentencia C-071 de 2018* (M. P. Alejandro Linares Cantillo).
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, 6 de agosto). *Sentencia C-357 de 2019* (M. P. Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional de Colombia. (2020, 12 de diciembre). *Sentencia C-327 de 2020* (M. P. José Fernando Reyes Cuartas).
- Corte Constitucional de Colombia. (2021, 21 de noviembre). *Sentencia C-406 de 2021* (M. P. Diana Fajardo Rivera).
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 23 de febrero). *Sentencia C-037 de 2023* (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo).
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 9 de noviembre). *Sentencia C-473 de 2023* (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 21 de noviembre). *Sentencia C-504 de 2023* (M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera).
- Corte Constitucional de Colombia. (2024, 9 de octubre). *Sentencia C-430 de 2024* (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo).