www.legismovil.com 001

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-958/2014

Ref. Expediente D-10225

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 1° y los artículos 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014.

Demandante: Luis Carlos Zamora Reyes

Magistrada (e) sustanciadora:
Martha Victoria Sáchica Méndez

Bogotá D. C., diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y con el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Carlos Zamora Reyes solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 1o. y los artículos 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014, *"por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio"*, por considerar que desconocen las

www.legismovil.com 002

causales previstas en el artículo 34 de la Constitución, el principio de legalidad y el derecho de propiedad.

La demanda fue admitida parcialmente mediante auto del 23 de mayo de 2014, respecto del cargo presentado por la presunta violación del artículo 34 de la Constitución y la inadmitió por los cargos de desconocimiento del principio de legalidad y de vulneración del artículo 58 de la Carta Política.

Luego de presentado oportunamente el escrito de corrección, por auto del 17 de junio de 2014, la demanda fue rechazada respecto de los cargos inadmitidos, por cuanto el entonces Magistrado sustanciador consideró que el demandante no había corregido las falencias de la acción de inconstitucionalidad instaurada.

Para efecto de continuar con el trámite de la demanda admitida en relación con el cargo por violación del artículo 34 de la Constitución, se ordenó correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación, fijar en lista el presente proceso, comunicar su iniciación a los presidentes de las cámaras legislativas, el Presidente de la República y los Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho y se invitó a intervenir a las facultades de derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, Católica de Colombia, Jorge Tadeo Lozano, Sergio Arboleda, Santo Tomás y del Rosario.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas, las cuales hacen parte de la Ley 1708 de 2014, publicada en el Diario Oficial N° 49039 de 20 de enero de 2014, subrayando en el artículo 1°, el numeral acusado:

LEY 1708 DE 2014

(enero 20)

Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio

ARTÍCULO 1o. DEFINICIONES. Para la interpretación y aplicación de esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Afectado. Persona que afirma ser titular de algún derecho sobre el bien que es objeto del procedimiento de extinción de dominio, con legitimación para acudir al proceso.

2. Actividad Ilícita. 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.

3. Bienes. Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquéllos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial.

[...]

ARTÍCULO 15. CONCEPTO. La extinción de dominio es 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.

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 la procedencia.

www.legismovil.com 003

www.legismovil.com 004

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. 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".

III. DEMANDA

El actor solicita declarar inexequibles el numeral 2 del artículo 1° y los artículos 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014, *"por medio de la cual se expide el Código de extinción de dominio"*, por vulnerar los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, en la medida en que considera que desconocen el principio de legalidad que imponen estos preceptos a las causales de extinción de dominio, por tratarse de una excepción a la garantía constitucional del derecho de propiedad.

Para sustentar el concepto de violación, el demandante aduce que el artículo 34 de la Carta fija unos límites a la declaración judicial de extinción de dominio, al circunscribirla a los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. Observa, que en las leyes anteriores que regularon la materia (333 de 1996 y 793 de 2002), se establecieron claramente las causales para declarar la extinción de dominio (art. 2° de cada ley), de forma concordante con el mandato del artículo 34 superior. A su vez, señala que la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de estas leyes (Sentencias C-374/97 y C-749/03), determinó que las causales de extinción de dominio deben estar acordes con los límites trazados en el artículo 34 de la Constitución, para lo cual transcribe apartes de esas sentencias, según las cuales, *"esas fuentes genéricas de constitucionales de extinción de dominio requieren desarrollo legislativo,*

www.legismovil.com 005

pues es necesario conocer qué conductas, en concreto, dan lugar a su ejercicio".

En concepto del demandante, el legislador desconoció la "línea" legislativa y jurisprudencial anterior, al no determinar de manera específica en las normas atacadas de la Ley 1708 de 2014, las causales en las cuales procede la extinción de dominio, sino que se limitó a establecer que procedía "sobre toda actividad ilícita o que viola gravemente la moral social", sin definir en qué consiste esa ilicitud o infracción grave, vaguedad que supera los límites del artículo 34 constitucional.

Para el actor, habida cuenta que la acción de extinción de dominio es una excepción a la protección que debe el Estado a la propiedad privada, *"las disposiciones que la regulan no pueden ser tan vagas que le den al operador judicial una potestad discrecional ilimitada sobre cuándo es procedente dicha acción"*. En su criterio, la ausencia de determinación taxativa de tales causales, resulta claramente violatoria del derecho de propiedad protegido por los artículos 34 y 58 de la Constitución.

Finalmente, el ciudadano considera que si prospera esta demanda, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas tendría "profundas implicaciones en la validez de toda la Ley 1708 de 2004" y en consecuencia, debería declararse la inexequibilidad del Código de Extinción de dominio en su integridad.

IV. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la República

El apoderado de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional declarar la **exequibilidad** de las normas acusadas de la Ley 1708 de 2014 por carecer las alegaciones del actor de fundamentos fácticos y jurídicos atendibles. Para sustentar su petición, argumentó que el legislador es autónomo para definir las causales de procedencia de la extinción de dominio y que, tal como se desprende de la jurisprudencia, no es obligatorio que éstas sean de naturaleza penal.

www.legismovil.com 006

Sostiene que el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 contiene de forma precisa y determinada los hechos que permiten la procedencia de la referida acción, por lo que la supuesta vaguedad de la normativa, que el demandante esboza como fundamento de su cargo, no proviene más que de una lectura parcial o limitada del numeral 2 del artículo 1° de la citada ley, que define el concepto de *"actividad ilícita"*, por lo cual, considera que el cargo de inconstitucionalidad está mal dirigido y la Corte debe abstenerse de pronunciarse sobre él.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Directora (e) de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó a la Corte Constitucional se declare la **exequibilidad** del numeral 2 del artículo 1° y de los artículos 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014, por cuanto no vulneran ni desconocen el artículo 34 de la Constitución Política. Consideró que los argumentos expuestos en la demanda no son suficientes ni acertados para que esta Corporación declare la inexequibilidad de los artículos demandados, pues el numeral 2 del artículo 1° de la referida ley define en qué consiste una actividad ilícita, el artículo 15 contiene el concepto de extinción de dominio y el artículo 16 contiene las causales por las cuales se declara extinguido el dominio.

Observa que el demandante echa de menos figuras, conceptos o definiciones enunciadas previamente por el legislador, como enriquecimiento ilícito, en perjuicio de tesoro público y grave deterioro de la moral social, que en su criterio son las fuentes de la extinción de dominio.

Para el interviniente, es necesario tener en cuenta dos conceptos básicos: ilícito es todo aquello que no está permitido legal o moralmente; y causa ilícita es aquella que se opone a la ley o a la moral, definición que también se encuentra en el inciso segundo del artículo 1324 del Código Civil, al señalar que es causa ilícita la prohibida por la ley o la contraria a las buenas costumbres o al orden público.

En su concepto, no existe vaguedad en las causales de extinción de dominio señaladas en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, en vista de que las circunstancias son elementos de hecho que caracterizan un caso o causa en

www.legismovil.com 007

particular, de modo que al presentarse los supuestos enunciados en los numerales del 1 al 11 y en el parágrafo de la citada norma, se configura la extinción de dominio conforme lo establece el artículo 117 ibídem.

Sostuvo, que las causales de extinción de dominio deben ser entendidas como circunstancias ilícitas que recaen sobre los bienes (no sobre los titulares), lo cual lleva consigo una consecuencia jurídica, por lo que el hecho de que la ley contemple la posibilidad de extinguir el dominio sobre bienes producto de toda actividad ilícita, no atenta contra la autonomía e independencia de la acción de extinción, por cuanto no solamente hay bienes que son producto de una actividad ilícita sino que existen bienes destinados a actividades ilícitas.

Finalmente, señaló que conforme al texto de la norma acusada, no solo es ilícita la que está tipificada como actividad delictiva, sino también toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley, siempre que afecte al Estado en su seguridad y a la sociedad.

3. Fiscalía General de la Nación

El Director Nacional de Estrategias en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, solicitó que la Corte Constitucional se **inhiba** de proferir un fallo de fondo sobre la demanda admitida, toda vez que no cumple con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación. Sin embargo, en caso de proferirse un fallo de fondo, considera que se deben declarar **exequibles** las disposiciones del Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014), cuestionadas en esta oportunidad. Para sustentar su petición, argumentó que el constituyente optó porque sea el legislador quien determine el contenido de ciertas materias, aunque no significa que tenga una libertad de configuración normativa ilimitada para desarrollar los conceptos indeterminados de la Constitución, pues en todo caso, no le es permitido desbordar los límites de la misma.

Observó, que el numeral 2 del artículo 1° de la Ley 1708 de 2014 dispone que para efectos de la extinción de dominio, actividad ilícita es toda aquella *"que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social"*, cuya declaratoria de inconstitucionalidad pretende el demandante por estimar que sobrepasa los límites del artículo

www.legismovil.com 008

34 al dejar la definición de *"moral social"* al operador jurídico. Al respecto, consideró que el actor olvida que dicho concepto es precisamente uno de los que el constituyente ha dejado indeterminado, con el propósito de que sea el legislador quien lo desarrolle y cuyas normas quedan sometidas a control de constitucionalidad.

Indicó, que una norma que prevé que en el futuro el legislador puede ejercer su potestad de configuración normativa no puede ser inconstitucional por sí misma, todo lo contrario, se adecúa a las previsiones de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

En todo caso, la Fiscalía advirtió que el juez que conozca de los procesos de extinción de dominio deberá respetar el precedente jurisprudencial, el marco axiológico, deóntico y consecuencialista fijado en la Constitución y los derechos constitucionales. Además, deberá fundamentar adecuadamente las conclusiones a que llegue, con lo cual, el juez estará limitado en su autonomía a la hora de considerar qué bienes se han obtenido con *"grave deterioro de la moral social"*, como consecuencia de lo cual no se puede asumir *a priori* que el juez cometerá arbitrariedades aplicando la norma que se censura.

4. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional, a través de apoderada especial, solicitó a la Corte Constitucional se declare la **exequibilidad** del numeral 2 del artículo 1° y de los artículo 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014, por cuanto no vulnera ni desconoce el artículo 34 de la Constitución Política.

De manera particular, se observa que el texto de la intervención de la apoderada del Ministerio es idéntico al presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, razón por la cual no se repetirán los conceptos ya reseñados anteriormente.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto N° 5811 del 12 de agosto de 2014 solicitó a la Corte que se declare **inhibida** para

pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 1°, numeral 2 y 15 de la Ley 1708 de 2014, por no ser procedente asumir un estudio de fondo de los cargos planteados, dada su falta de especificidad y de certeza.

Para sustentar tal solicitud, el jefe del Ministerio Público estima que el cargo referido a la falta de especificidad de las causales previstas no es cierto, pues parte de una errónea interpretación de la ley parcialmente acusada, lo que hace que se diluya también la certeza del cargo relativo a la violación del artículo 34 constitucional, al exponer una presunta indeterminación de las causales de extinción de dominio.

Considera que al existir falta de certeza en un cargo por cuenta de una interpretación errónea de la ley demandada cuando se compara con cierta disposición constitucional (i.e. principio de legalidad), dicha ausencia o defecto no se repara simplemente señalando que a pesar de que la interpretación es errada, la norma legal sí puede compararse con otra disposición superior (i.e. art. 34 C.Po.), ya que, en todo caso, la aproximación hermenéutica no es correcta y, por lo tanto, los cargos recaen sobre una proposición irreal e inexistente que dedujo arbitrariamente el actor.

Advierte, que la concluida falta de certeza en el presente caso, se reafirma al constatar que en la demanda no existe ningún argumento o premisa que soporte la conclusión de acuerdo con la cual se pueda deducir razonablemente que en efecto, las causales que establece el artículo 16 de la ley acusada son indeterminadas y podrían ser fuente de arbitrariedad. Además, a pesar de que los artículos 1°, numeral 2 y 15 se censuran por las mismas razones, estos artículos no establecen ningún tipo de causales sino definiciones o conceptos generales que iluminan la interpretación y aplicación de toda la ley; es decir, dado que los artículos mencionados no guardan relación alguna con el cargo esgrimido, no es posible emitir un pronunciamiento de fondo sobre ellos.

En relación con el cargo efectuado en contra del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, solicitó a esta Corporación, declarar su **exequibilidad** al considerar que sí cumple con los requisitos formales.

Sin embargo, consideró que el estudio del referido cargo debe hacerse únicamente desde el punto de vista cuantitativo, esto es, el examen debe

www.legismovil.com 009

www.legismovil.com 010

tener como punto de referencia si el establecimiento legal de más de las tres causales previstas en la Constitución para la extinción de dominio, supone un exceso del legislador, pues un análisis del posible exceso del legislador en cuanto al fondo de cada una de las causales, supondría adelantar un control de oficio y construir múltiples acusaciones o cargos para cada una de las 11 causales contenidas en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, lo que no resulta procedente.

Al respecto, el Procurador General indica que desde el punto de vista constitucional, es posible y legítimo que el legislador prevea una serie de causales que cuantitativamente sean mayores a las tres que explícitamente se establecen en la Carta Política, por cuanto, la falta de regulación de la extinción de dominio implicaría un incumplimiento en los deberes del legislador, lo que configuraría una omisión legislativa absoluta.

Concluye, que esa omisión tendría además un efecto negativo sobre los derechos fundamentales de las personas, como quiera que la inexistencia de una determinación precisa de las causales legales que originan la extinción de dominio, representaría un escenario de incertidumbre jurídica en el cual los asociados no tendrían un conocimiento previsible acerca de qué tipo de conductas precisas darían lugar a este fenómeno lo que, a su vez supondría una violación de su derecho al debido proceso.

En consecuencia, el jefe del Ministerio Público concluye que el cargo de inconstitucionalidad analizado respecto del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 no es de recibo, por lo que solicita a la Corte declarar su constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad instaurada contra disposiciones que hacen de una ley de la República.

2. Cuestión previa: estudio sobre la aptitud de la demanda

En consideración a que el Procurador General de la Nación y el Director Nacional de Estrategias en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación solicitan a la Corte se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo sobre la presente demanda (en el caso del Procurador frente a los cargos formulados contra el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014), de manera previa debe evaluarse si la demanda es apta para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 34 de la Constitución.

En primer término, ha de recordarse que el numeral 3° del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que toda demanda de inexequibilidad debe contener *el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas*. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que aunque la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y prevalece la informalidad[1], debe cumplirse con unos requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el cargo *debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional*.

En este sentido, la Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[2]. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, la acción debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no solo estar formulada en forma completa, sino que debe suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

---

[1] Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.
[2] Ver, entre otras, las sentencias sentencia C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

www.legismovil.com 011

www.legismovil.com 012

En el presente caso, el ciudadano Luis Carlos Zamora Reyes demanda la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 1o.° y de los artículos 15 y 16 de la Ley 1708 de 2014, *"por medio de la cual se expide el Código de extinción de dominio"*, por considerar que contrarían los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, al desconocer el principio de legalidad en el establecimiento de las causales para la declaración judicial de la acción de extinción de dominio y por ende, del derecho de propiedad.

El demandante sostiene que el legislador en las disposiciones de la Ley 1708 atacadas, no determinó de manera específica las causales en las cuales procede la extinción de dominio, sino que se limitó a establecer de manera genérica que esta acción procedía en razón de "*toda actividad ilícita o que viole gravemente la moral social"*, vaguedad que excede lo previsto en el artículo 34 de la Constitución que restringe la extinción de dominio a los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

En su concepto, el artículo 34 constitucional delimita un ámbito de regulación de la declaración judicial de extinción de dominio, al establecer de manera genérica los tres supuestos enunciados en que esta procede, los cuales deben ser desarrollados por el legislador de manera precisa, como también lo ha señalado la jurisprudencia constitucional.

Para el actor, habida cuenta que la acción de extinción de dominio es una excepción a la protección que debe el Estado a la propiedad privada, las disposiciones que la regulan no pueden ser tan vagas que le den al operador judicial una potestad discrecional ilimitada sobre cuándo es procedente dicha acción. Considera que la falta de determinación de tales causales, resulta violatoria del derecho de propiedad protegido por los artículos 34 y 58 de la Constitución.

Asegura que de aceptarse que *"la extinción de dominio procede contra bienes producto de toda actividad ilícita, en realidad se estaría atentando contra el principio de autonomía e independencia de la acción de extinción de dominio, pues cualquier condena penal relativa a derechos con contenido patrimonial daría lugar a la iniciación de una acción de extinción de dominio* (sic), *con mayor razón, cuando la misma ley ordena a todo servidor público dar noticia de cualquier evento que pueda dar origen a la misma"*.

www.legismovil.com 013

El demandante llama la atención acerca de que las leyes anteriores que regulaban la materia (333 de 1997 y 793 de 2002) establecían expresamente las causales en que procedía la declaración judicial de extinción de dominio. Así mismo, transcribe apartes de las sentencias C-374 de 1997 y C-740 de 2003, en los cuales se indica que *"las fuentes constitucionales genéricas de la extinción de dominio requieren desarrollo legislativo, pues es necesario conocer qué conductas, en concreto, dan lugar a su ejercicio"*, como también, que el catálogo de esas conductas se debe enmarcar en cada una de las tres fuentes enunciadas en el artículo 34 del ordenamiento superior.

Mediante auto proferido el 23 de mayo de 2014, el entonces Magistrado sustanciador admitió la demanda presentada por el ciudadano Zamora Reyes, únicamente por el cargo de violación del artículo 34 de la Constitución y la inadmitió frente a los cargos por desconocimiento del principio de legalidad y la presunta vulneración del artículo 58 de la Carta Política. A pesar de que el actor presentó oportunamente la corrección de la demanda, por medio de auto del 17 de junio de 2014, el Magistrado ponente terminó por rechazarla frente a los dos mencionados cargos, por considerar que el ciudadano no expuso argumentos adicionales que cumplieran con las exigencias de suficiencia, certeza, claridad, pertinencia y especificidad exigidos para asumir un examen de fondo.

En la citada providencia se consideró que los argumentos expuestos por el demandante respecto del cargo propuesto por desconocimiento del artículo 34 superior, generan una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. En efecto, la Sala encuentra que el precepto constitucional delimita de manera genérica los supuestos que pueden dar lugar a la extinción de dominio, razón por la cual, las definiciones que hacen el numeral 2 del artículo 1o. de la Ley 1708 de 2014, de "actividad ilícita" y el artículo 15 del concepto de "extinción de dominio", suscitan un cuestionamiento sobre la forma en que el legislador debía precisar tales conceptos y si ese desarrollo legislativo excede la delimitación contenida en el artículo 34 de la Constitución.

No ocurre lo mismo en relación con el artículo 16 acusado. No obstante que la admisión de la demanda por vulneración del artículo 34 comprendía a todas las normas impugnadas, la Corte coincide con el concepto del

www.legismovil.com 014

Procurador General de la Nación, en cuanto el cargo propuesto respecto del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 carece de certeza, suficiencia y pertinencia, en la medida en que no se entiende cómo el actor aduce la falta de determinación de las causales de extinción de dominio, cuando, precisamente, es el artículo 16 el que establece de forma expresa las circunstancias en las cuales procede dicha declaración.

Por la misma razón, se reafirma la ineptitud de la demanda con referencia al cargo por el presunto desconocimiento del principio de legalidad, cargo que no cumple con el requisito de *certeza*, toda vez que el demandante cuestiona la falta de determinación específica de las causales en que procede la extinción de dominio, no obstante que una de las normas demandadas, el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 desde su título contempla dichas causales. De igual modo, el cargo formulado por violación del derecho de propiedad carece de *suficiencia*, por cuanto no se explica porqué cada una de las disposiciones acusadas desconocen el artículo 58 de la Constitución. Tampoco este cargo cumple con el requisito de *pertinencia,* puesto que la demanda se apoya en un análisis comparativo de las disposiciones demandadas con las normas de orden legal que previamente habían regulado la figura de la extinción de dominio, omitiendo el análisis de las normas acusadas a partir del referente constitucional que invoca y transcribe (art. 34).

En ese orden, el pronunciamiento de la Corte en el presente proceso, se circunscribirá al cargo por desconocimiento del artículo 34 de la Constitución y solamente en relación con el numeral 2° del artículo 1° y el artículo 15 de la ley 1708 de 2014. En cuanto al artículo 16, la carencia de certeza, pertinencia y suficiencia de los cargos de inconstitucionalidad formuladas, determina que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Planteamiento del caso y problema jurídico

El ciudadano Luis Carlos Zamora Reyes considera que el numeral 2 del artículo 1o. y el artículo 15 de la Ley 1708 de 2014, vulneran el artículo 34 de la Constitución que prevé en su inciso segundo, la declaración de extinción de dominio mediante sentencia judicial, sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. Considera que el

www.legismovil.com 015

legislador al no determinar de manera específica en las disposiciones atacadas de la Ley 1708 las causales en las cuales procede la extinción de dominio, desborda los límites constitucionales a esta declaración judicial, previstos en el artículo 34 de la Carta Política.

Sustenta su posición en el hecho de que las normas demandadas se limitan a establecer que la extinción de dominio procede sobre "toda actividad ilícita o que viole gravemente la moral social" sin determinar a cuáles actividades se refiere, por lo cual, aduce que cualquier condena penal relativa a derechos con contenido patrimonial daría lugar a la iniciación de una acción de extinción de dominio.

Todos los intervinientes, a excepción de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. La Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación consideran que la demanda no cumple con los requisitos mínimos para hacer un pronunciamiento de fondo y, en esa medida, adolece de ineptitud sustantiva, razón por la cual solicitan que la Corte Constitucional se inhiba para conocer sobre el cargo propuesto. Sin embargo, sostienen que en el caso en que la Sala Plena de esta Corporación, en aplicación del principio *pro actione* y entendiendo que la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho ciudadano, considere que sí existe un cargo apto para provocar un pronunciamiento de fondo, se declare la exequibilidad de las disposiciones del Código de Extinción de Dominio cuestionadas en esta oportunidad.

No obstante lo conceptuado por el Jefe del Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación y con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Sala considera que en aplicación del principio *pro actione* que atiende al carácter popular de la acción ciudadana de inconstitucionalidad, es viable deducir razonablemente una acusación, una duda mínima, un cuestionamiento sobre la constitucionalidad del numeral 2 del artículo 1o. y el artículo 15 de la Ley 1708 de 2014, que permite efectuar un examen de fondo frente al cargo por el desconocimiento del artículo 34 de la Constitución.

En concreto, el problema jurídico que se plantea a la Corte en esta oportunidad, consiste en determinar si las definiciones dadas en las normas acusadas de *actividad ilícita* (art. 1, numeral 2o.) y *extinción de dominio*

www.legismovil.com 016

(art. 15) vulneran el artículo 34 de la Constitución, por desbordar los límites constitucionales impuestos a la declaración judicial de extinción de dominio, al no fijar de manera específica las causales en las cuales procede la referida extinción, habida cuenta que definen de manera genérica a la *actividad ilícita* como toda aquella tipificada como delictiva o que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social y a la *extinción de dominio* como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte examinara las siguientes cuestiones: *(i)* el fundamento constitucional, desarrollo legal y principales criterios jurisprudenciales expuestos sobre la acción de extinción de dominio en Colombia; *(ii)* el concepto de moral social en la jurisprudencia constitucional y *(iii)* análisis del cargo concreto formulado y admitido contra los artículos 1°, numeral 2 y 15 de la Ley 1708 de 2014.

4. Acción de Extinción de Dominio

4.1. Fundamento constitucional

La Constitución Política de 1991 en su artículo 34 establece que en Colombia están prohibidas las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. Al mismo tiempo, autoriza que por medio de sentencia judicial, se declare la extinción de dominio sobre bienes adquiridos a través de: i) enriquecimiento ilícito, ii) en perjuicio del Tesoro Público, o iii) grave deterioro a la moral social.

Cabe advertir, que anteriormente ya existían en el ordenamiento legal figuras similares, las cuales se encontraban ligadas a la comisión de ciertas conductas penales. Así, en el artículo 59 del Código Penal de 1936[3]; los

---

[3] De acuerdo con esta norma, "*Las armas, instrumentos y efectos con que se haya cometido un delito, o que provengan de su ejecución, se confiscarán y entregarán al Estado, a menos que la ley disponga que se destruyan, o que se devuelvan a quien se hubieren sustraído o a un tercero sin cuya culpa se hubiere usado de ellos*". No obstante que en esta pena se decía que tales bienes se "confiscarán", en estricto sentido no se trataba de una pena de confiscación como privación de la totalidad del patrimonio tras la comisión de un delito político, sino de un supuesto de extinción de dominio sobre armas, instrumentos o efectos con que se cometió el delito o provenientes de su comisión. De allí que esta norma haya sido declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 3 de agosto de 1972.

artículos 308, 350 y 727 del Código de Procedimiento Penal de 1971[4], el artículo 37 de la Ley 2ª de 1984[5], el artículo 53 del Código de Procedimiento Penal de 1987[6] y los Decretos Legislativos 2790 de 1990 y 99 de 1991[7] se permitía la *confiscación* y el *decomiso* de armas, instrumentos o efectos con que se cometió el delito y los objetos provenientes de su ejecución, así como la *cancelación* de los registros fraudulentos de bienes y la extinción del derecho de dominio a favor del Estado, de los bienes adquiridos mediante la comisión de conductas punibles de competencia de los denominados jueces de orden público.

Aunque la figura de la extinción de dominio no es nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, la modalidad contemplada en el artículo 34 de la Constitución surgió en 1991, como una excepción a la confiscación prohibida de tiempo atrás en nuestro ordenamiento constitucional. Es un mecanismo que busca enfrentar la grave proliferación de conductas ilícitas de muy diverso origen –en particular, el narcotráfico- y formas de delincuencia organizada a lo que se suma, el alto grado de corrupción que para el momento en que se convocó la Asamblea Nacional Constituyente, se había apoderado de la sociedad colombiana.

Al respecto, se lee en los debates que antecedieron la configuración del artículo 34 de la Constitución:

"el enriquecimiento ilícito ha sido un factor de corrupción social en Colombia, no sólo 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 como fruto del trabajo honrado."

---

[4] Estas disposiciones regulaban el decomiso, por parte de la policía judicial, de las armas o instrumentos con que se había cometido un delito y los objetos provenientes de su ejecución; el secuestro de esos bienes por parte del juez y su destinación, en caso de confiscación, a las autoridades correspondientes; o al pago de las sumas que debía cubrir el procesado por daños, perjuicios, multas y costas o, en caso de no interesar al proceso, a quien pruebe tener derecho o al tercero.

[5] Este artículo disponía que pasaban a poder del Estado los instrumentos y efectos que no eran de libre comercio y con los que se había cometido el delito o que provenían de su ejecución y que los de libre comercio se entregaban en depósito y, en caso de no haberse pagado los perjuicios generados por el delito, se decomisaban para cubrir tales perjuicios.

[6] Esta disposición ordenaba la cancelación de los registros obtenidos fraudulentamente cuando estaba demostrada la tipicidad de la conducta punible. Como se indicó, fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 3 de diciembre de 1987.

[7] Estos decretos, entre otras cosas, ordenaron la extinción de dominio sobre bienes vinculados a la comisión de delitos de conocimiento de los jueces de orden público.

www.legismovil.com 017

www.legismovil.com 018

De esta situación de impunidad se ha derivado un ejemplo letal para la comunidad. Los ciudadanos se sienten desestimulados enfrente 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 de sus instituciones"[8].

La Corte, al pronunciarse en la sentencia **C-389 de 1994** sobre la constitucionalidad del aparte final del parágrafo segundo del artículo 62 de la Ley 81 de 1993, que adicionó el artículo 60 del Código de Procedimiento Penal, concluyó que *"El Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como frente un título válido y honesto; es decir, que la propiedad se obtiene en cierto modo mediante la observancia de los principios éticos. La protección estatal, en consecuencia, no cobija a la riqueza que proviene de la actividad delictuosa de las personas; es decir, no puede premiarse con el amparo de la autoridad estatal la adquisición de bienes por la vía del delito; el delincuente debe saber que el delito no produce utilidades..."*

En nuestro ordenamiento la acción de extinción de dominio se caracteriza principalmente, por ser una acción de rango constitucional al igual que otras, como la acción de tutela, la acción de cumplimiento o las acciones populares, como primer nivel de juridicidad de nuestro sistema democrático[9]. A su vez, la extinción de dominio se diferencia de otros mecanismos que constituyen limitaciones al derecho de propiedad, como la expropiación o el decomiso de bienes incautados dentro de un proceso penal[10].

---

[8] Asamblea Constituyente, Gaceta Constitucional, lunes 15 de abril de 1991, página 27.
[9] Sentencia C-740 de 2003.
[10] Sentencia C-374 de 1997.

La Constitución de 1991 establece tres causales que llevan a la pérdida del derecho de dominio: i) el enriquecimiento ilícito, ii) atentar contra el Tesoro Público; y iii) grave deterioro de la moral social. Sin embargo, como lo ha señalado la Corte Constitucional, dichas causales necesitan de un desarrollo legislativo, enmarcado dentro los límites de los artículos 34 y 58 superiores, en respuesta a las necesidades históricas, sociales y económicas por las que atraviese la sociedad, con el fin de definir el tipo de conductas que se enmarcan en cada una de las causales generales consagradas en la Constitución.

De manera más precisa, en la sentencia **C-374 de 1997**, este Tribunal señaló que "*Es el legislador el llamado a concretar en qué consisten las aludidas causales constitucionales de la extinción de dominio, y evidentemente puede él considerar que tengan carácter de delictivas, pero sin que por definirlo así en una determinada ley -la presente-, se agote su facultad de prever en el futuro otros comportamientos, no necesariamente calificados como delitos, que por causar daño al Tesoro Público o por afectar la moral colectiva, ocasionen el proceso judicial de carácter patrimonial del que se trata*".

En relación con las causales por las cuales puede iniciarse la pérdida del derecho de dominio, la Corte Constitucional en sentencia C-740 de 2003, sostuvo que "*el constituyente de 1991 bien podía deferir a la instancia legislativa la creación y regulación de la acción de extinción de dominio. No obstante, valoró de tal manera los hechos que estaban llamados a ser interferidos por ella y las implicaciones que tendría en la comunidad política y jurídica, que la sustrajo del ámbito de configuración del legislador y la reguló de forma directa y expresa*".

4.2. Reglamentación legal de la acción de extinción de dominio

En desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 34 de la Constitución, el legislador a través de la expedición de la Ley 333 de 1996[11], el Decreto Legislativo 1975 de 2002[12], la Ley 793 de 2002[13] y el actual Código de

---

[11] Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.

[12] Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio. Proferido con ocasión del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 1837 del 11 de agosto del 2002.

[13] Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio. Derogada por el artículo 218 de la Ley 1708 de 2014.

www.legismovil.com 019

www.legismovil.com 020

Extinción de Dominio, Ley 1708 de 2014[14], ha regulado el procedimiento para declarar extinguido el dominio[15], es decir, que esta acción ha sufrido diversas transformaciones desde su primer desarrollo legal, como se aprecia en la síntesis que se hace a continuación de cada uno de esos estatutos.

4.2.1. Ley 333 de 1996: acción de extinción de dominio ligada al derecho sancionatorio penal

La Ley 333 de 1996 fue expedida bajo razones axiológicas de orden garantista vinculada al derecho sancionatorio penal, con todas sus implicaciones de orden procesal, mediante el traslado de las figuras propias del procedimiento penal a este procedimiento especial, lo que implicaba que la acción fuese dependiente o complementaria a la acción penal, es decir, los bienes comprometidos tenían un nexo de relación con las causales que a su vez se tipificaban a partir de actividades delictuales, lo que le restó eficacia y confusión en su aplicación.

La acción de extinción de dominio gozaba de una incipiente autonomía ya que la competencia se circunscribía al funcionario competente del proceso penal que debatía la situación jurídica de los bienes involucrados por las causales taxativas de la Ley 333 de 1996. En ese sentido, aunque era una acción distinta e independiente de la responsabilidad penal, la declaración de extinción de dominio correspondía a los jueces competentes para conocer de las actuaciones penales. Así mismo, al existir actuaciones penales en curso, la acción no podía intentarse independientemente y si la acción penal se extinguía o terminaba sin que se hubiera proferido decisión sobre los bienes, continuaría el trámite ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal, circunscribiendo el conocimiento de la acción de extinción de dominio al funcionario judicial competente para adelantar la actuación penal[16].

---

[14] Vigente desde el 20 de julio de 2014.

[15] Así lo explicó la Corte en la sentencia C-409 de 1997: "*No fue la Ley 333 de 1996 la que consagró la figura de la extinción de dominio respecto de bienes de mala procedencia, sino que fue el propio Constituyente quien, de manera imperativa, dispuso (art. 34, incisa 2): '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'.//No tenía el legislador, so pena de incurrir en evidente inconstitucionalidad por omisión, opción distinta de cumplir el mandato constitucional, contemplando los procedimientos aplicables para la efectividad y cristalización de la extinción de dominio*".

[16] Corte Suprema de Justicia Colombiana – Sala Penal, 11 Dic. 2001, expediente 18634.

www.legismovil.com 021

4.2.2. Decreto Legislativo 1975 de 2002: carácter oficioso, autónomo, real o patrimonial de la extinción de dominio

Por iniciativa de la Fiscalía General de la Nación y en especial la Unidad Nacional contra el Lavado de Activos y para la Extinción del Derecho de Dominio de esa entidad, invocando motivos de política criminal, fue expedido el Decreto Legislativo 1975 de septiembre 3 de 2002[17], el cual suspendió la Ley 333 de 1996 durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 1837 de 2002. Este decreto fue objeto de estudio de constitucionalidad a través de la sentencia C-**1007 de 2002**, en la cual la Corte reiteró el carácter jurisdiccional, oficioso, autónomo real o patrimonial de la acción de extinción de dominio. Sostuvo que su ejercicio es independiente de quien tenga el bien bajo su poder, sin que sea relevante que se trate de derechos reales principales o accesorios, sin embargo, el Congreso tramitó en muy corto tiempo la Ley 793 del 27 de diciembre de 2002. En particular, acorde con la regulación de un procedimiento especial, el decreto avanzó en: *(i)* independizar la extinción de dominio de la responsabilidad penal; *(ii)* eliminar reglas de prejudicialidad, *(iii)* abolir la posibilidad de interponer excepciones previas y algunos incidentes procesales; *(iv)* prohibir acumular los procesos de extinción de dominio con los procesos penales o de otra naturaleza; *(v)* reducir los términos procesales; *(vi)* darle prelación al trámite de la acción de extinción de dominio en los despachos judiciales y *(viii)* introdujo estímulos por colaboración con la justicia[18].

---

[17] El Decreto 1975 de 2002 describe los considerandos así: "Que mediante el Decreto 1837 del 11 de agosto del 2002 se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional. Que el Decreto 1837 de 2002 señaló que era necesario restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita, sea cual fuere el mecanismo a través del cual se estén movilizando los recursos dentro el sistema económico, para lo cual se previó acelerar los procesos de extinción de dominio tendientes a lograr su eficacia; Que el lavado de activos proveniente de la venta de cocaína y heroína al exterior hace que estas organizaciones delincuenciales tengan una fuente de poder económico que les permite enfrentar al Estado y a la sociedad; Que como consecuencia de lo anterior, las empresas del crimen han multiplicado su capacidad de agresión, por su cada vez más fuerte vinculación con otras formas de delincuencia organizada, llegando a consolidar un poder que representa un riesgo imprevisible e inminente que ocasiona una grave perturbación del orden público en el territorio nacional; Que para contrarrestar los anteriores hechos, la legislación vigente resulta insuficiente e ineficaz, obligando al Estado a adoptar medidas inmediatas que agilicen el procedimiento de extinción de dominio sobre los bienes y recursos provenientes, directa o indirectamente, de actividades ilícitas".

[18] Esquema planteado en la sentencia C-540 de 2011.

www.legismovil.com 022

4.2.3. Ley 793 de 2002: extinción de dominio como acción pública constitucional

El legislador expide la Ley 793 de 2002[19] bajo preceptos especiales que circunscriben la autonomía de la acción de extinción de dominio al ámbito de la propia norma, es decir, a su naturaleza jurídica, calificándola como independiente a cualquiera otra acción de origen penal de la cual se desprenda o se haya originado, o que se haya iniciado simultáneamente.

La Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003[20] examinó la constitucionalidad de la referida norma, reiterando lo establecido en precedencia en cuanto a la naturaleza de la acción de extinción de dominio, añadiendo que cuenta con la facultad de aplicarse retrospectivamente y es imprescriptible. En esa oportunidad, sostuvo que el Constituyente originario, dotó a la acción de extinción de dominio de una particular naturaleza, por tratarse de una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad. En desarrollo de lo anterior, señalo que *"es una acción constitucional porque no ha sido concebida ni por la legislación ni por la administración, sino que, al igual que otras como la acción de tutela, la acción de cumplimiento o las acciones populares, ha sido consagrada por el poder constituyente originario como primer nivel de juridicidad de nuestro sistema democrático"*.

Así mismo, destacó que se trata de una acción pública porque *"el ordenamiento jurídico colombiano sólo protege el dominio que es fruto del trabajo honesto y por ello el Estado, y la comunidad entera, alientan la expectativa de que se extinga el dominio adquirido mediante títulos ilegítimos, pues a través de tal extinción se tutelan intereses superiores del Estado como el patrimonio público, el Tesoro público y la moral social"*.

A su vez, configura una acción judicial, por cuanto a través de su ejercicio

---

[19] Vigente a partir del 27 de diciembre de 2002 a la fecha.

[20] En relación con la naturaleza jurídica de esta acción el artículo 4° de la ley objeto de examen señala: *"De la naturaleza de la acción. La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciada simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.//Procederá la extinción del derecho de dominio respecta de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes correspondan a cualquiera de las eventos previstas en el artículo 2°"*.

se desvirtúa la legitimidad del dominio ejercido sobre unos bienes, corresponde a un típico acto jurisdiccional del Estado, cuya declaración de extinción de dominio se garantiza por medio de la sujeción a la Constitución y a la ley y la autonomía, independencia e imparcialidad de la jurisdicción. Es una acción autónoma e independiente pues no es una pena que se impone por la comisión de una conducta punible sino que procede independientemente del juicio de culpabilidad de que sea susceptible el afectado, motivada por intereses superiores del Estado. Es decir, la extinción de dominio ilícitamente adquirido no es un instituto que se circunscribe a la órbita patrimonial del particular afectado con su ejercicio, pues, lejos de ello, se trata de una institución asistida por un legítimo interés público.

Al mismo tiempo, es una acción directa porque su procedencia está supeditada únicamente a la demostración de uno de los supuestos consagrados por el constituyente: enriquecimiento ilícito, perjuicio del Tesoro público o grave deterioro de la moral social.

Finalmente, debe entenderse como una acción que está estrechamente relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad, ya que a través de ella el constituyente estableció el efecto sobreviniente a la adquisición, solo aparente, de ese derecho por títulos ilegítimos.

La acción de extinción de dominio encuentra sustento en varias fuentes las cuales remiten a un título ilícito, destacando entre ellas, el enriquecimiento ilícito, prescripción que resulta muy relevante, pues *"el ámbito de lo ilícito es mucho más amplio que el ámbito de lo punible y en razón de ello, ya desde la Carta la acción de extinción de dominio se desliga de la comisión de conductas punibles y se consolida como una institución que desborda el marco del poder punitivo del Estado y que se relaciona estrechamente con el régimen del derecho de propiedad*[21]".

La Ley 793 de 2002 sufrió varias modificaciones, de las cuales se destacan las introducidas por medio de la Ley 1395 de 2010[22], y la Ley 1453 de 2011[23]. Sin embargo, fue derogada expresamente por la Ley 1708 de

---

[21] Sentencia C-740 de 2003.

[22] Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

[23] Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

www.legismovil.com 023

www.legismovil.com 024

2014[24],

4.2.4. Ley 1708 de 2014: Código de Extinción de Dominio

El 20 de enero de 2014 fue sancionada la Ley 1708 de 2014, *"por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio"*. En esta ley el legislador recogió la normativa anterior pero reformó su procedimiento. Así mismo, introdujo un nuevo régimen de principios generales para la extinción de dominio, los cuales han sido reiterados por esta Corporación en diversas oportunidades.

Con el objetivo de darle a esta acción el alcance que la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha reconocido, la Ley 1708 de 2004 redefine claramente la noción de *acción de extinción de dominio* y su diferencia en relación al concepto de extinción del derecho de dominio, con el fin de crear un cuerpo normativo sistemático y un procedimiento especial.

De los cambios realizados al régimen anterior, se destaca para efecto del examen que corresponde adelantar en esta ocasión a la Corte:

(i) La precisión del **concepto** de extinción de dominio (art. 15) como una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, que consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la ley demandada, la cual debe proferirse mediante sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.

(ii) La ley desagregó (art. 16) las **causales** de extinción de dominio que en la ley anterior se encontraban integradas en un mismo numeral y de esta forma facilitar su interpretación y aplicación.

(iii) Con el objetivo de suministrar coherencia al ordenamiento jurídico en esta materia, se introducen **principios generales del proceso**, con la pretensión de construir un auténtico sistema de normas para la extinción del derecho de dominio.

---

[24] Sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 218 de la Ley 1708 de 2014, la misma ley preceptúa que el artículo 18 de la Ley 793 de 2002 seguirá vigente.

www.legismovil.com 025

(iv) El procedimiento regulado en el nuevo código continúa siendo **escrito** y se realizará en atención a las reglas previstas en el Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 600 de 2000, en atención a que, según se indica en la exposición de motivos, la mayoría de las pruebas son documentales. En algunas actuaciones se prevé la aplicación de la Ley 906 de 2004, excepto en todo aquello que no sea compatible con el procedimiento previsto[25].

(v) El procedimiento de la extinción de dominio mantiene una estructura básica, que consta de dos **etapas**: una, inicial o preprocesal preparatoria, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, reservada para los afectados; y otra de juzgamiento, a cargo de jueces de extinción de dominio, durante la cual los afectados podrán ejercer su derecho de contradicción en los términos que se establece para tal fin. Una vez terminada la fase inicial, el fiscal puede emitir una resolución de archivo del proceso por considerar que no concurre causal alguna de extinción[26] o en caso contrario, emitir una

---

[25] Ley 1708 de 2014, artículo 26. Remisión. *"La acción de extinción de dominio se sujetará exclusivamente a la Constitución y a las disposiciones de la presente ley. En los eventos no previstos se atenderán las siguientes reglas de integración:*

1. En la fase inicial, el procedimiento, medidas cautelares, control de legalidad, régimen probatorio y facultades correccionales de los funcionarios judiciales, se atenderán las reglas previstas en el Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 600 de 2000.
2. En la fase inicial, las técnicas de indagación e investigación y los actos especiales de investigación como la interceptación de comunicaciones, los allanamientos y registros, la búsqueda selectiva en bases de datos, las entregas vigiladas, la vigilancia y seguimiento de personas, la vigilancia de cosas, la recuperación de información dejada al navegar por internet y las operaciones encubiertas se aplicarán los procedimientos previstos en la ley 906 de 2004, excepto en lo relativo a los contrales judiciales por parte del juez de garantías o de la Dirección Nacional de Fiscalías, así como en todo aquello que no sea
compatible con el procedimiento previsto en este Código.
3. En cuanto a las actividades ilícitas sobre las cuales versan las causales, se observarán las normas del Código Penal y las disposiciones complementarias.
4. En los aspectos relativos a la regulación de las derechos de la personas, bienes, obligaciones y contratos civiles, con lo previsto en el Código Civil. S. En lo relativo a los bienes, obligaciones y contratos mercantiles con lo previsto en el Código de Comercia y las disposiciones complementarias".
[26] Ley 1708 de 2014, artículo 124. Del archivo. *"El Fiscal General de la Nación o su delegado podrán proferir resolución de archivo, previa motivación fáctica, jurídica y probatoria, en cualquier momento que se verifique alguna de las siguientes circunstancias:*
1. No se logren identificar bienes que puedan ser pasibles de la acción de extinción de dominio.
2. Se acredite que los bienes denunciados o que lleguen a ser identificados no se encuentran enmarcados en una causal de extinción de dominio.
3. Se acredite que los titulares de derechos sobre los bienes que llegaren, a identificarse no presentan ningún nexo de relación con una causal de extinción de dominio.
4. Se demuestre que los bienes cuestionados se encuentran a nombre de terceros de buena fe exenta de culpa y no existan bienes que puedan ser afectados por valor equivalente.
5. Se acredite cualquier circunstancia que impida fijar lo pretensión de extinción de dominio.
Los reportes sin fundamento y los anónimos que carezcan de credibilidad serán rechazados de plano mediante decisión de archivo.

www.legismovil.com 026

resolución de fijación provisional de la pretensión de extinción, momento en el cual se levanta la reserva de la actuación[27].

(vi) El Código prevé la posibilidad de decretar **medidas cautelares,** a término de la investigación, con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita[28]. Lo anterior, en atención a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las medidas cautelares, con lo cual éstas deben ser excepcionales.

(vii) De igual modo, el nuevo estatuto prescribe un **procedimiento abreviado** de extinción de dominio, cuando el afectado manifiesta por escrito su voluntad de renunciar al derecho a oponerse, previo reconocimiento expreso de que sobre el bien concurren los presupuestos de una o varias de las causales de extinción de dominio y desiste de presentar oposición. Con el fin de incentivar la extinción abreviada, el parágrafo de la referida norma creó un régimen de beneficios por colaboración.

(viii) Se crea un **control de legalidad** posterior, judicial, reglado y rogado[29]para aquellos actos y decisiones de la Fiscalía General de la Nación que afecten derechos fundamentales, el cual podrá ser solicitado por el titular del derecho que hubiere sido afectado o limitado, por el Ministerio Público o por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

(ix) Se crea una **acción de revisión** para la extinción de dominio, la cual permite revisar aquellas sentencias en firme, sobre las cuales se pueda

---

Esta decisión no hará tránsito a casa juzgada y deberá ser comunicada al representante del Ministeria Público, al Ministeria de Justicia y del Derecho y al denunciante, si la acción hubiese sida pramovida por esta via.

[27] *Artículo 125. Desarchivo. El Fiscal General de la Nación o su delegado podrá de oficia o por solicitud del Ministerio Público, del Ministeria de Justicia y del Derecho, del denunciante o de cualquier persona o entidad que acredite interés, disponer el desarchiva de la actuación, en cualquier momento que l*
surjan nuevas elementos de juicia que permitan desvirtuar de manera fundada, razanada y coherente los argumentos fácticas, jurídicas o prabatorias planteadas en la resolución de archiva provisional.

En los eventas dande medie solicitud de desarchiva y el Fiscal decida mantener vigente la resolución de archivo provisianal, el interesada podrá, dentra de los 10 días siguientes a la camunicación de la decisión que niega su petición, salicitar al Juez Especializada en Extinción de Dominia que ejerza un control de legalidad".

[28] Artículo 87 de la Ley 1708 de 2014.

[29] Artículo 115, Ley 1708 de 2014.

considerar que fueron producto de falso testimonio, fraude procesal, actos de corrupción de servidores público u otros delitos. La acción de revisión podrá ser promovida por cualquiera de los sujetos procesales que tengan interés jurídico y haya sido legalmente reconocidos dentro de la actuación procesal, por el Ministerio Público o por el Ministerio de Justicia y del Derecho[30].

(x) La Ley 1708 de 2014, en su artículo 203, contempla un régimen de cooperación judicial internacional en materia de extinción de dominio con el fin de potenciar las investigaciones trasnacionales y la persecución de bienes vinculados con actividades delictivas.

4.5. Características de la acción de extinción de dominio

La evolución legislativa que ha tenido la extinción de dominio y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, permiten enunciar los rasgos principales que definen la figura de la extinción de dominio:

a. La extinción de dominio es una acción **constitucional** consagrada para permitir, no obstante la prohibición de la confiscación, declarar la pérdida de la propiedad de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

b. Se trata de una acción **pública** que se ejerce por y a favor del Estado, como un mecanismo para disuadir la adquisición de bienes de origen ilícito, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia organizada.

c. La extinción de dominio constituye una acción **judicial** mediante la cual se declara la titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la Ley 1708 de 2014, sin contraprestación no compensación de naturaleza alguna.

d. Constituye una acción **autónoma** y **directa** que se origina en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social, que se ejerce independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal.

---

[30] Artículo 73 de la Ley 1708 de 2014.

www.legismovil.com 027

www.legismovil.com 028

c. La extinción de dominio es esencialmente una acción **patrimonial** que implica la pérdida de la titularidad de bienes, en los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución y las causales precisadas en la ley.

f. Por las particularidades que la distinguen la acción de extinción de dominio se sujeta a un **procedimiento especial,** que rige por principios y reglas sustanciales y procesales propias.

Ahora bien, el legislador puede fijar las condiciones en las cuales opera la extinción de dominio en el marco de lo regulado en el artículo 34 de la Constitución, es decir, concretar las causales concebidas por el Constituyente, ya sea atándolas a la comisión de delitos, o también desarrollar nuevas causales que no se ajusten necesariamente a un tipo penal.

En relación con las causales por las cuales puede iniciarse la pérdida del derecho de dominio, la Corte Constitucional en sentencia **C-740 de 2003**, sostuvo que *"el constituyente de 1991 bien podía deferir a la instancia legislativa la creación y regulación de la acción de extinción de dominio. No obstante, valoró de tal manera los hechos que estaban llamados a ser interferidos por ella y las implicaciones que tendría en la comunidad política y jurídica, que la sustrajo del ámbito de configuración del legislador y la reguló de forma directa y expresa"*.

Si bien la acción de extinción de dominio ha tenido un claro rasgo penal, a partir de conductas tipificadas en la ley, el legislador está habilitado para desarrollar los hechos que configuran cada una de las tres causales, mediante nuevas normas que desarrollen aquellas acciones para extinguir el derecho de dominio por conductas que atentan gravemente contra la moral social o causan un grave perjuicio al Tesoro Público, independientemente de su adecuación o no a un tipo penal.

4.6. El concepto de moral social en la jurisprudencia constitucional

Habida cuenta que en la demanda *sub examine* se cuestionan las definiciones que la Ley 1708 de 2014 hace de los conceptos de *actividad ilícita* y de *extinción de dominio,* por presuntamente contradecir lo establecido en el artículo 34 de la Constitución, la Corte considera

www.legismovil.com 029

necesario precisar el alcance de los elementos contenidos en dichas definiciones para establecer si en efecto, tiene lugar la infracción constitucional que se acusa.

En cuanto al elemento referido a la actividad ilícita como toda aquella **"tipificada como delictiva"** no ofrece mayor dificultad, toda vez que el numeral 2° del artículo 1° acusado de manera expresa y clara señala que se trata de cualquier delito "independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal", elemento este último que surge del carácter autónomo, directo y patrimonial de la acción de extinción de dominio. En este sentido, esta acción configura una consecuencia patrimonial de conductas punibles que están tipificadas en la ley como delitos.

En relación con el concepto **"moral social"** contenido en ambas definiciones, en un caso, para considerar que *actividad ilícita* es además de los delitos, *"toda actividad que el Legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social"* y en el otro, para definir la *extinción de dominio* como una *"consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social"*, se encuentra que esta Corporación le ha dado un contenido a partir de la asimilación de la moral social a la moral pública, en el contexto de un Estado democrático, participativo y pluralista.

En esencia, la Corte ha sido enfática al señalar que la moral adoptada por la Constitución de 1991 se refiere a una moral social, pública o administrativa, pero en manera alguna a un determinado tipo de valoración de los comportamientos que se derive de una concepción ideológica específica o de una tendencia religiosa determinada. Esto se se aviene con la circunstancia de que el Constituyente de 1991 estableció el respeto por la pluralidad de iglesias, religiones y confesiones y suprimió la orientación católica que había sido impuesta por la Carta de 1886. Más aún, a juicio de la Corte, la moral social a la que alude la normatividad constitucional está desprovista de cualquier connotación puramente religiosa en la medida en que la Carta Política consagra la libertad de conciencia que no se restringe a las creencias en ese campo.

www.legismovil.com 030

En la sentencia **C-710 de 2012**[31] se recogieron los pronunciamientos que este Tribunal ha proferido en torno a la validez constitucional de la utilización por el legislador del concepto de moral social. Entre otros fallos, vale resaltar, las sentencias **C-224 de 1994**[32] y **C-404 de 1998**[33], en las cuales se observó que es la propia Constitución la que se refiere a la **moral social** en su artículo 34 y consagra la **moralidad** como uno de los principios fundamentales de la función administrativa, en el 209. Además, la Corte señala que no es posible negar la relación entre la moral y el derecho y menos aún, *"desconocer que las normas jurídicas en algunos casos tienen en cuenta la moral vigente, para deducir consecuencias sobre la validez de un acto jurídico."*.

De manera específica, en la sentencia **C-224 de 1994,** la Corte definió el concepto de moral social como **"la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia",** añadiendo que *"entendida así, la moral no es individual: lo individual es la valoración que cada uno hace de sus actos en relación con la moral social."*[34]

A su vez, en la sentencia **C-440 de 1998,** se pronunció sobre la materia en estos términos:

> "A juicio de la Corte, la adecuación del orden jurídico a los mandatos constitucionales no es verdaderamente posible sin atender a las condiciones sociales - dentro de las que ocupa un lugar destacado la moral positiva - en las que pretende operar el ordenamiento. Suponer que no existe ninguna relación jurídicamente relevante entre las convicciones morales imperantes en la comunidad y las disposiciones jurídicas - legales o constitucionales - es incurrir en la falacia teórica que originó una de las más agudas crisis del modelo liberal clásico y que desembocó en el nuevo concepto del constitucionalismo social. Justamente, como respuesta a dicha crisis, nadie en la actualidad exige al juez constitucional que actúe bajo el supuesto del individualismo abstracto y que aparte de su reflexión toda referencia al sistema cultural, social, económico o moral que impera en la comunidad a la cual se dirige. En este sentido, puede afirmarse que el

---

[31] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[32] M.P Jorge Arango Mejía.
[33] M.P. Caros Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muñoz
[34] En esa oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 153 de 1887, bajo el entendido de que la expresión **"moral cristiana"** significa **"moral general"** o **"moral social"**.

reconocimiento de los principios de moral pública vigentes en la sociedad, no sólo no perturba sino que enriquece la reflexión judicial. En efecto, tal como será estudiado adelante, indagar por el substrato moral de una determinada norma jurídica puede resultar útil y a veces imprescindible para formular una adecuada motivación judicial.

La Constitución expresamente señala que los derechos de los demás y el orden jurídico limitan el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En tales condiciones, no puede negarse al legislador la atribución de dictar reglas necesarias a fin de preservar el orden público, uno de cuyos componentes esenciales, fuente legítima de restricciones a la libertad y autonomía de los individuos, es precisamente la moral pública. Así, por ejemplo, el legislador está autorizado para restringir, en nombre de ciertos principios de moralidad pública, la libertad negocial de los individuos o impedir o desestimular la realización pública de ciertos comportamientos que, en virtud de tales principios, se consideran privados.[35]

De igual manera, en la sentencia **C-814 de 2001**[36], la Corte, reafirmó la validez constitucional de que el legislador acuda a criterios provenientes de la moral social o moral pública, a efectos de emplearlos como referentes aplicables por el operador jurídico, al señalar:

"La posibilidad de acudir a la moral social o moral pública , noción integrante del concepto superior de orden público, como referente al cual puede acudir el legislador para definir situaciones jurídicas o para restringir el ejercicio de ciertas libertades, ha sido y sigue siendo, ampliamente acogida por la doctrina jurídica universal. Ripert, por ejemplo, evidencia la influencia de la regla moral en el derecho, especialmente en el de obligaciones, cuando dice: *"La regla moral puede estudiarse primero en su función normativa, cuando impide el abuso de la forma jurídica, que vendría a utilizarse con fines que la moral reprueba. Contra el*

---

[35] Sobre este tema interesa mencionar que la doctrina constitucional alemana ha recalcado que, además de los límites que la Constitución le fija expresamente al ejercicio de los derechos fundamentales, éstos también tienen unas *barreras éticas inmanentes*. Esta tesis se apoya en la tradición del derecho privado acerca de los límites *éticos inmanentes* en el ejercicio de los derechos, según la cual el ejercicio de un derecho no puede superar la frontera que le trazan las buenas costumbres y la buena fe. Ver, por ejemplo, el comentario al párrafo 1 del artículo 2 de la Ley Fundamental alemana, contenido en Maunz, Theodor / Dürig, Günter (1990) : Grundgesetz. Kommentar, Tomo I, p. 61, Munich. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte al admitir ciertas restricciones a la libertad en nombre de principios de moralidad positiva o aceptar la intervención del Estado en cuestiones "morales". En este último sentido, por ejemplo, en la sentencia T-321 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), se reconoce la competencia subsidiaria del Estado para intervenir en asuntos morales. En efecto, al tenor de la mencionada decisión, "No puede, pues, trasladársele al Estado una responsabilidad (la de orientar moralmente a los hijos), que sólo subsidiariamente le compete, pues es función que ante todo le incumbe a los padres".

[36] M.P. Alvaro Tafur Galvis

www.legismovil.com 031

principio de la autonomía de la voluntad, la regla moral eleva la necesidad en que están las partes de respetar la ley moral, a necesaria protección debida al contratante que se encuentra en estado de inferioridad y que es explotado por la otra parte. Enseña también que la justicia debe reinar en el contrato y que la desigualdad de las prestaciones puede ser reveladora de la explotación a los débiles; y siembra la duda en las convenciones que son la expresión de una voluntad muy poderosa que doblega una voluntad debilitada. Contra el ejercicio ilimitado de los derechos, la regla moral advierte que puede haber injusticia en extremar las prerrogativas de una facultad; que se debe controlar la acción del acreedor nacida del contrato y que liga al deudor hacia él; que el juez debe apreciar con qué ánimo y fin obra el que pretende ejercer su derecho..."[37]

Más contemporáneamente, la Filosofía jurídica también se inclina a considerar que la moral puede considerarse un "máximo ético" y el derecho un "mínimo ético". Kaufmann, por ejemplo, explica así estos conceptos: *"El derecho se dirige, entonces, a un fin moral. Por tal razón, no puede representar, en absoluto, un obstáculo a la libertad existencial; muy por el contrario, representa, hablando al unísono con Kant, "el impedimento de un obstáculo a la libertad y, en consecuencia, la condición de posibilidad de la misma libertad" El derecho puede y tiene que generar –especialmente por medio de la garantía de los derechos humanos- aquella medida de libertad exterior sin la cual la libertad interna, el cumplimiento del deber, no puede desarrollarse. Sin duda, el derecho se restringe, así, a la garantía de las exigencias morales elementales; no puede y no debe dirigir su mirada a las muy empinadas y exigentes costumbres de estos; de hecho, sólo se lo puede caracterizar como un "mínimum ético"*[38]

Hay que destacar que no solamente la jurisprudencia constitucional ha convalidado la inclusión del concepto de *moral social o moral pública* como referente al cual el legislador puede acudir para definir situaciones jurídicas, sino que también los tratados públicos internacionales sobre derechos humanos, aprobados por Colombia, permiten limitar ciertos derechos fundamentales, por razones de moralidad pública. Entre otros, ha enunciado: **a)** el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 12 permite restringir el derecho de libre circulación cuando la restricción se halle prevista en la ley y sea necesaria para proteger la

---

[37] Georges Ripert., LA REGLA MORAL EN LAS OBLIGACIONES CIVILES, 3ª ed., trad de Carlos julio Latorre, editada por la Universidad Nacional de Colombia, junio de 1941, pág. 8.
[38] Arthur Kaufmann, FILOSOFÍA DEL DERECHO, Universidad Externado de Colombia, 1999, pág. 30.

www.legismovil.com 032

www.legismovil.com 033

seguridad nacional, *"el orden público, la salud* ***o la moral públicas****..."*. **b)** el artículo 18 del mismo Pacto, en su numeral 3° autoriza la restricción de la libertad de pensamiento, conciencia y religión por las mismas razones; **c)** los artículos 19, 21 y 22 del PIDCP contienen autorizaciones iguales, en relación con la libertad de expresión y de opinión, y los derechos de reunión y de asociación; **d)** Otro tanto hacen la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 12, 13, 15, 16 y 22, también permite establecer límites, por razones de moral pública, a las mismas libertades y derechos (libertades de conciencia, religión, pensamiento, expresión, reunión y asociación)".

En suma, el concepto de *moral social* empleado en las normas acusadas no es ambiguo, toda vez que como lo ha señalado la jurisprudencia, es posible determinarlo a partir de una Constitución democrática y pluralista, con un contenido específico que lo identifica con la *moral pública* concebida como **"la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia",** en los términos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

5. Análisis y solución del caso concreto

El demandante cuestiona la constitucionalidad de las definiciones que hace en el legislador de **actividad ilícita** contenida en el numeral 2 del artículo 1° de la Ley 1708 de 2014 y de **extinción de dominio** efectuada en el artículo 15 de la misma ley, por cuanto, a su juicio, el legislador incurre en una vaguedad que desconoce la precisión que requiere el señalamiento de las causales en las cuales procede la acción de extinción de dominio, acorde con lo consagrado en el artículo 34 de la Constitución.

En concepto del actor, si la **extinción de dominio** se define en el artículo 15, como una "consecuencia patrimonial de *actividades ilícitas* o que deterioran la *moral social*" y a su vez, la **actividad ilícita** consiste en *(i)* toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal; y *(ii)* toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social", excede los límites impuestos en el artículo 34 superior, en la medida en que la ley se va más allá de los supuestos enunciados en el precepto constitucional y deja a criterio del operador judicial, la calificación de las causales que dan lugar a iniciar la acción de extinción de dominio. En su criterio, prácticamente cualquier delito da lugar a la pérdida

del dominio y qué decir del grave deterioro de la moral social, que no se define por la ley en qué consiste.

Ciertamente, el artículo 34 de la Constitución Política prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación y señala de inmediato que, 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.

5.1. Extinción del dominio como consecuencia de actividades ilícitas

Dentro del cuerpo normativo de la Constitución Política de 1991 la acción de extinción de dominio se instituye como un instrumento eficaz, que tiene el propósito de desestimular la cultura del dinero fácil y el hecho de impedir que las organizaciones criminales puedan lucrarse en aquellos casos en los que la propiedad de las cosas la obtienen en las tres circunstancias enunciadas en el artículo 34 de la Carta, toda vez que el Estado colombiano no puede avalar, ni mucho menos legitimar, la adquisición, utilización o destinación de bienes con fines contrarios a la ley.

Habida cuenta que los conceptos genéricos de enriquecimiento ilícito, perjuicio del tesoro público y grave deterioro de la moral social requieren de concreción por parte del legislador, solo a partir de 1996 se contó con la regulación de la figura de extinción de dominio que precisara las hipótesis en las cuales procede.

Es así como, la Ley 333 de 1996 fue la primera que reguló de manera integral y de acuerdo con las exigencias de la Constitución de 1991, la extinción de dominio de nuestro ordenamiento, al definirla como *"la pérdida del derecho de propiedad en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular"*. Así mismo, estipulaba como causales, el enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de particulares, ya tipificado en leyes anteriores; las actividades específicas que causan perjuicio del Tesoro Público (peculado, interés ilícito en contratos, delitos contra el patrimonio del Estado, etc.), así como las conductas que se consideraba constituían un grave deterioro de la moral social.

www.legismovil.com 034

www.legismovil.com 035

La Corte observa que desde esa primera reglamentación legal, se hizo claridad acerca de que las hipótesis que daban lugar a la extinción de dominio, se originaban en primer término, en conductas tipificadas como delitos, sin que por ello, el proceso de extinción de dominio adquiriera una connotación penal y perdiera su naturaleza esencialmente patrimonial. De esta forma, no cabía duda, que el origen ilícito de los bienes afectados recaía en aquellos adquiridos con ocasión de las conductas punibles descritas en la ley. Al respecto, en la sentencia **C-374 de 2007,** esta Corporación precisó:

> "La extinción del dominio es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.
>
> [...]
>
> No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribe, aunque el respectivo comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional."

En consecuencia, el incluir como uno de los elementos de la definición que hace el numeral 2 del artículo 1° de la Ley 1708 de 2014 de la *actividad ilícita,* a las "actividades delictivas", el legislador no hizo cosa distinta que precisar y reiterar lo establecido en el inciso segundo del artículo 34 de la

www.legismovil.com 036

Constitución, así como lo que la jurisprudencia constitucional ha determinado en torno a la materia, especialmente, en cuanto es la ley la que ya prescribe de manera específica, de cuáles conductas delictivas puede derivarse la consecuencia patrimonial de extinción de dominio de bienes, como se previó en todos los estatutos que han regulado esta acción, sin que pueda hablarse de una indeterminación o indefinición a este respecto. Este mismo elemento hace parte de la definición de *extinción del dominio,* que constituye una consecuencia patrimonial entre otras, de actividades delictivas.

5.2. Extinción de dominio por grave deterioro de la moral social

De otra parte, cabe señalar que la precisión legal acerca de las causales de enriquecimiento ilícito y conductas que atenten contra el Tesoro Público no generaron mayores dificultades, en la medida en que todas están tipificadas en leyes anteriores. Cosa distinta ocurre en relación con la causal referente al **grave deterioro de la moral social**.

Al respecto, hay que decir que no se trata de un concepto indefinible o ambiguo que atente contra la precisión que requiere el señalamiento de las causales específicas de la extinción de dominio.

Desde un comienzo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la validez de la inclusión de referentes morales en la legislación y precisado el contenido del concepto de **moral social** a partir de la Constitución, señalando que:

> "En la sentencia C-224 de 1994, la Corte puso de presente que "la Constitución se refiere a la **moral social** en su artículo 34, y consagra la **moralidad** como uno de los principios fundamentales de la función administrativa, en el 209". Sostuvo, además, que no era posible "negar la relación entre la moral y el derecho" y menos "desconocer que las normas jurídicas en algunos casos tienen en cuenta la moral vigente, para deducir consecuencias sobre la validez de un acto jurídico."
>
> El fallo en comento definió el concepto de moral social como "**la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia**", añadiendo que "entendida así, la

moral no es individual: lo individual es la valoración que cada uno hace de sus actos en relación con la moral social" [39] *(lo resaltado es del texto)*

Esta afirmación va en la misma línea de la sentencia C-404 de 1998, en la cual este Tribunal determinó que:

"A juicio de la Corte, la adecuación del orden jurídico a los mandatos constitucionales no es verdaderamente posible sin atender a las condiciones sociales - dentro de las que ocupa un lugar destacado la moral positiva - en las que pretende operar el ordenamiento. Suponer que no existe ninguna relación jurídicamente relevante entre las convicciones morales imperantes en la comunidad y las disposiciones jurídicas - legales o constitucionales - es incurrir en la falacia teórica que originó una de las más agudas crisis del modelo liberal clásico y que desembocó en el nuevo concepto del constitucionalismo social. Justamente, como respuesta a dicha crisis, nadie en la actualidad exige al juez constitucional que actúe bajo el supuesto del individualismo abstracto y que aparte de su reflexión toda referencia al sistema cultural, social, económico o moral que impera en la comunidad a la cual se dirige. En este sentido, puede afirmarse que el reconocimiento de los principios de moral pública vigentes en la sociedad, no sólo no perturba sino que enriquece la reflexión judicial. En efecto, tal como será estudiado adelante, indagar por el substrato moral de una determinada norma jurídica puede resultar útil y a veces imprescindible para formular una adecuada motivación judicial.

"La Constitución expresamente señala que los derechos de los demás y el orden jurídico limitan el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En tales condiciones, no puede negarse al legislador la atribución de dictar reglas necesarias a fin de preservar el orden público, uno de cuyos componentes esenciales, fuente legítima de restricciones a la libertad y autonomía de los individuos, es precisamente la moral pública. Así, por ejemplo, el legislador está autorizado para restringir, en nombre de ciertos principios de moralidad pública, la libertad negocial de los individuos o impedir o desestimular la realización pública de ciertos comportamientos que, en virtud de tales principios, se consideran privados.[40]

---

[39] Sentencia C-814 de 2001

[40] Nota de pie de página de la sentencia C-404 de 1998, que considera interesante mencionar que la doctrina constitucional alemana ha recalcado que, además de los límites que la Constitución le fija expresamente al ejercicio de los derechos fundamentales, éstos también tienen unas barreras éticas inmanentes. Esta tesis se apoya en la tradición del derecho privado acerca de los límites éticos inmanentes en el ejercicio de los derechos, según la cual el ejercicio de un derecho no puede superar la frontera que le trazan las buenas costumbres y la buena fe. Ver, por ejemplo, el comentario al párrafo I del artículo 2 de la Ley Fundamental alemana, contenido en Maunz, Theodor / Dürig, Günter (1990) : Grundgesetz. Kommentar, Tomo I, p. 61. Munich. En el mismo sentido se ha

www.legismovil.com 037

www.legismovil.com 038

"...toda norma jurídica que persiga exclusivamente la defensa de un principio de moral pública debe estar sometida a un juicio estricto de proporcionalidad. En consecuencia, sólo si la finalidad corresponde verdaderamente a un principio de moralidad pública - en el sentido que se precisa más adelante - y, si es útil, necesaria y estrictamente proporcionada respecto de tal finalidad podrá resultar ajustada a la Constitución.

"...La moralidad pública que puede ser fuente de restricciones a la libertad, es aquella que racionalmente resulta necesario mantener para armonizar proyectos individuales de vida que, pese a ser absolutamente contradictorios, resultan compatibles con una democracia constitucional y que, adicionalmente, es indispensable para conjugar la libertad individual con la responsabilidad y la solidaridad que hacen posible este modelo constitucional[41]"

También, la Corte ha excluido del ordenamiento jurídico normas sancionatorias que aluden solamente a la *moral,* como aquellas que tipifican como falta disciplinaria actos contrarios a la moral o buenas costumbres. Así en la sentencia C-350 de 2009, indicó:

"4.1. La norma acusada tiene por objeto prohibir a todo funcionario que incurra en actos que 'atenten' contra '*la moral*' o contra '*las buenas costumbres*'. Ambos conceptos, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional en varios de los precedentes citados, son vagos y ambiguos, no son claros y precisos.

4.1.1. Son ambiguos porque en ambos casos pueden existir diferentes formas de entender y usar los conceptos. Esta ambigüedad es tal, que ni siquiera haciendo precisiones tales como decir que en realidad no se trata de '*moral*' a secas, sino de '*moral social*'. En tal caso, aún persistirían dudas con relación a cuál es la forma específica como se usa dicho concepto.

4.1.2. De otra parte, ambos conceptos también son vagos, pues incluso si se eligiera y determinara específicamente cuál es el uso específico que se hace del concepto, reduciendo así la ambigüedad, no se podría establecer con precisión en

---

pronunciado la Corte al admitir ciertas restricciones a la libertad en nombre de principios de moralidad positiva o aceptar la intervención del Estado en cuestiones "morales". En este último sentido, por ejemplo, en la sentencia T-321 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), se reconoce la competencia subsidiaria del Estado para intervenir en asuntos morales. En efecto, al tenor de la mencionada decisión, "No puede, pues, trasladársele al Estado una responsabilidad (la de orientar moralmente a los hijos), que sólo subsidiariamente le compete, pues es función que ante todo le incumbe a los padres".

[41] Mediante la sentencia C-404 de 198, se declaró exequible el artículo que tipificaba el delito de incesto.

www.legismovil.com 040

qué casos puede usarse y en qué casos no. Es decir, incluso si se acordara que por moral se entenderá '*moral social*' y se especificara cómo se va a entender dicho concepto, ante los casos concretos las dudas de cuándo algo es moral y cuándo no persistirían. En efecto, si bien en muchos casos habría acuerdo sobre cuáles conductas son morales y cuáles no, seguiría existiendo una enorme *zona de penumbra*.

4.2. El grado de indeterminación de los conceptos acusados, en un contexto sancionatorio, ofrece un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de establecer si un servidor incurrió o no en tal prohibición, de suerte que las personas no cuentan con un criterio que les permita prever con certeza si una determinada actuación atenta o no contra tales conceptos. La penumbra que deben enfrentar los ciudadanos en estos casos es constitucionalmente inadmisible. Representa un desconocimiento claro del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria, suscitando una inseguridad jurídica tal, que los ciudadanos carecen de referentes para saber cuál es la conducta que de ellos se demanda, o cuál la que se les permite. La indeterminación de estos conceptos, y la incertidumbre que pueden generar, han sido resaltadas por la doctrina, incluso en otras áreas del derecho diversas al derecho penal o sancionatorio.

4.3. Además, la prohibición de actos contra la moral y las buenas costumbres también implica tipificar como faltas del servidor público, conductas que carecen de una relación con las exigencias propias de su desempeño. Se terminaría entonces, comprometiendo ámbitos individuales en los que las personas desarrollan libremente su personalidad.

4.4. El concepto de moral, en especial el de 'moral pública' o 'moralidad pública', son importantes y relevantes constitucionalmente. Tal como lo señala la Constitución, y fue resaltado en la presente sentencia, las acciones populares protegen, entre otros valores jurídicos, la '*moralidad pública*' (art. 88, CP) y la '*moralidad*', en sí misma considerada, constituye uno de los principios que fundamenta la función administrativa (art. 209, CP). Por tanto, no puede entenderse la presente decisión que se adopta en esta sentencia, en modo alguno, como un desconocimiento del alto valor que tiene la moralidad pública en un estado social de derecho. Lo que se defiende, es que la protección de este valor constitucional no se haga mediante normas con un grado de indeterminación tal que generen inseguridad jurídica y pongan en riesgo los derechos fundamentales de las personas".

www.legismovil.com 041

Estos criterios se aplicaron en casos de tutela revisados por la Corte (Sentencias T-301 de 2004 y T-276 de 2014), de trabajadores despedidos como consecuencia de incurrir en faltas contra la moral.

No es el caso que ocupa a la Corte en esta oportunidad. Inicialmente – como ya se ha indicado- la Ley 333 de 1996 prescribió que el *grave deterioro de la moral social* se configuraba cuando se incurría en alguno de los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, además de : i) lavado de activos, ii) delitos contra el orden económico social, iii) delitos contra los recursos naturales, iv) fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas militares, v) concusión, vi) cohecho, vii) tráfico de influencias, viii) rebelión, ix) sedición, x) asonada, o xi) provenientes del secuestro, secuestro extorsivo o extorsión. Esto permite afirmar, que la concepción que en este caso tuvo el legislador sobre la moral social fue una moral en intima conexión con la normativa penal, por eso, al incurrir en conductas delictivas, se asumía la violación del orden ético o superior.

Posteriormente, la Ley 793 de 2002, incorporó una de las características definidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al establecer que esta acción gozaba de autonomía en los términos de la presente regulación, pero conservó la definición de la anterior ley.

Esta normativa contempló como una de las causales para la extinción del derecho de propiedad las *"actividades ilícitas"*, concepto que fue definido como (i) el delito enriquecimiento ilícito, (ii) las conductas cometidas en perjuicio del tesoro público (las mismas previstas en la Ley 333 de 1996) y las que impliquen un grave deterioro de la moral social, las cuales se concibieron como *"las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, seguridad pública,, administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, secuestro extorsivo, extorsión y proxenetismo"*. De esta forma, las tres causales generales expuestas por el Constituyente en el artículo 34 de la Constitución suponían para el legislador una actividad contraria a la ley, esto es, ilícita y no solamente aquellas con una connotación penal.

El Congreso de la República, en ejercicio de sus facultades legislativas, amplió su concepción sobre la moral social o pública, al reconocer que no

www.legismovil.com 042

es moral simplemente cometer hechos antijurídicos, sino atentar contra el orden justo y los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

El actual Código de Extinción de Dominio, Ley 1708 de 2014, objeto de debate en la demanda de la referencia, no liga la moral social o pública al juicio de reproche penal. En la nueva normativa el legislador estipula que la actividad ilícita, la cual define el en numeral 2 del artículo 1o. de la citada ley[42], que da origen a la acción de extinción de dominio, puede adelantarse por *(i)* la comisión de un delito –independientemente de cualquier declaración de responsabilidad penal- o *(ii)* conductas que impliquen un grave deterioro de la moral social, concepto que quedó abierto a los desarrollos normativos y jurisprudenciales en la materia, en atención a la función legislativa, en virtud de la cual el Congreso de la Republica desarrolla los mandatos constitucionales, puede reformar, ampliar, restringir, adicionar, interpretar o derogar total o parcialmente leyes anteriores.

Como ya se reseñó en el capítulo anterior, el concepto de moral social tiene un contenido definible, específico, a partir de diversos pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales.

Resulta entonces legítimo que el Congreso de la Republica, por medio de la Ley 1708 de 2014, haya optado por no hacer una definición amplia sobre el concepto de *"deterioro a la moral social"* como causal de la extinción de dominio, aunque en la norma anterior si lo enunciara. En este sentido, la jurisprudencia acepta que los comportamientos que incluya el legislador bien pueden contrariar la ley penal o moral pública. Y la manera como lo ha hecho en cada una de las regulaciones no tiene por qué obligar a que la legislación siguiente continué haciéndolo, ya que ello depende, como lo enuncia el Tribunal constitucional, del contexto social y las necesidades propias de cada época.

En la ya citada sentencia, C-740 de 2014, la Corte Constitucional, al referirse a la facultad del legislador para desarrollar las causales de extinción de dominio indico que: *"Desde luego, es el legislador el habilitado para desarrollar las causales de extinción de dominio de*

(i) [42] Actividad Ilicita. 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.

www.legismovil.com 043

manera compatible con las necesidades de cada época. En tal contexto, si bien hasta este momento ha supeditado tal desarrollo a la comisión de comportamientos tipificados como conductas punibles, indistintamente de que por ellos haya o no lugar a una declaratoria de responsabilidad penal, es claro que ello no agota las posibilidades de adecuación de nuevas causales, desde luego, siempre que no desconozca los límites constitucionales (...)".

Para sustentar lo anterior, la Corte, en diferentes decisiones, ha resaltado que no toda conducta contraria a la ética tiene que ser un hecho delictivo. Con ello, ha avalado la independencia de las tres causales que instituyó el Constituyente para perseguir los bienes que se obtienen como resultado de conductas ilícitas o contrarias a la ética y la moral social como causal de la extinción de dominio[43].

De acuerdo con el texto de la demanda el actor, califica la expresión *"deteriorar la moral social"* contenida en el numeral 2 del artículo 1o. de la Ley 1708 de 2014 como *"vaga"* al no determinar cuáles actividades son aquellas que violan gravemente la moral social.

En su articulado, la Constitución de 1991 se refiere a ciertos conceptos a los que dotó de fuerza jurídica (conceptos jurídicos indeterminados) y que sin embargo, dejó sin desarrollar habida cuenta de los múltiples contenidos que podrían abarcar. Esto encuentra explicación en razones de técnica constitucional.

En este sentido, el concepto de moral social o pública previsto en el artículo 34 de la Constitución como una de las causales de extinción del dominio, debe entenderse como un referente al cual puede acudir el legislador en ejercicio de su potestad de configuración normativa, ya sea para limitar derechos o libertades, o también como criterio que sirve para entrar a evaluar el contenido de normas que se refieran a principios éticos, costumbres o la misma moral social.

Como se recordó, en reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha reconocido que la moral social o pública puede definir situaciones

---

[43] Sentencia C-374 de 1997.

judiciales, o limitar derechos y libertades de las personas. En este sentido, mal podría haber definido el legislador en la Ley 1708 de 2014 cuáles son los hechos que configuran la extinción de dominio por *"grave deterioro de la moral social"*, cuando esto es un ejercicio que tendrá que hacer el operador judicial en virtud de su autonomía.

Podría afirmarse que el Constituyente optó por que sea el legislador quien determine el contenido de ciertas materias, por una parte, porque en el momento puede no existir consenso sobre el punto particular, y por otra, porque es imposible e inconveniente que la Constitución Política prevea todas las situaciones, pues limitaría la adaptabilidad de la Constitución a las circunstancias políticas, económicas y sociales de una sociedad cambiante.

En sentencia C-081 de 1996, la Corte Constitucional se refirió a las razones por las cuales hay algunas cuestiones frente a las cuales la Constitución guarda silencio:

> "En efecto, en función del pluralismo político, la soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP arts 1°, 3°, 8° y 150), se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porque ha querido dejar un espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso significa que cuando no puede deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla establecida por el Legislador".

Lo anterior no significa que en virtud de su potestad de configuración normativa, tenga el legislador una libertad ilimitada para desarrollar los conceptos indeterminados de la Constitución, pues en todo caso, no le es permitido desbordar los límites de la misma[44].

Ahora bien, el numeral 2 del artículo 1o. de la Ley 1708 de 2014, cuya declaratoria de inconstitucionalidad pretende el demandante, dispone que para efectos de extinción de dominio, actividad ilícita es toda aquella *"que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social"*. Para el demandante, la disposición sobrepasa los límites del artículo 34 al dejar la definición de moral social al legislador.

---

[44] Sentencias C-404 de 2001 y C-1037 de 2003.

www.legismovil.com 044

www.legismovil.com 045

Olvida el demandante que dicho concepto es precisamente uno de aquellos que el Constituyente ha dejado indeterminado con el propósito de que sea el legislador quien lo desarrolle, así mismo, se recuerda que las normas promulgadas por el legislador quedan sometidas a control de constitucionalidad. En este sentido, una norma que prevé que en el futuro el legislador ejerza su potestad de configuración normativa no puede ser inconstitucional en sí misma. Todo lo contrario, se adecúa a las previsiones de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política.

Lo anterior significa que, para el caso específico de la figura de la acción de extinción de dominio, el Congreso de la República podía especificar cada una de las razones por las cuales se puede extinguir el dominio de un bien en el marco de las tres causales previstas en la Constitución, como así lo hizo en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 con el propósito de desagregar las causales que en la ley anterior se encontraban integradas en un mismo numeral. Sin embargo, en esta oportunidad, la Corte no entrará a pronunciarse sobre el contenido de esta disposición legal, por las razones expuestas en el punto 2 de las consideraciones.

6. Conclusión

Visto el origen, características y evolución legal que ha tenido la acción de extinción de dominio en nuestro ordenamiento jurídico y analizados los términos con que se define *actividad ilícita* (art. 1, numeral 2º Ley 1708 de 2014) y *extinción de dominio* (art. 15, Ley 1708 de 2014), frente al artículo 34 de la Constitución Política, la Corte llega a la conclusión de que el cargo de inconstitucionalidad formulado en esta oportunidad contra las citadas disposiciones legales, no está llamado a prosperar.

A juicio de la Sala, tales definiciones no adolecen de vaguedad o ambigüedad, en la medida en que tanto las actividades tipificadas como delictivas y aquellas que el legislador considere causan grave deterioro de la moral social, tienen un contenido determinable tanto por las leyes que regulan la materia, acorde además con las precisiones hechas en la jurisprudencia sobre tales contenidos. Menos aún, exceden el ámbito de regulación descrito en el artículo 34 de la Carta Política, en cuanto a los bienes que pueden ser objeto de extinción de dominio.

www.legismovil.com 046

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo examinado, el numeral 2 del artículo 1o. y el artículo 15 de la Ley 1708 de 2014.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

C-958/2014

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (e)

Sentencia C-958 de 2014

www.legismovil.com 047

www.legismovil.com 048

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo examinado, el numeral 2 del artículo 1o. y el artículo 15 de la Ley 1708 de 2014.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
C-958/2014

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (e)
Sentencia C-958 de 2014

www.legismovil.com 049