Bogotá D.C., septiembre de 2021

Presidente

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**

**Comisión Primera Constitucional Permanente**

Cámara de Representantes

**Ref.** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 094 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio” acumulado con el Proyecto de Ley número 138 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”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 094 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio” acumulado con el Proyecto de Ley número 138 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”.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 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”.**

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

El 20 de julio de 2021 fue radicado el Proyecto de Ley número 094 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio” de iniciativa de los Honorables Representantes: Buenaventura León León, Alfredo Ape Cuello Baute, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Juan Carlos Rivera Peña, José Gustavo Padilla Orozco, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nidia Marcela Osorio Salgado, Felix Alejandro Chica Correa, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Diela Liliana Benavides Solarte, Jaime Felipe Lozada Polanco, Yamil Hernando Arana Padaui y Felipe Andrés Muñoz Delgado.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 955 de 2021 y remitido el 12 de agosto de 2021 a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

El 27 de julio de 2021 fue radicado el Proyecto de Ley número 138 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” de iniciativa de los Honorables Representantes: Juan Fernando Espinal Ramírez y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi y por los Honorables Senadores: Paola Andrea Holguín Moreno y Alejandro Corrales Escobar.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 961 de 2021 y remitido el 19 de agosto de 2021 a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0106 - 2021, con fecha del 17 de agosto de 2021 designó como ponente único para primer debate del Proyecto de Ley número 094 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio” al Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina. Posteriormente el día 25 de agosto de 2021 mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0156 – 2021, se informó la acumulación del Proyecto de Ley número 138 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”.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como propósito reformar algunas disposiciones de la ley 1708 del 2014 - Código de Extinción de Dominio; con el fin de 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. Así mismo, con el fin de salvaguardad el derecho constitucional a la propiedad privada, evitando que la figura de extinción de dominio afecte a terceros que actúan de buena fe, se adiciona un parágrafo al artículo 16 del Código.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La reforma propuesta prevé disposiciones para conminar a los funcionarios encargados de la instrucción inicial en los procesos de Extinción de Dominios, 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.

El artículo **6°** adiciona un parágrafo al artículo 16, en el cual se establece que las causales de extinción de dominio no procederán cuando el propietario del bien inmueble pruebe que actuó de buena fe exenta de culpa.

Finalmente, el artículo **7°** establece la vigencia de la ley.

**IV. CONSIDERACIONES**

A continuación, se dividirán las consideraciones así:

1. Antecedentes del proyecto
2. Papel de la Fiscalía en el proceso de Extinción de Dominio
3. Naturaleza del derecho a la propiedad y de la extinción de dominio
4. Buena fe exenta de culpa
5. Titularidad y ejercicio de la acción de extinción de dominio
6. Regulación de la acción de dominio en las legislaciones del continente.
7. Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés

**1.- Antecedentes del proyecto**

Los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, obedecen a una decisión político-criminal producto del ejercicio legítimo del poder Estatal, que estableció el constituyente de 1991 y su finalidad radica en otorgar al Estado la posibilidad de extinguir todos los derechos patrimoniales ilícitos por origen o destinación, con el propósito de suprimir las estructuras económicas de la criminalidad organizada.

La extinción de dominio surgió como necesidad institucional, social, política y económica de lucha efectiva y directa contra los patrimonios ilícitos, por ello, no resulta ser una herramienta irrelevante sino un mecanismo preciso con la capacidad de combatir en el plano económico y financiero todas aquellas modalidades de criminalidad organizada en punto de su patrimonio. (Vásquez, 2018, Pag. 13).

Así, la extinción de dominio en materia criminal contempla en resumen dos categorías básicas, esto es, procede por origen ilícito (Art. 34 Constitución Política) y por destinación ilícita (Art. 58 Constitución Política).

Todo derecho de contenido patrimonial y de valoración económica que provenga de manera directa o indirecta de la comisión de conductas ilícitas representa una transgresión a la PROPIEDAD LEGÍTIMA, existiendo una ilicitud embrionaria, tornando al titular de ese derecho subjetivo en un titular formal o aparente de un derecho subjetivo de contenido económico-patrimonial; de otro lado, en punto de la segunda causal básica (destinación), la misma no hace referencia al modo o forma de adquisición de los derechos, dado que éste tópico se torna intrascendente, sino que indaga si a través de actos ilícitos los bienes que se postulan para su extinción fueron medios o instrumentos para la ejecución de actividades ilícitas que vulneraron u omitieron acciones que dieran cuenta del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. (Vásquez, 2018, Pág. 14)

Colombia es pionero en el mundo en su regulación. La Ley 1708 de 2014 es una legislación creadora de un cuerpo normativo sistemático que instauró un procedimiento especial en extinción de dominio (Sentencia C-958 de 2014), compilación modificada por la Ley 1849 de 2017. El denominado Código de Extinción del Derecho de Dominio es una integralidad normativa, metódica, consecuente, armónica, dotada de principios y reglas que definen el instituto y la acción de extinción de dominio, ello forja una ruptura sustancial con las legislaciones precedentes. (Vásquez, 2018).

**2.- Papel de la Fiscalía en el proceso de Extinción de Dominio**

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)

**3.- Naturaleza del derecho a la propiedad y de la extinción de dominio**

El constituyente de 1991, estableció dos importantes cambios en el contenido y alcance del derecho a la propiedad en Colombia: en primer lugar, atribuyó a la propiedad privada una relación estrecha con los valores y principios ético-sociales que fundamentan el Estado y, en segundo lugar, asignó a este derecho una función social que lo enmarca.

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho a la propiedad privada, siempre que ella haya sido adquirida con arreglo a las leyes civiles. Allí se señala que el Estado no puede desconocer este derecho, ni vulnerarlo, por medio de leyes posteriores. No obstante, el derecho a la propiedad privada no es absoluto. De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia C – 740 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño; “*el derecho de propiedad no es, per se, un derecho fundamental ya que el constituyente no lo ha dotado de esa precisa naturaleza. Si bien durante el Estado liberal originario, el derecho de propiedad era considerado como un derecho inalienable del ser humano y, por lo mismo, no susceptible de la injerencia estatal, hoy esa concepción está superada y esto es así al punto que en contextos como el nuestro, el mismo constituyente le ha impuesto límites sustanciales a su ejercicio. De allí que, si bien se lo reconoce como un derecho constitucional, se lo hace como un derecho de segunda generación esto es, como un derecho adscrito al ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación sólo le ha reconocido al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental cuando está en relación inescindible con otros derechos originariamente fundamentales y su vulneración compromete el mínimo vital de las personas”*

Es decir, el constituyente de 1991 reconoció un conjunto de instituciones relacionadas con la propiedad privada, a saber; la extinción de dominio, la expropiación y la prohibición de la confiscación; figuras que limitan el ejercicio de los derechos subjetivos en punto de los derechos patrimoniales. Esto, permite establecer que la PROPIEDAD LEGÍTIMA se sustenta bajo tres premisas fundamentales, que son:

1. La exigencia de licitud del título que la origina,
2. La función social y ecológica y,
3. El sometimiento a razones de utilidad pública o interés social.

De esta manera, el incumplimiento de los dos primeros pilares configurara la extinción de dominio, así, los artículos 34 y 58 constituyen el fundamento directo e inequívoco para extinguir el dominio por origen ilícito o destinación según sea el caso, y finalmente de la tercera proposición, sucederá la figura de la expropiación.[[6]](#footnote-6)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha argumentado que el artículo 34 de la constitución, establece que en caso de declararse en sentencia judicial, que el bien se adquirió mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, se configurara la inexistencia del derecho de propiedad, en el entendido que este ha sido privado del reconocimiento jurídico, por no haber sido obtenido o ejercido con arreglo al ordenamiento jurídico, caso en el cual se configura la acción extintiva de dominio por origen ilícito.

Ahora bien, la extinción de dominio no solo se contrae al caso de los bienes provenientes de un origen ilícito. El artículo 58 de la Constitución Política dispone que “La propiedad es una función social que implica obligaciones”, y en ese sentido, quien ostenta un título válido de propiedad se expone a perderlo si no ejerce su derecho de manera legítima, acorde con el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte Constitucional;

*“Desde el artículo 1º, está claro que en el nuevo orden constitucional no hay espacio para el ejercicio arbitrario de los derechos, pues su ejercicio debe estar matizado por las razones sociales y los intereses generales. Pero estas implicaciones se descontextualizan si no se tienen en cuenta los fines anunciados en el artículo 2º y, para el efecto que aquí se persigue, el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. En efecto, un orden justo sólo puede ser fruto de unas prácticas sociales coherentes con esos fundamentos. No se puede asegurar orden justo alguno si a los derechos no se accede mediante el trabajo honesto sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales”*

Lo anterior, teniendo en cuenta que, el derecho a la propiedad adquirido conforme a las leyes civiles, también puede perderse por medio de la extinción de dominio, cuando el titular del derecho da a los bienes un uso contrario a la función social que es inherente a la propiedad, pues se entiende que ese uso constituye un ejercicio arbitrario e injusto del derecho subjetivo que se ostentaba.

En este caso, mediante sentencia judicial se declara que el titular de la propiedad ha dejado de ser digno de reconocimiento y protección por parte del Estado, a partir del momento en que el titular del derecho destinó los bienes a fines ilícitos. En palabras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Extinción de Dominio, Magistrada Ponente: María Idalí Molina Guerrero, *“la acción de extinción de dominio, implica la pérdida del derecho de propiedad sobre bienes a favor del Estado y sin ninguna contraprestación o compensación para su titular, entre otras circunstancias, cuando “el bien haya sido utilizado como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas”*

En consecuencia, si bien la Constitución protege el derecho a la propiedad privada, este derecho no es absoluto, pues para que logre configurarse y mantenerse en el tiempo, el origen y destinación del bien, debe estar sujeto las razones sociales y a los fines esenciales del estado, de lo contrario se configurara la extinción de dominio consagrada en los artículos 34 y 58 superiores. Y en este punto es pertinente indicar que la buena fe exenta de culpa, es una excepción a la aplicabilidad de la acción extintiva de dominio, como se verá a continuación.

**4.- Buena fe exenta de culpa**

El artículo 83 de la Constitución Política establece que *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que ellos adelanten ante estas”.* Esta buena fe constituye un límite material a la extinción de dominio, cuando ella reúne las características necesarias para dar origen a un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica. Es decir, cuando se trata de una buena fe creadora de derecho.

La doctrina y la jurisprudencia, reconocen en materia civil dos clases de buena fe:

- Buena fe simple, que equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, es la que se exige normalmente a las personas en todas sus actuaciones. El Código Civil, al referirse a la adquisición de la propiedad, la define en el artículo 768 como la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio. Esta buena fe se denomina simple, por cuanto, si bien surte efectos en el ordenamiento jurídico, estos solo consisten en cierta protección que se otorga a quien así obra.

- Buena fe cualificada, tiene dos elementos fundamentales, necesarios para que pueda crear un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica: un elemento subjetivo consistente en la conciencia de haber obrado conforme a derecho, y un elemento objetivo consistente en haber realizado actos que demuestren diligencia y cuidado suficientes para merecer un tratamiento diferenciado frente a quienes actúan con pura buena fe simple.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional, en SentenciaC-1007 de 2002 *“a diferencia de la buena fe simple que exige solo una conciencia recta y honesta, la buena fe cualificada o creadora de derecho exige dos elementos a saber: uno subjetivo y otro objetivo. El primero hace referencia a la conciencia de obrar con lealtad, y el segundo exige tener la seguridad de que el tradente es realmente el propietario, lo cual exige averiguaciones adicionales que comprueben tal situación. Es así que, la buena fe simple exige solo conciencia, mientras que la buena fe cualificada exige conciencia y certeza”*

Esta buena fe cualificada o creadora de derecho es un límite material de la extinción de dominio, porque protege a los terceros que adquieren de buena fe un bien incurso en alguna cualquiera de las causales de extinción de dominio. Así, por ejemplo;

*“la buena fe cualificada o creadora de derecho tiene plena aplicación en el caso de los bienes adquiridos por compra o permuta y que provienen directa o indirectamente de una actividad ilícita. Es así que, si alguien adquiere un bien con todas las formalidades exigidas por la ley para adquirir la propiedad, y si ese bien proviene directa o indirectamente de una actividad ilícita, en principio, aquel adquirente no recibiría ningún derecho pues nadie puede transmitir un derecho que no tiene y sería procedente la extinción de dominio; pero, si se actuó con buena fe exenta de culpa, dicho tercero puede quedar amparado por el ordenamiento jurídico al punto de considerarse que por efecto de su buena fe cualificada se ha radicado plenamente el derecho de propiedad en su cabeza, y por lo tanto sobre tal bien no podría recaer la extinción de dominio”* (Sentencia C-1007, 2002)

Ahora bien, la buena fe también se predica del propietario que adquiere el bien con todas las prerrogativas jurídicas y que no es sujeto de expropiación, sin embargo, por alguna razón ajena y desconocida por él, en el inmueble se está ejecutando alguna conducta punible.

Finalmente, para que la denominada buena fe cualificada pueda surtir sus efectos creadores de derecho, se requiere el cumplimiento de algunos requisitos exigidos de antaño por la jurisprudencia:

1. Que el derecho o situación jurídica aparentes, tenga en su aspecto exterior todas las condiciones de existencia real, de manera que cualquier persona prudente o diligente no pueda descubrir la verdadera situación. La apariencia de los derechos no hace referencia a la creencia subjetiva de una persona, sino a la objetiva o colectiva de las gentes. De ahí que los romanos dijeran que la apariencia del derecho debía estar constituida de tal manera que todas las personas al examinarlo cometieran un error y creyeran que realmente existía, sin existir. Este es el error communis, error común a muchos.
2. Que la adquisición del derecho se verifique normalmente dentro de las condiciones exigidas por la ley; y
3. Finalmente, se exige la concurrencia de la buena fe en el adquirente, es decir, la creencia sincera y leal de adquirir el derecho de quien es legítimo dueño” (Sentencia del 23 de junio de 1958).

**5.- Titularidad y ejercicio de la acción de extinción de dominio**

La titularidad de la acción de extinción de dominio no fue establecida en la Constitución. El artículo 34 de la Carta se limita a señalar que la extinción debe ser declarada “por sentencia judicial”, pero no aclara qué entidad o funcionario del Estado es quien está facultado para acudir ante los jueces y poner en movimiento el aparato judicial, con miras a la obtención de una sentencia en esa materia.

Teniendo en cuenta esta omisión, la Corte Constitucional en Sentencia C-111 de 2000, Magistrado Ponente, Álvaro Tafur Galvis, ha entendido que la voluntad del constituyente primario fue la de conferir al Congreso de la República un amplio margen de configuración legislativa, argumentando que;

*“El Congreso Nacional puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia, porque la Constitución Política no dispone lo contrario, distribuir entre los distintos organismos y autoridades que integran la Rama Judicial del Poder Público el conocimiento de asuntos jurisdiccionales y decidir, por razones de economía procesal, o de política legislativa, que la Fiscalía General de la Nación conozca de una acción de naturaleza constitucional, dirigida a desvirtuar la presunción de legalidad que protege los derechos adquiridos por los administrados. (…) La Corte no podría decidir lo contrario atendiendo a un texto constitucional tan claro como el artículo 250, que, simplemente, enuncia las funciones del ente acusador y permite a la ley adicionarlas al decir en el numeral 5º: ‘Cumplir las demás funciones que establezca la ley’”*

Ahora bien, es importante resaltar que en Colombia la Fiscalía General de la Nación es una entidad adscrita a la rama judicial del poder público, y que cumple funciones judiciales por expreso mandato del artículo 116 de la Constitución Política. Esta norma dispone que la Fiscalía General de la Nación administra justicia al igual que los jueces de la República, y en esa medida puede ser revestida de la facultad de actuar y decidir como juez. Es decir, esta norma constitucional autoriza al legislador para que, en ejercicio de su amplio margen de configuración legislativa, le asigne a la Fiscalía General de la Nación funciones judiciales propias de los jueces de la República. Adicionalmente, la Constitución Política en su artículo 250, al definir las competencias de la Fiscalía General de la Nación, no solo no limitó o restringió la posibilidad de que el legislador le atribuyera nuevas facultades judiciales propias de los jueces, distintas al ejercicio de la acción penal que tradicionalmente le correspondía, sino que de hecho lo autorizó al indicar que esa entidad debería cumplir todas las demás funciones que “establezca la ley”.

En virtud de lo anterior, en el proceso de extinción de dominio, la Fiscalía puede emplear técnicas de investigación sin necesidad de que intervenga un juez de control de garantías, pues como indicó la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003, la Constitución no lo requiere en atención a que el proceso de extinción de dominio (i) no se basa en el ius puniendi del Estado y (ii) en tanto acción autónoma, puede tener una configuración distinta a la del proceso penal”.

En consideración con lo anteriormente argumentado, el artículo 29 de la Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, establece que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

1. Investigar y determinar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio.
2. Asegurar los bienes objeto del trámite de extinción de dominio, adoptando las medidas cautelares que sean procedentes.
3. Corregir de oficio o a solicitud de parte los actos irregulares que se hubieren llevado a cabo en el curso de la fase inicial.
4. **Proferir resolución de archivo o presentar la demanda de extinción de dominio.**
5. Dirigir y coordinar técnica, operativa y jurídicamente las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
6. Velar por la protección de los testigos e intervinientes en el proceso.
7. Las demás que le atribuye el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación”

**6.- 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[[7]](#footnote-7), 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 dé 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.

**7.- Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés – Cumplimiento Art. 3 ley 2003 de 2019.**

**Régimen de conflicto de interés de los congresistas**. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

**Parágrafo 1**. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**Parágrafo 2.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**Parágrafo 3.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto presentado en el P.L. 094 de 2021 Cámara** | **Texto presentado en el P.L. 138 de 2021 Cámara** | **Texto acogido** |
| **Título:** “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio” | **Título:** “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” | **Título:** “Por medio de la cual se modifica el Código de Extinción de Dominio” |
| **Justificación:** Se opta por dejar un título más amplio, teniendo en cuenta que si bien las 2 iniciativas hacen modificaciones al Código de Extinción de Dominio, las mismas no versan sobre la misma materia. | | |
| **Artículo 1: Objeto. SIN EQUIVALENTE** | **Artículo 1: Objeto.** 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 1: Objeto.** 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.  Así mismo, se evita que la figura de la extinción de dominio afecte a terceros que actúan de buena fe, porque desconocían que el bien de su propiedad tuvo o tiene un origen o destinación ilícita. |
| **Justificación:** Se redacta el presente artículo de forma que en el mismo se exprese el objeto de las 2 iniciativas. | | |
| **SIN EQUIVALENTE** | **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 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.* |
| **SIN EQUIVALENTE** | **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 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~~* ***la revocará*** *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.* ***En caso contrario la confirmará.*** *El superior jerárquico dispondrá del término de tres (3) días contados a partir del momento en que reciba el expediente para tomar ~~dicha~~* ***la*** *decisión* ***que corresponda****, 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.* |
| **SIN EQUIVALENTE** | **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 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.* |
| **SIN EQUIVALENTE** | **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 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. |
| **ARTICULO 1°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, en cual quedará así:  **ARTÍCULO 16. CAUSALES.** Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:  **1.-** Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.  **2.-** Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.  **3.-** Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.  **4.-** Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.  **5.-** Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.  **6.-** Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.  **7.-** Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.  **8.-** Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita 1a procedencia. **9.-** Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.  **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.  **Parágrafo primero:** También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concurra cualquiera de las causales previstas en esta ley.  **Parágrafo segundo:** No procederán las causales anteriormente previstas, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar en etapa administrativa preliminar, que actuó de buena fe exenta de culpa. Caso en el cual, La Fiscalía General de la Nación deberá proferir resolución de archivo. | **SIN EQUIVALENTE** | **ARTICULO 6°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, en cual quedará así:  **ARTÍCULO 16. CAUSALES.** Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:  **1.-** Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.  **2.-** Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.  **3.-** Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.  **4.-** Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.  **5.-** Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.  **6.-** Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.  **7.-** Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.  **8.-** Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita 1a procedencia. **9.-** Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.  **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.  **Parágrafo primero:** También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concurra cualquiera de las causales previstas en esta ley.  **Parágrafo segundo:** No procederá~~n~~ la~~s~~ **extinción del derecho de dominio por las** causales anteriormente previstas, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar en etapa administrativa preliminar, que actuó de buena fe exenta de culpa. Caso en el cual, La Fiscalía General de la Nación deberá proferir resolución de archivo. |
| **Artículo 2º. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias. | **Artículo 7º. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. |

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Número 094 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el código de extinción de dominio”,acumulado con el Proyecto de Ley número 138 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”, conforme al pliego de modificaciones presentado.

Del Honorable Representante,

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

**Representante a la Cámara**

**VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY 094 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 138 DE 2021 CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1: Objeto.** 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.

Así mismo, se evita que la figura de la extinción de dominio afecte a terceros que actúan de buena fe, porque desconocían que el bien de su propiedad tuvo o tiene un origen o destinación ilícita.

**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, la revocará 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. En caso contrario la confirmará. El superior jerárquico dispondrá del término de tres (3) días contados a partir del momento en que reciba el expediente para tomar la decisión que corresponda, 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 6°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, en cual quedará así:

***ARTÍCULO 16. CAUSALES.*** *Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:*

1. *Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.*
2. *Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.*
3. *Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.*
4. *Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.*
5. *Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.*
6. *Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.*
7. *Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.*

*Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita 1a procedencia.*

1. *Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita 1a procedencia.*
2. *Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.*
3. *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.*
4. *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.*

***PARÁGRAFO PRIMERO:*** *También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concurra cualquiera de las causales previstas en esta ley.*

***PARÁGRAFO SEGUNDO:*** *No procederá la extinción del derecho de dominio por las causales anteriormente previstas, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar en etapa administrativa preliminar, que actuó de buena fe exenta de culpa. Caso en el cual, La Fiscalía General de la Nación deberá proferir resolución de archivo.*

**Artículo 7º. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante,

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

**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. Fundamentos e imputación en materia de extinción del derecho de dominio, Universidad Nacional de Colombia, Santiago Vásquez Betancur 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)