Bogotá D.C, julio 27 de 2021

Señora

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley.

Respetada Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley de nuestra autoría denominado ***“Por medio de la cual se establece un término de duración para la fase inicial del proceso de extinción de dominio y se dictan otras disposiciones “***

Cordialmente,

**PAOLA HOLGUÍN JUAN ESPINAL**

Senadora de la República Representante a la Cámara

**ALEJANDRO CORRALES GABRIEL VALLEJO**

Senador de la República Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_DE 2021 CÁMARA**

***“Por medio de la cual se establece un término de duración para la fase inicial del proceso de extinción de dominio y se dictan otras disposiciones “***

El Congreso de la República

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** La presente ley tiene como objeto reformar el Código de Extinción de Dominio con el propósito de establecer un término de duración de la fase inicial, las condiciones para su prórroga y el deber de investigar disciplinaria y penalmente por su incumplimiento a los funcionarios competentes, con lo que se contribuya a agilizar el trámite de dicha acción patrimonial.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 123 de la Ley 1708 de 2014, a su vez modificado por el artículo 32 de la Ley 1849 de 2017, el cual quedará así:

***ARTÍCULO 123. DE LA CONCLUSIÓN DE LA FASE INICIAL.*** *Concluidas las labores de investigación ordenadas durante la fase inicial se proferirá, dentro del término previsto en el artículo 123A de la presente Ley, resolución de archivo o demanda de extinción de dominio. En este último evento, en cuaderno aparte el Fiscal también podrá dictar medidas cautelares si no lo ha hecho antes o existen nuevos bienes.*

**Artículo 3º.** Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1708 de 2014:

***ARTÍCULO 123A. DURACIÓN DE LA FASE INICIAL.****Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 89 de la presente Ley, la fase inicial tendrá una duración máxima de doce (12) meses, prorrogables por una sola vez hasta por la mitad de este término, mediante Resolución motivada que deberá ser revisada por el superior jerárquico.*

*El superior jerárquico, al revisar la Resolución de prórroga, podrá confirmarla o revocarla cuando determine que el expediente cuenta con la información suficiente para presentar la demanda, en cuyo caso devolverá el expediente a la Fiscalía de origen para que proceda con la interposición inmediata de la misma. El superior jerárquico dispondrá del término de tres (3) días contados a partir del momento en que reciba el expediente para tomar dicha decisión, contra la cual no procede recurso alguno.*

*En los casos en los que concurra cualquiera de las siguientes circunstancias, la duración de dicha fase podrá ser de hasta veinticuatro (24) meses, sin posibilidad de prórroga:*

1. *Cuando la acción patrimonial recaiga sobre bienes que se encuentren ubicados en el extranjero.*
2. *Cuando la acción patrimonial recaiga sobre un número de bienes superior a diez (10).*
3. *Cuando la acción patrimonial recaiga sobre bienes vinculados a grupos armados organizados o grupos de delincuencia organizada.*
4. *Cuando el número de afectados sea igual o superior a cinco (5).*

***PARÁGRAFO.*** *Cumplido el término de que trata el presente artículo sin que se haya dictado el archivo o presentado la demanda de extinción de dominio, el expediente se reasignará a otro Fiscal, para que dentro del mes siguiente adopte la decisión que corresponda. El superior jerárquico ordenará la apertura de la correspondiente investigación disciplinaria o compulsará copias a las autoridades disciplinarias y penales para que den inicio a las investigaciones en contra del Fiscal relevado.*

**Artículo 4º**. Adiciónese un parágrafo al artículo 125 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

***ARTÍCULO 125. DESARCHIVO.****El Fiscal General de la Nación o su delegado podrá de oficio o por solicitud del Ministerio Público, del Ministerio de Justicia y del Derecho, del denunciante o de cualquier persona o entidad que acredite interés, disponer el desarchivo de la actuación, en cualquier momento que surjan nuevos elementos de juicio que permitan desvirtuar de manera fundada, razonada y coherente los argumentos fácticos, jurídicos o probatorios planteados en la resolución de archivo provisional.*

*En los eventos donde medie solicitud de desarchivo y el Fiscal decida mantener vigente la resolución de archivo provisional, el interesado podrá, dentro de los 10 días siguientes a la comunicación de la decisión que niega su petición, solicitar al Juez Especializado en Extinción de Dominio que ejerza un control de legalidad.*

***PARÁGRAFO.*** *Una vez ordenado el desarchivo de la actuación, el Fiscal delegado dispondrá de un término equivalente a la mitad del previsto en el artículo 123A para la práctica de las pruebas y la adopción de la decisión que correspondan.*

**Artículo 5º.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todas las actuaciones que estén cursando en Fase Inicial, conforme al trámite de la Ley 1708 de 2014, quedan sujetas a los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

**PAOLA HOLGUÍN JUAN ESPINAL**

Senadora de la República Representante a la Cámara

**ALEJANDRO CORRALES GABRIEL VALLEJO**

Senador de la República Representante a la Cámara

**EXOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_DE 2021 CÁMARA**

***por medio de la cual se establece un término de duración para la fase inicial del proceso de extinción de dominio y se dictan otras disposiciones***

1. **Presentación: Finalidad y alcance del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley tiene como propósito adoptar medidas que contribuyan a agilizar el trámite previsto para el ejercicio de la acción patrimonial de extinción de dominio, por vía del establecimiento de un término perentorio que dé certeza sobre la duración razonable de este tipo de procesos en sede de la Fiscalía General de la Nación.

La reforma propuesta, asimismo prevé disposiciones para conminar a los funcionarios encargados de la instrucción inicial de tales procesos a acatar estrictamente el término fijado, al tiempo que ajusta otras disposiciones vigentes para mantener la sistemática y coherencia del Código.

Este propósito se hace explícito en el artículo 1º del proyecto; en tanto que los artículos subsiguientes introducen los cambios normativos que se proponen. El artículo 2º, ajusta el artículo 123 del Código vigente, para dejar claro que el término que se establece para la duración máxima de la Fase Inicial del trámite, comprende la adopción de la decisión de archivo o interposición de la demanda, una vez perfeccionada. Con esta disposición se busca precisar el alcance del término fijado, de manera que no exista duda alguna en su interpretación.

El artículo 3º, introduce un nuevo artículo a la Ley 1708 de 2014, bajo el número y denominación *“ARTÍCULO 123A. DURACIÓN DE LA FASE INICIAL”*, que, como se puede extraer de su simple lectura, concreta el objeto de la iniciativa. Por esta disposición, se pretende fijar un término diferenciado de duración máxima de esta Fase, teniendo en consideración las eventuales complejidades de ciertos trámites:

* Doce (12) meses, prorrogables por una única mediante Resolución, para un término total de dieciocho (18) meses.
* Veinticuatro (24) meses, sin posibilidad de prórroga, en casos de complejidad, derivada de circunstancias asociadas a la ubicación y número de los bienes, así como el tipo y número de afectados.

En todo caso, con el fin de armonizar lo previsto en el artículo 89, relativo al término de duración de las medidas cautelares, en los eventos en los que se adopten, el Fiscal delegado dispondrá de seis (6) meses para resolver sobre el archivo de la actuación o la presentación de la demanda.

El mismo artículo introduce como mecanismo de control, la revisión automática de la Resolución de prórroga del término inicial, por parte del superior jerárquico del funcionario instructor que la profirió.

La disposición contempla, en su parágrafo, que tras el vencimiento del término y de su eventual prórroga, el proceso sea reasignado a otro Fiscal, para que dentro del término de un mes, valore la evidencia que reposa en el expediente y adopte la decisión que corresponda. Con el relevo, el superior jerárquico del Fiscal relevado, deberá ejercer las facultades disciplinarias o información a la instancia competente, así como a las autoridades penales.

El artículo 4º adiciona un parágrafo al artículo 125 de la Ley 1708, alusivo al *DESARCHIVO*, en punto de dar claridad sobre el término que se debe observar en casos en los que se reabra la actuación.

El artículo 5º alude a la aplicación del término de duración introducido por la reforma para los procesos que, a la entrada en vigencia de esta, se encuentren en fase de inicial. Esto, con el fin de despejar dudas sobre el alcance de la aprobación de la norma.

Finalmente, el artículo 6º hace referencia a la entrada en vigencia de la Ley.

1. **Justificación del proyecto de ley**

Conforme lo interpretado por la Corte Suprema de Justicia en Auto del 21 de noviembre de 2018, expediente AP5012-2018, radicado 52776, con ponencia del Magistrado EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER, y en Auto del 17 de septiembre de 2019, expediente AP3989-2019, radicado 56043, con ponencia de la Magistrada PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR, en la actualidad se cuenta con cuatro tipos de procedimientos para el ejercicio de la acción patrimonial de extinción de dominio; en virtud de cada cual se observa, en la práctica, diferentes promedios de duración de la fase a cargo de la Fiscalía General de la Nación:

1. ***Ley 793 de 2002, en concordancia con la Ley 1453 de 2011.***

Este procedimiento dispone de una fase inicial, seguido de una resolución en la que se adoptan medidas cautelares, un periodo de notificaciones personales, práctica de pruebas, alegatos previos a la decisión del Fiscal instructor de archivar las diligencias o remitir el caso al juez competente.

El promedio de duración de esta fase oscila entre los 6 y los 8 años, que sumados a 4 a 7 años que generalmente dura la etapa de juicio y apelación, implica una duración total, aproximada, de entre 10 a 17 años desde el inicio de las actuaciones.[[1]](#footnote-1)

1. ***Ley 1708 de 2014.***

Este procedimiento igualmente prevé una fase inicial, una etapa en la que el Fiscal instructor fija provisionalmente la pretensión y, coetáneamente, las que se imponen medidas cautelares, práctica de pruebas y la posibilidad de prestar oposición a la procedencia de la extinción del dominio.

Este procedimiento redujo sustancialmente la duración promedio de esta clase de procesos en la Fase Inicial, que generalmente dura entre 2 y 3 años, mientras que, en la etapa de juicio y apelación, entre 6 a 9 años. En total, un promedio aproximado de 8 a 12 años.[[2]](#footnote-2)

1. ***Ley 1849 de 2017.***

Esta ley contribuyó a aún más a la reducción de la duración promedio del proceso, entre 7 a 11 años; siendo la Fase Inicial la que más se agilizó, al pasar a un promedio de 1 a 2 años.[[3]](#footnote-3)

1. ***Procedimiento abreviado.***

Corresponde al trámite más expedito, previsto para casos de sentencia anticipada, que en todo caso es la excepción, dado que el afectado renuncia a la oposición a la extinción del dominio. En este procedimiento, el promedio de duración se contrae ostensiblemente, que puede agostarse completamente entre 2 a 3 años.

Las recientes y continuas reformas a la normatividad que regula la acción patrimonial de extinción de dominio han tenido como propósito hacer más expedito su trámite, con relativo éxito. Por ejemplo, la implementación de la justicia premial en 2017, ha estado en caminada, precisamente, a ahorrar recursos y tiempo por parte del Estado en la persecución de economías ilícitas, aunque represente cierto grado de claudicación por parte de las autoridades frente al delito; a propósito, consideramos que este tipo de incentivos deben darse única y exclusivamente en el plano del ejercicio de la acción penal y no en la de esta acción patrimonial.

Pese a estos recurrentes ajustes normativos, la duración del término para la Fase Inicial, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, continúa sin atender a un término definido, que dote de mayor nivel de certidumbre y seguridad jurídica al ejercicio de esta acción. La determinación de un plazo para la duración de esta fase, tiene la bondad de incentivar a las autoridades judiciales encargadas de su ejercicio a actuar con mayor celeridad, de manera que agoten estos trámites dentro de un término razonable; del mismo modo, brindaría, en abstracto y en cada caso, seguridad a quienes resulten afectados o con interés en su trámite.

Salvo en los casos en que se decretan medidas cautelares, la indeterminada duración de esta primera fase o etapa del trámite, deviene en un vacío regulatorio que, dada la aspiración de propiciar las condiciones que lo hagan más célere, es urgente subsanar.

En la actualidad, según información del Ministerio de Justicia y del Derecho, esa cartera interviene en 762 procesos de extinción de dominio, instruidos por el procedimiento contemplado en la ley 1708; bajo este mismo procedimiento, se han proferido sentencias en 107, de las cuales, 95 han sido extintivas del dominio, 9 negaron el castigo y 3 fueron de naturaleza mixta.[[4]](#footnote-4) Vale la pena aclarar que, en todo caso, la intervención del Ministerio de Justicia en este tipo de procesos, acorde con lo regulado en la Ley 1708, no es obligatoria, lo que implica que no actúa en la totalidad de los mismos (Art. 34 de la Ley 1708).[[5]](#footnote-5)

**Regulación de la acción de dominio en las legislaciones del continente.**

Un repaso por algunas de las legislaciones latinoamericanas, da cuenta de tratamientos disímiles a la misma cuestión, en los países que han adoptado una legislación para regular este asunto (México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Perú, Argentina, Bolivia), como se detalla a continuación:

La *Ley Nacional de Extinción de Dominio* de los ***Estados Unidos Mexicanos*** (2019), adoptó un procedimiento oral para el trámite de la acción, lo que lo hace sustancialmente diferente al escritural vigente en Colombia[[6]](#footnote-6), con el Ministerio Público (El equivalente de la Fiscalía General de la Nación) como su titular, encargada de llevar a cabo la indagación previa que le permita determinar si resulta procedente promoverla ante el juez competente. Aunque no se contempla un término de duración de esta fase o etapa de preparatoria (Art. 172, 190 y siguientes), el artículo 222 alude a la *“caducidad”* del proceso, que se da por inactividad en cualquier estado del procedimiento por un término mayor de un año.

*“Artículo 222. El proceso caducará cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado algún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente. El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción que impulse el procedimiento. Con la caducidad de la instancia no se extinguen ni las acciones ni las excepciones de las partes, por lo que podrían iniciar otro juicio. El abandono de la segunda instancia solo da lugar a la pérdida del recurso y a la devolución de los autos, quedando firme la resolución recurrida.”*

El Decreto No. 27-2010, del Poder Legislativo de la ***República de Honduras***, conocida como la Ley de Privación Definitiva del Dominio, regula un procedimiento escritural, compuesto por dos fases, una *administrativa* (Que corresponde a la investigación y está a cargo del Ministerio Público) y otra *judicial* (Art. 14); esta norma no prevé ningún tipo de plazo de duración o similar que de certeza sobre el tiempo en que es factible el ejercicio de la acción.

El artículo 16 del Decreto 55-2010, del Congreso de la ***República de Guatemala***, prevé que la investigación, a cargo del Fiscal General o del Agente Fiscal designado, durará *“el tiempo que sea necesario”* para el perfeccionamiento del correspondiente expediente. Se trata de un procedimiento oral, en el que no se establece término de prescripción o caducidad de la acción (Art. 25 y siguientes).

Otro de los países que han incorporado a su ordenamiento jurídico la figura de la extinción del dominio es ***El Salvador***, mediante el Decreto 534 de la Asamblea Legislativa. El procedimiento vigente, de naturaleza escritural, contempla dos etapas (Art. 26): una inicial o de investigación, a cargo de un fiscal especializado y una etapa procesal, que se agota ante un Tribunal Especializado, sin que se fije un término de duración para la primera (Art. 27); con todo, el artículo 12-A dispone que dicha acción prescribirá en diez años, contados a partir de la adquisición o destinación ilícita de los bienes, y de 30 años, cuando estén asociados al crimen organizado, maras o asociaciones u organizaciones criminales, terrorismo y drogas.

El Decreto Legislativo 1373 sobre Extinción de Dominio, de la ***República del Perú***, prevé una estructura similar al trámite previsto por la normatividad colombiana, con dos etapas: *indagación patrimonial* y una etapa *judicial* (Art. 12). En cuanto a la primera, el artículo 14.2 fija un plazo de duración perentorio, similar al que se propone en la presente iniciativa legislativa:

*“14.2. La indagación patrimonial finaliza cuando se ha cumplido su objeto o en un plazo máximo de doce (12) meses, prorrogable por única vez, mediante decisión motivada por un plazo igual. En los casos que se declaren complejos, conforme a los criterios de complejidad establecidos en el reglamento, el plazo máximo será de treinta y seis (36) meses prorrogables por igual plazo, por única vez mediante decisión motivada.”*

En la ***República del Ecuador***, la figura fue recientemente incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica del 14 de mayo de 2021, que adopta un trámite escritural, muy similar al colombiano, compuesto igualmente por dos fases (Art. 22): *fase de investigación patrimonial,* a cargo de la Fiscalía General del Estado(Art. 23 y siguientes) y *fase judicial o procesal,* (Art. 41 y siguientes). El artículo 29 fija como término de duración el plazo de doce (12) meses, prorrogable por parte del juez por un término no superior a 6 meses, cuando los bienes sujetos de la acción se encuentren fuera del país o se dificulte la obtención de la prueba.

Mediante el Decreto 062-2019, del Poder Ejecutivo Nacional, se aprobó el *Régimen Procesal de la Acción Civil de Extinción de Dominio* (Art. 1907 del Código Civil y Comercial de la Nación); se trata de un trámite sumario, oral, que contempla un término de prescripción de la acción de 20 años (Art. 16).

Finalmente, el ***Estado Plurinacional de Bolivia***, mediante la Ley 913 de 2017, de *lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas*, adoptó la figura de la pérdida de dominio de bienes (Título II, artículo 67 y siguientes), bajo un trámite de carácter oral acusatorio, en dos etapas: *Pre procesal* y *procesal* (Art. 89), sin que se haya establecido término para la duración de la primera, ni de caducidad o prescripción de la acción.

La revisión de estas regulaciones, aunado a la estimación del promedio de duración de los procesos de extinción de dominio, permite concluir que un término como el que se propone para el perfeccionamiento de la Fase Inicial resulta razonable, siempre que se prevea o tenga en consideración que eventualmente cada caso en particular puede presentar vicisitudes que complejizan su trámite, haciendo necesario la ampliación del plazo fijado.

Sobra decir que el mejoramiento continuo de estos procedimientos, contribuye a la lucha contra las economías ilegales, en cumplimiento de compromisos internacionales del Estado colombiano derivados de instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

1. **Análisis sobre posible conflicto de interés**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

No se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley, por ser una norma de carácter general y abstracto.

En todo caso, los Suscritos autores reconocen que el conflicto de interés y la decisión sobre los impedimentos que se llegaren a presentar en trámite de la iniciativa legislativa, en últimas, corresponde a un asunto que ligado al fuero personal y que debe resolver la cédula o la plenaria de las Cámaras.

De los Honorables Congresistas,

**PAOLA HOLGUÍN JUAN ESPINAL**

Senadora de la República Representante a la Cámara

**ALEJANDRO CORRALES GABRIEL VALLEJO**

Senador de la República Representante a la Cámara

1. Oficio No. D-009, del once (11) de marzo de 2021, suscrito por el Juez Segundo del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ídem. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ídem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Oficio MJD-OFI21-0004081-DJU-1500, suscrito por el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho. [↑](#footnote-ref-4)
5. En un reciente informe de auditoría interna sobre el proceso de extinción de dominio (2020), concluyó que el hecho de que la intervención del Ministerio de Justicia en tales actuaciones sea facultativa, ha propiciado fallas en el proceso de selección, pese a los criterios que se han establecido para orientar esta decisión. [↑](#footnote-ref-5)
6. A propósito, aunque la reforma que se propone mediante el presente proyecto de ley es necesaria y de capital importancia, el país está en mora de transitar hacia un procedimiento similar. [↑](#footnote-ref-6)