

EXTINCIÓN DE DOMINIO

I. Concepto, naturaleza y ámbito internacional y nacional de la Extinción de Dominio

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

El artículo 58 de la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada, siempre que ella haya sido adquirida con arreglo a las leyes civiles. Allí se señala que el Estado no puede desconocer este derecho, ni vulnerarlo, por medio de leyes posteriores. No obstante lo anterior, el derecho a la propiedad privada no es absoluto y sólo se le confiere el carácter de derecho fundamental cuando está en relación inescindible con otros derechos originariamente fundamentales y su vulneración compromete el mínimo vital de las personas.¹

La limitación al derecho a la propiedad se refleja en el artículo 34 de la Carta Política que dispuso que “por sentencia judicial se declarará extinguido el derecho de dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral

social”. De acuerdo con la Corte Constitucional, la extinción de dominio prevista en el artículo 34 de la Constitución no es en estricto sentido una «extinción» del derecho de dominio, sino una declaración de inexistencia del derecho, en el entendido de que este ha sido privado de reconocimiento jurídico por no haber sido obtenido o ejercido con arreglo al ordenamiento jurídico.²

De esta forma, la persona que ha adquirido el dominio de un bien por medio de conductas que contravienen el ordenamiento jurídico, que causan daño al Estado o a otros particulares, o que provocan un grave deterioro de la moral social, no es verdadero titular de un derecho de propiedad digno de reconocimiento ni protección. Esta persona sólo es titular del derecho de dominio en apariencia, ya que ante la ilegitimidad de su origen, en realidad este derecho nunca fue merecedor de reconocimiento jurídico.³

La figura de “extinción de dominio” es conocida en el derecho internacional y comparado como “decomiso”. Así, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, dispuso la medida del decomiso de los productos derivados de delitos relacionados con estupefacientes o sustancia sicotrópica, estableciendo que los Estados adoptarán también las medidas que sean necesarias para permitir a sus autoridades la identificación, la detección y el embargo preventivo o la incautación del producto, los bienes, los instrumentos.⁴

1. Corte Constitucional, Sentencia C- 740 de 2003.

2. Corte Constitucional, Sentencia C- 374 de 1997.

3. ICITAP y UNODC, La Extinción del Derecho de Dominio en Colombia Especial referencia al nuevo Código, Bogotá, 2015.

4. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópica, 5 de noviembre al 20 de diciembre de 1988, art.5.

Posteriormente, la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen organizado Transnacional definió decomiso como “la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente” por la comisión de delitos como el blanqueo de dinero, corrupción o participación en grupos delictivo organizado.⁵

El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo;⁶ así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción,⁷ reiteraron la importancia del decomiso de bienes obtenido como producto de las actividades ilícitas materia de estos instrumentos jurídicos.

Por último, el Grupo de Acción Financiera Internacional-GAFI,⁸ en sus 40 Recomendaciones, se refiere también a medidas de decomiso de bienes producto del lavado de activos o utilizados o destinados a ser utilizados en la financiación del terrorismo.

En Colombia, la extinción de dominio ha estado regulada por la Ley 333 de 1996, luego con el Decreto Legislativo 1975 de 2002, posteriormente con la ley 793 de 2002 y finalmente con la ley 1708 de 2014 mediante la cual expidió el Código de extinción de dominio. En este Código, se define la extinción de dominio como “la 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 la ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”. Igualmente, el Código establece que “la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido”.⁹

II. Providencia seleccionada

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal. Proceso 50437 (02-08-2017) Extinción de dominio. Inadmisión de acción de revisión. Conocimiento de la autora del trámite de extinción de dominio. De manera libre y voluntaria, no se hizo uso del derecho de defensa en la oportunidad debida.

Hechos y antecedentes procesales: El Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, mediante sentencia del 28 de noviembre de 2016, declaró la extinción del derecho de dominio sobre el inmueble en el cual residía la señora María Nelly Orduña Quiroga en calidad de arrendataria por 21 años. Por tanto, al asistirle interés jurídico, presentó acción de revisión en contra de la extinción de dominio, invocando el numeral 1º del artículo 73 de la Ley 1708 de 2014 y el 7º del artículo 355 del Código General del Proceso.

La demanda invoca perjuicios causados a la actora con la extinción de dominio del inmueble en el que durante muchos años había ejercido una posesión legal y pacífica. Se argumenta que la actora no pudo defenderse por varios errores durante el trámite tales como la indebida notificación de la afectada a causa de errores en su segundo apellido; así como haber perdido “violentamente la posesión de una parte de la

5. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Resolución 55/25 de la Asamblea General, 15 de noviembre de 2000.

6. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999 y abierta a la firma el 10 de enero de 2000. Entrada en vigor: 10 de abril de 2002 de conformidad con el artículo 26 (1).

7. Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003.

8. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por los Ministros de sus Estados Miembros. Los objetivos del GAFI consisten en elaborar normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legislativas, reglamentarias y operacionales para combatir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y otras amenazas conexas a la integridad del sistema financiero internacional. Ver: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France. En: www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

9. Ley 1708 del 20 de enero de 2014, arts. 15 y 17.

casa” por personas que ocuparon parte de la misma y que cometieron delitos de venta de estupefacientes lo que conllevó a su captura y procesamiento penal. Además invocó ser madre de una persona en situación de discapacidad que habita el inmueble y esto ocasiona graves perjuicios ya que no cuentan con recursos para sostenerse.

La Sala de Decisión Penal de Extinción Dominio del Tribunal Superior de Bogotá, inadmitió la demanda de revisión incoada, considerando que las situaciones planteadas por la actora no eran novedosas ni desconocida por ella ya que durante el tiempo en que se debatió la ilegal destinación del predio afectado, la actora contó, desde la fase inicial, con la oportunidad para hacer oposición al trámite extintivo y ejercer el derecho de contradicción y defensa no aprovechando el escenario y momento procesal propicio para hacer valer sus pretensiones. Para el Tribunal, la actora no agotó los recursos de ley en contra de la decisión que se solicitó después en revisión. El apoderado de la actora apeló la determinación del Tribunal ante la Corte Suprema de Justicia para que se ordene admitir la acción de revisión.

Aporte jurídico penal: En las normas anteriores a la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio), esto es, Ley 793 de 2002 derogatoria de la Ley 333 de 1996, no se preveía la posibilidad de ejercer la acción de revisión en contra de las sentencias ejecutoriadas emitidas al interior de procesos de extinción de dominio, por cuanto se consideraba que dicha herramienta sólo «estaba instituida para los trámites judiciales ordinarios, y no para ese tipo de acciones públicas» (CSJ, 11 de febrero de 2013, rad. 40589).

En el 73 de la ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio), se estableció la procedencia de la acción de revisión en los siguientes casos: “1. Cuando después de la sentencia aparezcan hechos nuevos o surjan pruebas, no conocidas al tiempo del proceso, que lleven a considerar razonablemente que la

decisión finalmente adoptada pudo haber sido diferente, 2. Cuando con posterioridad a la sentencia se demuestre, mediante decisión en firme, que el fallo fue determinado por una conducta delictiva del juez, el fiscal, un sujeto procesal, un interviniente o de un tercero, 3. Cuando se demuestre, por sentencia en firme, que el fallo objeto de pedimento de revisión se fundamentó en prueba falsa”. Como se puede apreciar, para que se verifique dicha causal es necesario que se cumplan requisitos de existencia de «hechos nuevos» o «pruebas» no conocidas al tiempo del proceso y presentados con posterioridad a la sentencia; y que tengan idoneidad probatoria, es decir, fuerza persuasiva que lleve a considerar razonablemente que la decisión finalmente adoptada pudo haber sido diferente.

De acuerdo a la Corte Suprema, las alegaciones y hechos, presentados por la actora como pruebas y hechos “nuevos”, no cumplen las condiciones requeridas para ser considerados como tal. Esto por cuanto de los documentos presentados en la demanda y los del proceso, se evidencia que la actora conocía de la acción de extinción de derecho de dominio que se adelantaba sobre el inmueble que habitaba, y, por ende, estaba en posibilidad de hacer valer cualquier situación de privilegio que creyera se debía respetar. Actuaciones tales como un edicto, notificaciones de todas las decisiones proferidas al interior de la actuación por parte del Juzgado a la actora, audiencia de declaración en la que fue escuchada; así como varias consultas de orientación legal sobre el trámite de extinción de dominio que la actora hizo ante la Defensoría del Pueblo, sugieren el conocimiento que se tenía sobre el adelantamiento de la acción de extinción. Según la Corte Suprema, la acción de revisión no es un remedio al propio silencio, máxime cuando se está en la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, de contradicción o impugnación, y se decide, de manera libre y voluntaria, no hacerlo.