



Bogotá, D.C. (SELLO: 2 FEB. 2011)

**Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.**

REF.: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73 a 81 de la Ley 1395 de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.
Actor: PEDRO PABLO CAMARGO.
Magistrado Ponente: JORGE I. PRETELT CHALJUB.
Expediente: D-8362.
Concepto: 5085.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1°, de la Carta, en la cual solicita declarar la inconstitucionalidad de los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78 79, 80 y 81 de la Ley 1385 de 2010, cuyos textos son los siguientes:

Ley 1395 DE 2010

(Julio 12 de 2010)

Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010

Por la cual se dictan medidas en materia de descongestión judicial

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO VI

Medidas sobre extinción de dominio

Artículo 73. Funciones de policía administrativa de la Dirección Nacional de Estupefacientes. El Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefaciente tendrá funciones de Policía de índole Administrativa para hacer efectiva la entrega real y material de los bienes inmuebles urbanos o rurales, muebles, sociedades y/o establecimientos de comercio ordenada en la sentencia de extinción de dominio de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 793 de 2002.

Así mismo, tendrá funciones de índole administrativa para hacer efectiva la entrega favor de la Nación –Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado Frisco– Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, de los bienes respecto de los cuales la autoridad



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto 5085.

judicial haya decretado las medidas de embargo secuestro y suspensión del poder dispositivo. En este evento, las oposiciones presentadas serán dirimidas por la autoridad judicial de conocimiento en la oportunidad procesal respectiva y, en este caso no se suspenderá el cumplimiento de la medida cautelar decretada, ni el curso de la diligencia.

Las autoridades de Policía locales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar el apoyo que requiera el Subdirector Jurídico para estas actuaciones.

Corresponde al Subdirector Jurídico en el término de cuarenta y ocho (48) horas hacer efectiva la entrega ordenada por la Autoridad Judicial competente de bienes sobre los cuales recae la medida cautelar o la sentencia de extinción de dominio.

El acto que disponga hacer efectiva la entrega, se comunicará por el medio más expedito al poseedor, tenedor o persona que a cualquier título se encuentre ocupando administrando el bien.

Transcurridos tres (3) días desde la fecha de comunicación del acto, el Subdirector Jurídico practicará la diligencia directamente o por comisión al Inspector, Corregidor o Comisario de Policía.

Artículo 74. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 9 A. De los medios de prueba. Son medios de prueba la inspección, la peritación, el documento, el testimonio y la confesión, ~~y el indicio.~~

El fiscal podrá practicar otros medios de prueba no contenidos en esta ley, de acuerdo con las disposiciones que lo regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.

Artículo 75. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 10 A. Del Trámite Abreviado. En caso de incautación de dineros o valores tales como metales preciosos, joyas u otros similares que no tengan propietario, poseedor o tenedor identificado o identificable, una vez surtido el emplazamiento, y siempre que no comparezca alguien que demuestre interés legítimo, el operador judicial de conocimiento dictará, dentro de los diez días siguientes, resolución de procedencia de la acción de extinción de dominio, y la remitirá al juez competente para que adelante el trámite correspondiente para la declaración de extinción de dominio a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, a más tardar dentro de los quince días siguientes al recibo de la respectiva resolución.

Artículo 76. El artículo 11 de La Ley 793 de 2002 quedará así:

Artículo 11. De la competencia. Conocerá de la acción el Fiscal General de la Nación directamente, o a través de los Fiscales Delegados que conforman la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos o en su defecto los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de cada seccional.

La segunda instancia de las decisiones proferidas en el trámite de extinción se surtirá ante la Unidad de Fiscalías Delegadas ante Tribunal- Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos.

Corresponde a los jueces penales del circuito especializados del lugar donde se encuentren ubicados los bienes, proferir la sentencia que declare la

extinción de dominio. Si se hubieren encontrado bienes en distintos distritos judiciales, será competente el juez determinado por reparto, de aquel distrito que cuente con el mayor número de jueces penales del circuito especializado. La aparición de bienes en otros lugares, posterior a la resolución de inicio de la acción, no alterará la competencia.

Artículo 77. Los incisos 1° y 2° del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 quedarán así:

Artículo 12. Fase Inicial. El fiscal competente para conocer la Acción de Extinción de Dominio, iniciará la investigación, de oficio o por información que le haya sido suministrada de conformidad con el artículo 5° de la presente ley, con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, recaudar los medios de prueba que evidencien cualquiera de las causales previstas en el artículo 2° y quebranten la presunción de buena fe respecto de bienes en cabeza de terceros.

En el desarrollo de esta fase, el fiscal podrá decretar medidas cautelares, o solicitar al Juez competente, la adopción de las mismas, según corresponda, que comprenderán la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes, de dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valores, y de los rendimientos de los anteriores, lo mismo que la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física. En todo caso la Dirección Nacional de Estupefacientes será el secuestro o depositario de los bienes embargados o intervenidos.

Artículo 78. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 12 A. Durante la fase inicial y con el exclusivo propósito de identificar bienes y recaudar elementos materiales probatorios que fundamenten la causal a invocar, el fiscal podrá utilizar las siguientes técnicas de investigación:

Registros y Allanamientos.

Interpretaciones de comunicaciones telefónicas y similares.

Recuperación de información dejada al navegar por Internet u otros medios tecnológicos que produzcan efectos equivalentes; y Vigilancia de cosas.

Cuando se decrete la práctica de las anteriores técnicas de investigación se deberá proferir decisión de sustanciación que contenga las razones o motivos fundados para su práctica.

Se cumplirá con las exigencias previstas para ellas en la Ley 906 de 2004.

Artículo 79. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo 12B, del siguiente tenor;

Artículo 12 B. Si durante la fase inicial no se logran identificar bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción o no se acredita la existencia de alguna de las causales previstas en el artículo 2° de esta ley, el Fiscal competente se abstendrá de iniciar trámite de extinción de dominio mediante resolución interlocutoria contra la cual proceden los recursos de ley.

Esta decisión podrá ser revocada de oficio o a petición de parte aunque se encuentre ejecutoriada, siempre que aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para proferirla.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto 5085.

Artículo 80. El artículo 13 de la Ley 793 de 2002 quedará así:

Artículo 13. Del procedimiento. El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

1. El Fiscal que inicie el trámite dictará resolución interlocutoria en la que propondrá los hechos en que se funda, la identificación de los bienes que se persiguen, la causal que se predica sobre los bienes afectados y las pruebas directas o indiciarias conducentes que evidencien la causal invocada. Tratándose de bienes en cabeza de terceros se deberá relacionar y analizar los medios de prueba que quebranten la presunción de buena fe que se predica sobre los mismos.

Si aun no se ha hecho en la fase inicial, el fiscal decretará las medidas cautelares, o podrá solicitar al juez competente, la adopción de las mismas, según corresponda, las cuales se ordenarán y ejecutarán antes de notificada la resolución de inicio a los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Contra esta decisión proceden los recursos de ley.

2. La resolución de inicio se comunicará al Agente del Ministerio Público y se notificará dentro de los cinco (5) días siguientes a las personas afectadas enviándoles comunicación a la dirección conocida en el proceso y fijando en el inmueble objeto de la acción, noticia suficiente del inicio del trámite y el derecho que le asiste a presentarse al proceso.

Cuando el afectado se encuentre fuera del país la notificación personal se surtirá con su apoderado a quien se le haya reconocido personería jurídica en los términos de la ley.

3. Transcurrido cinco (5) días después de libradas las comunicaciones pertinentes y de haberse fijado la noticia suficiente, se dispondrá el emplazamiento de quienes figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios según el certificado de registro correspondiente o en su defecto a sus herederos o beneficiarios en caso de bienes en sucesión por causa de muerte, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

4. El emplazamiento se surtirá por edicto, que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de cinco (5) días y se publicará por una vez dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora con cobertura en la localidad. Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del curador ad litem, quien velará por el cumplimiento de las reglas del debido proceso a favor de los afectados que no hayan comparecido al trámite.

5. Posesionado el curador ad litem o notificados personalmente todos los afectados, por Secretaría se correrá un traslado común de cinco (5) días a los intervinientes, quienes podrán solicitar las pruebas que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición.

6. Transcurrido el término anterior, se decretarán, las pruebas solicitadas que se consideren conducentes y las que oficiosamente considere oportunas el investigador, las que se practicarán en un término de treinta (30) días que no será prorrogable. La negativa de decretar pruebas solicitadas por el afectado será susceptible de los recursos de ley.

La decisión que decreta pruebas de oficio no será susceptible de recurso alguno.

7. Concluido el término probatorio, el fiscal ordenará que por Secretaría se corra el traslado por el término común de cinco (5) días, durante los cuales los intervinientes alegarán de conclusión. Esta decisión solo será susceptible del recurso de reposición.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto 5085.

8. Transcurrido el término anterior, durante los quince (15) días siguientes el fiscal dictará una resolución en la cual decidirá respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio.

9. Ejecutoriada la resolución de que trata el numeral anterior se remitirá el expediente completo al juez competente, quien dará el traslado de la resolución a los intervinientes por el término de cinco (5) días, para que puedan controvertirla aportando o solicitando pruebas.

Dentro de los quince (15) días siguientes de practicadas las pruebas solicitadas el juez dictará la respectiva sentencia que declarará la extinción de dominio o se abstendrá de hacerlo. La sentencia que se profiera tendrá efectos erga omnes.

10. En contra de la sentencia que decreta la extinción de dominio solo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, que será resuelto por el superior dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a su Despacho. La sentencia de primera instancia que niegue la extinción de dominio y que no sea apelada, se someterá en todo caso al grado jurisdiccional de consulta.

11. Cuando se decreta la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta. En los demás casos, será el Juez quien decida sobre la extinción o no del dominio, incluida la improcedencia que dicte el fiscal sobre bienes distintos a los mencionados en este numeral. En todo caso, se desestimará de plano cualquier incidente que los interesados propongan con esa finalidad.

Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de obligatorio cumplimiento, y su desconocimiento se constituirá en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 81. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 14 A. De los recursos. Contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal que conoce del trámite proceden los recursos de reposición, apelación y queja, que se interpondrán por escrito y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, en lo que no sea incompatible con lo dispuesto en la presente ley.

Las decisiones que declaren desierto el recurso de apelación y la que ordena el traslado a los sujetos procesales para alegar de conclusión, serán las únicas resoluciones de sustanciación impugnables, contra las cuales solo procederá el recurso de reposición.

Parágrafo. En los eventos en que el material probatorio allegado por el recurrente demuestre de manera anticipada que sobre el bien de su propiedad no concurre la causal invocada en la resolución de inicio, el fiscal que conozca de los recursos podrá excluir el bien como objeto de la acción, siempre que tal decisión no se funde en un medio de prueba que requiera ser controvertido en el debate probatorio.

1. Planteamientos de la demanda.

El actor considera que las normas demandadas vulneran los artículos 13, 15, 28, 29, 31, 34, 42, 44, 113, 116, 216, 251.5, 218, 243, 300.8 y 315.2 de la Constitución. En particular, aduce que estas normas desconocen los

derechos a la igualdad y al debido proceso, las facultades para el ejercicio de la función de policía y la competencia constitucional de los fiscales y de los jueces. Las censuras puntuales sobre cada uno de los artículos demandados se precisan enseguida.

Del artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, que confiere al Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes funciones de policía administrativa, para hacer efectiva la entrega de bienes ordenada en procesos de extinción de dominio, se censura que esa competencia es exclusiva de la policía nacional, pues ésta, en tanto cuerpo civil armado, no puede subordinarse a dicho funcionario, como tampoco pueden hacerlo los alcaldes. Se agrega que dictar normas de policía es competencia exclusiva de las asambleas departamentales.

Del artículo 74 ibidem, que permite a los fiscales la práctica de pruebas en proceso de extinción de dominio, se reprocha que vulnera la igualdad, el debido proceso, desborda las competencias asignadas en el artículo 250 Superior y propicia que los fiscales puedan inventar medios de prueba, en desmedro del principio de legalidad.

Del artículo 75 ibid, se cuestiona la expresión “el operador judicial”, pues no precisa cuál es el funcionario judicial competente; la expresión “remitirá al juez competente”, porque no garantiza la posibilidad de impugnar la decisión; la expresión “el operador judicial de conocimiento dictará, dentro de los diez días siguientes, resolución de procedencia de la acción de extinción de dominio”, porque equivale a una pena de confiscación.

Del artículo 76 ibid, entre muchos reparos, se rechaza la expresión “Conocerá de la acción el Fiscal General de la Nación directamente, o a través de los Fiscales delegados que conforman la Unidad Nacional para la Extinción del derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos o en su defecto los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales del Circuito

Concepto 5085.

Especializados de cada seccional”, pues es contraria a los artículos 29, 31, 34 y 250 Superiores, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También se cuestiona la expresión “corresponde a los jueces penales del circuito especializado del lugar donde se encuentren ubicados los bienes proferir sentencia que declare la extinción del dominio”, ya que vulnera la garantía del juez natural, pues la competencia no es de los jueces penales, sino de los civiles.

Del artículo 77 *ibid*, a más de predicar los mismos argumentos referidos a la incompetencia de los fiscales, a la garantía del juez natural, a la violación del debido proceso, se aduce que se usurpa la competencia de los jueces de garantías y de los auxiliares de la justicia.

Del artículo 78 *ibid*, se cuestiona que los fiscales son incompetentes para emplear las técnicas de investigación allí descritas, ya que el allanamiento requiere de orden judicial.

Del artículo 79 *ibid*, se reprocha que la decisión de abstenerse de adelantar el proceso de extinción de dominio, por las causales allí previstas, no es competencia de los fiscales.

Del artículo 80 *ibid*, se dice que desconoce el principio de juez natural y de respeto a las formas propias de cada juicio, pues la ley no puede asignar funciones de extinción de dominio a los fiscales; que, al no poder impugnarse la extinción de dominio notificada por edicto, se vulnera el derecho de defensa; que al invertir la carga de la prueba, se desconoce el principio de buena fe y la presunción de inocencia.

Del artículo 81 *ibid*, se indica que vulnera los artículos 29, 31, 34 y 250 Superiores, pues los fiscales no pueden ejercer funciones judiciales, la

remisión a la Ley 600 de 2000 es contraria al principio de irretroactividad de la ley.

2. Aclaración previa.

En múltiples textos la demanda se limita a enunciar los cargos. En algunos textos, además de enunciar los cargos, se presenta un concepto de la violación, elaborado a partir de alguna particular interpretación normativa, pero no se concreta una violación específica, es decir, sin demostrar cómo la disposición legal que se demanda trasgrede el orden constitucional. Por ello, este concepto se centrará en aquellos cargos que reúnen los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, conforme los entiende la Corte de manera reiterada, como se pone de presente en la Sentencia C-1052 de 2001.

3. Problemas jurídicos.

Corresponde establecer si los artículos 73 a 81 de la Ley 1395 de 2010, vulneran la Constitución, en cuanto las atribuciones otorgadas a los fiscales en el proceso de extinción de dominio interfieren o desconocen la competencia de los jueces, respecto de proferir sentencias, practicar pruebas, resolver recursos y garantizar el debido proceso; y en cuanto la facultad otorgada a la Dirección Nacional de Estupefacientes para ejercer funciones de policía administrativa es contraria a la naturaleza de cuerpo civil armado de la policía y afecta su estructura interna de mando institucional.

4. Análisis jurídico.

La extinción de dominio es un instrumento jurídico diseñado para afrontar el incremento patrimonial injustificado de personas dedicadas a actividades al margen de la ley. Responde al principio de que los delitos, sea cometidos en forma individual o por medio de empresas criminales, no pueden

generar beneficios económicos. Busca combatir el lavado de activos o su blanqueamiento. Además, brinda al Estado medios adecuados para sostener su política criminal y para resarcir a las víctimas.

En estudios realizados por el Ministerio del Interior y de Justicia, y en varias intervenciones realizadas en torno de esta ley, se advierte con claridad que el enriquecimiento injustificado o ilícito, es una verdadera afrenta para la justicia y para aquellas personas que forjan su patrimonio y atienden a su sustento sobre la base de un trabajo honrado y honesto.

La extinción de dominio no equivale a la confiscación. Pues la primera se predica de bienes cuya adquisición no se pueda justificar, valga decir, bienes no adquiridos con arreglo a la ley, mientras que la segunda se centra en bienes adquiridos con arreglo a la ley, cuya privación sin que medie indemnización, causa a su titular una afectación injustificada en su patrimonio. Así lo deja en claro la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 69 del 3 de octubre de 1989.

La Carta establece en su artículo 34 que: “...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”. Este precepto se desarrolla por la Ley 333 de 1996, en la cual se dice: “Para los efectos de esta Ley, se entiende por extinción del dominio la pérdida de este derecho en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular”¹.

La Corte, en la Sentencia C-677 de 1998, al diferenciar la figura de la confiscación de otras de naturaleza penal, precisa:

¹ Los orígenes de las normas internas sobre extinción de dominio se remontan a la Convención de Viena (artículo 5°). Una segunda fuente es el Derecho agrario en donde se introdujo la figura de la pérdida de derechos por desuso.

Y, más recientemente, consideró de nuevo esta temática la Corporación² en sentencia C-374 de 1997, con ocasión de demandas ciudadanas instauradas contra la Ley 333 de 1996, que reguló la extinción del dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, con ponencia del H. M. José Gregorio Hernández Galindo. En esa ocasión trazó de nuevo, con toda nitidez, las diferencias existentes entre estas instituciones.

(...) 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.

(...) Se hace preciso distinguir aquí este concepto de otros a los que se refiere la Constitución y que también tocan con la propiedad, sus restricciones y su privación.

El artículo 58 de la Constitución, como lo hacía el 30 de la Carta Política de 1886, reformado en 1936, consagra, al lado de la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, la función social de ellos -hoy adicionada con la ecológica-, la prevalencia del interés general sobre el individual y las distintas formas de expropiación.

(...) En cuanto a la confiscación, rechazada en nuestro Ordenamiento, tampoco se confunde con la figura objeto de estudio, pues si bien no ocasiona indemnización ni compensación alguna, así ocurre por tratarse de una sanción típicamente penal, y no del específico objeto patrimonial que caracteriza a la extinción del dominio.

Si bien la Constitución establece la extinción de dominio, no atribuye su conocimiento a una jurisdicción en particular. Esta atribución corresponde, pues, al legislador, conforme a la cláusula general de competencia, en armonía con lo dispuesto en el artículo 150.23, en cuanto la administración de justicia es una función pública y en el artículo 250.9 que permite a la ley asignar funciones a la Fiscalía General de la Nación.

Al no contar el proceso de extinción de dominio con una jurisdicción especializada para su conocimiento, el mismo debe ser asumido por la jurisdicción ordinaria.

Para adelantar el referido proceso el legislador optó por atribuir competencia a la Fiscalía General de la Nación y los jueces penales del circuito, asignación que desde la óptica constitucional no admite las

² Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia Nos. C-374 del 13 de agosto de 1997. Los Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero salvaron el voto por “considerar que la extinción del dominio es una pena por la comisión de delitos y, por tanto, no puede ser retroactiva ni independiente del proceso penal.”

censuras que se hacen en la demanda. Y no las admite, por cuanto dentro del cuerpo de la Constitución la Fiscalía General de la Nación hace parte de la rama judicial³ y, al tenor del artículo 250 Superior, a ella le corresponde “Cumplir las demás funciones que establezca la ley”; y porque los bienes objeto de extinción de dominio, en la gran mayoría de los casos, están ligados a la comisión de delitos complejos como el narcotráfico y el lavado de activos, cometidos por peligrosas empresas criminales, frente a los cuales se requiere de organismos especializados, dotados de recursos y personal idóneo para penetrar la estructura económica de dichas organizaciones, enfrentarlas y someterlas a la justicia, como es el caso de la Fiscalía General de la Nación.

En lugar de contrariar la Carta, la norma demandada contribuye a realizar lo dispuesto en los artículos 2°, 58, 95 y 333 Superiores, pues permite cumplir con el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes y asegurar la convivencia pacífica; protege la propiedad adquirida con arreglo a las leyes civiles; promueve el respeto por los derechos de los demás y el cumplimiento de los deberes correlativos al ejercicio de los derechos propios; y garantiza la actividad económica y el correlativo derecho a la libre empresa dentro de los límites del bien común.

La Corte destaca de manera reiterada, entre otras, en las Sentencias C-374 de 1997 y C-740 de 2003, la autonomía e independencia del proceso de extinción de dominio respecto del proceso penal. Esta autonomía e independencia implica que el proceso de extinción de dominio no se rige por las normas propias del derecho penal, sino por su propio estatuto. Por ello, no puede prosperar el cargo de que en el artículo 80 demandado se vulnera el principio de presunción de inocencia.

³ Esto se reitera en el artículo 28 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la administración de justicia.

De la circunstancia de que en los procesos de extinción de dominio se involucran bienes, no puede seguirse *per se*, como lo pretende el actor que la competencia deba corresponder a los jueces civiles. Esta apreciación desconoce el principio de libre configuración del legislador para asignar la competencia y, lo que es más delicado, ignora que respecto de esos bienes hay claros intereses de peligrosas empresas criminales, que no pueden ser afrontadas por los jueces civiles.

No sobra reiterar que la extinción de dominio no es una confiscación o una expropiación, sino que, como lo señala la Corte en la Sentencia C-740 de 2003, se trata de una declaración de inexistencia del derecho de dominio dado su origen ilegal.

Por otra parte, los cargos relacionados con la atribución de funciones de policía administrativa a la Dirección Nacional de Estupefacientes, parecen fundarse en una confusa noción de la función de policía, en la que se equipara el concepto de policía administrativa, en tanto función, con el cuerpo armado de policía, en tanto órgano operativo. Para deshacer la confusión, es menester traer a cuento la Sentencia C-432 de 1996⁴, en la cual la Corte precisa:

El concepto de policía, que generalmente es asociado de manera unívoca al cuerpo civil de funcionarios armados que recibe el nombre de Policía Nacional, es relevante para resolver la acusación planteada en la demanda, en tanto ubica el problema de la conservación del orden público y la limitación de los derechos, en el plano de la prevención que corresponde a las autoridades administrativas.

Como ya lo ha señalado esta Corporación, el concepto de policía dentro de nuestro sistema jurídico se refiere no sólo al órgano especializado al que se le atribuye este nombre, sino también al poder jurídico de tomar decisiones encaminadas a limitar los derechos con miras a impedir alteraciones del orden público. En este sentido se ha afirmado que la policía administrativa “en términos generales puede ser definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la preservación del orden público”.⁵ Por el contrario, “las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, siendo sus

⁴ También se puede consultar las Sentencias C-366 de 1996 y C-110 de 2000.

⁵ Sentencia C-024 de 1994, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

funcionarios agentes de ejecución, que no realizan actos jurídicos, sino operaciones materiales.”⁶

Adicionalmente se distingue entre lo que sería el poder de policía propiamente dicho, que implica la expedición de normas generales y abstractas que regulan la actividad de los particulares, y la función de policía, que se presenta como una derivación del poder de policía y que se manifiesta en la expedición de actos jurídicos concretos de aplicación de las normas de policía. El poder y la función de policía, a su vez, se distinguen de la actividad de policía, que es pura ejecución material de las normas y actos que surgen del ejercicio del poder y la función de policía.⁷

Las funciones de policía administrativa que se otorgan al Subdirector de la Dirección Nacional de Estupefacientes, para hacer entrega de los bienes muebles e inmuebles, sociedades y establecimientos de comercio, ordenada en la sentencia de extinción de dominio, y para la entrega de los bienes objeto de embargo, secuestro o suspensión del poder dispositivo, son funciones administrativas. Tal atribución no riñe con las disposiciones contenidas en los artículos 216 y 218 Superiores, en los cuales se establece que la policía hace parte de la fuerza pública y que la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, organizado para el garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar la convivencia en paz de los habitantes del territorio.

5. Conclusión.

Por lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte que:

Se declare INHIBIDA para pronunciarse de fondo respecto del cargo de violación al derecho a la igualdad, que se predica de los artículos 74 y 76 de la Ley 1395 de 2010, y respecto del cargo de vulnerar el principio del “*non bis in ídem*”, que se plantea respecto del artículo 79 ibidem, por ineptitud sustancial de la demanda.

⁶ *ibid.*

⁷ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de abril 21 de 1982, magistrado ponente: Manuel Gaona Cruz



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Concepto 5085.

Declare EXEQUIBLES los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley 1395 de 2010, por los demás cargos analizados.

Señores Magistrados,

**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

LJMO/AcuestasA