

Villavicencio, marzo 2 del 2021

*Dag Dea
Corte Suprema Justicia
Secretaría Sala Penal
2022 MAR 7 21:17P 8680*

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL
Palacio de Justicia
Calle 12 # 7-65
Bogotá D.C.

Ref: Acción de tutela contra la Sala
de Extinción del Dominio del Tribunal Superior de Bogotá

El suscrito, **ADOLFO ROMERO LOZANO**, portador de la cedula de ciudadanía # 92.495.745, en mi condición de titular de la Fiscalía 67 Especializada de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio (DEEDD), con oficinas en la ciudad de Villavicencio, calle 33 B # 36-105, correo institucional Adolfo.romero@fiscalia.gov.co, en ejercicio del derecho fundamental de tutela establecido en el artículo 86 de La Constitución Nacional y reglamentado en los decretos 2591 de 1991 y 1382 del 2000, de la manera más atenta y respetuosa me dirijo a ustedes para interponer acción de tutela en contra de la Sala de Extinción del Dominio del Tribunal Superior de Bogotá por considerar que la mayoría de esta Sala, al definir un recurso de apelación, **ha incurrido en una vía de hecho judicial al denegar justicia por violentar el contenido de los artículos 1, 2, 6, 34, 58 y 113 de la Constitución Nacional; 1.3; 3, 17 y 23 de la ley 1708 del 2014 o Código de Extinción del Dominio y 27 y 28 del Código Civil Colombiano.**

La violación de la Constitución Nacional se concreta en el desconocimiento del mandato contenido en el preámbulo de la misma cuando impone como fin del Estado la consecución de un orden político y económico justo; en la transgresión de su artículo primero que tiene como principio fundante del Estado el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general; en el desconocimiento del artículo segundo que

tiene como fin esencial del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; en la inobservancia del artículo sexto que prescribe que “**Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones**”; en la desobediencia de lo estatuido en el artículo 34 que establece sin ambages que “**Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. 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**”; en el quebrantamiento de lo mandado en el artículo 58 cuando dice que “**La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica**” (Subrayados y negrillas no originales).

La violentación del Código de Extinción del Dominio se expresa en el desconocimiento del numeral 3 del artículo primero que define los bienes como “**Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial**”; en la transgresión del principio de objetividad y transparencia del artículo 6 que determina que “**En ejercicio de la acción de extinción de dominio, los servidores públicos actuarán con objetividad y transparencia, cuidando que sus decisiones se ajusten jurídicamente a la Constitución Política y la ley**”; en la infracción del artículo 15 que señala que “**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 (...)**; en el desacato del contenido del numeral 5 del artículo 16 que dice: “**Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias: (...) 5.- Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas**”; en la transgresión del artículo 17 que 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**” (Negrillas mías).

RAZONES DE LA TUTELA INTERPUESTA

Esta acción de tutela la sustento en los siguientes hechos:

1.-) En la Fiscalía 67 Especializada de la DEEDD con sede en Villavicencio se trató una investigación penal radicada con el número 175.531 que tuvo como objeto unas mejoras ubicadas en esta misma ciudad , barrio **El Porvenir, calle 27 # 31-41**, matrícula predial número **01-03-0293-0005-001**, terrenos de propiedad del municipio de Villavicencio. Se trata de una vivienda de paredes de material o mampostería, techo de zinc, puerta de ingreso de lámina color negro, sin ventana externa, casa cerrada y abandonada, fachada pintada de color verde oscuro (folio 277). El inmueble tiene las siguientes medidas: Fondo, 20 metros lineales; frente, 20 metros lineales; derecha, 14 metros lineales; izquierda, 14 metros lineales, para un total de 280 metros cuadrados (folios 265 a 266). Las mencionadas mejoras se encuentran registradas catastralmente a nombre del hoy finado **Agapito Ramos Gamboa**.

2.-) Mediante escrito presentado el 7 de mayo del 2018, ésta Fiscalía 67 Especializada formuló demanda de extinción de dominio y le solicitó al Juzgado Único Especializado de Villavicencio que “le diera inicio a la etapa del juicio y, al final del mismo y como consecuencia de las pruebas practicadas tanto en la etapa inicial como en la del juicio, decrete la extinción de los derechos personales que sobre las referidas mejoras pueda tener el señor **Alirio Ramos Martínez** en su calidad de heredero del finado **Agapito Ramos Gamboa**”.

3.-) El anterior requerimiento de extinción de dominio lo fundamentó esta Fiscalía 67 en los siguientes hechos

3.1.-) “Por quejas de ciudadanos residentes en el barrio El Porvenir, así como de informaciones recibidas por parte de fuente humana, miembros de la Sijín le solicitaron al Fiscal de turno URI que ordenara el allanamiento y registro de un inmueble situado en esta ciudad, barrio **El Porvenir, calle 27 # 31-41**, a fin de buscar elementos materiales probatorios que señalaran que esa vivienda venía siendo utilizada para el expendio de estupefaciente (folios 3 a 5).

Dada la correspondiente orden de allanamiento y registro por el señor Fiscal URI (folios 6 a 8), los policiales la realizaron el día 26 de julio del 2010, encontrando en las dependencias de la vivienda lo siguiente: Un cigarrillo de marihuana; papel parafinado usado para la elaboración de cigarrillos de marihuana, bolsas plásticas pequeñas para envolver el bazuco y la cocaína; dos máquinas artesanales para la fabricación de cigarrillos y una bolsa plástica conteniendo marihuana.

Al practicarle una requisa personal a la señora **Mónica Saidel Chingate Cantor**, residente en la vivienda allanada, en la pretina de short que tenía puesto le fueron localizados 15 bolsas plásticas pequeñas conteniendo una sustancia pulverulenta con olor y características físicas similares al bazuco.

En razón de todo lo anterior fue capturada la referida mujer y fueron incautados los elementos materiales probatorios ya referidos (folios 11 a 20)”.

3.2.-) “La prueba preliminar de campo o PIPH determinó que se trataba de cocaína y sus derivados, por un lado, con un peso neto de cinco gramos y, por otro lado, de cannabis y sus derivados, con un peso neto de dos gramos y medio (folios 31 a 33)”

3.3.-) “Posteriormente, la capturada llegó a un preacuerdo con la Fiscalía y, en razón de ello, fue condenada a 33 meses y 24 días de prisión, por la comisión del delito de “tráfico, fabricación o porte de estupefacientes”, sentencia emitida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio el día 27 de septiembre del 2011 (folios 47 a 53)”.

3.4.-) “Mediante resolución del 27 de octubre del 2010 se ordenó la apertura de la fase inicial (folio 36)”.

3.4.-) “En virtud de una posterior orden de allanamiento y registro expedida por el señor Fiscal ante la URI, **el día 13 de enero del 2012 se llevó a cabo una segunda diligencia de allanamiento y registro en el ya mencionado inmueble ubicado en esta ciudad, barrio El Porvenir, calle 27 # 31-41.** En ese lugar, sabuesos de la Sijín encontraron lo siguiente: 1.-) 32 cigarrillos de una sustancia vegetal similar a la marihuana; 2.-) 10 tubos plásticos, pequeños, con una sustancia pulverulenta con características físicas similares a la cocaína”.

“Por lo anterior fueron capturados los habitantes de la vivienda, señores **Gerardo Emilio Cano Arredondo, Rubén Darío León Espinel y Emerson Castaño Martínez** (folios 76 a 84).”

3.5.-) “La prueba preliminar de campo o PIPH determinó que la sustancia vegetal, efectivamente se trata de cannabis, con un peso neto de 42.7 gramos. De su parte, la sustancia pulverulenta resultó ser cocaína y sus derivados, con un peso neto de 3.4 gramos (folios 103 a 108)”

3.6.-) “El lote o predio donde están construidas las mejoras allanadas en las dos anteriores ocasiones pertenece al municipio de Villavicencio. Las anotadas mejoras están registradas como de propiedad del señor **Agapito Ramos Gamboa** y corresponde el numero catastral **01-03-0293-0005-001** (folios 60 a 62 y 215 a 217)”

3.7.-) “Por cuanto que por cada uno de los allanamientos se llevaba una investigación independiente con respecto al mismo bien, por resolución del 20 de junio del 2017 se ordenó unificarlos, por conexidad procesal, y continuarla con el radicado más antiguo, o sea, el numero 175.531 (folios 63 y 222)”.

3.8.-) “Posteriormente, al considerar que las investigaciones que se adelantaban dentro de los radicados **175.675, 176.339 y 176.500** tenían similitud en cuanto a que los inmuebles ahí descritos venían siendo utilizados en la venta de estupefacientes, en virtud de la figura jurídica de la conexidad procesal establecida en el artículo 41 de la ley 1708 del 2014, se unieron o asociaron esas investigaciones con la que se tramitaba en el radicado 175.531 para continuarlos todos en una misma cuerda procesal y así se ha venido haciendo. Sin embargo, consideramos que para la fecha de hoy hay mérito suficiente para presentar requerimiento de extinción del dominio respecto del inmueble de matrícula predial número **01-03-0293-0005-001**, mejoras registradas como de propiedad del señor **Agapito Ramos Gamboa** (folios 60 a 62 y 215 a 217). En otras palabras, estamos frente a la figura jurídica del rompimiento de la unidad procesal tratada en el artículo 42 de la ley 1708 del 2014. Las investigaciones referentes a los otros tres radicados continúan desarrollándose”.

3.9.-) “Mediante proveído del 12 de junio del 2017 se hizo la fijación provisional de la pretensión con respecto al predio de matrícula predial # **01-03-0293-0005-001** (folios 230 a 251)”.

3.10.-) “De otro lado, el señor **Agapito Ramos Gamboa** falleció el 28 de marzo del 2011(folio 283) y a esta fiscalía se ha presentado a declarar como hijo único el señor **Alirio Ramos Martínez** (folios 286 a 291). Por lo demás, la Registraduría del estado civil ha certificado que a nombre del finado no aparece registrado hijo alguno (folio 285)”.

4.-) Más tarde, a través de la sentencia fechada el primero de agosto del 2019, el Juzgado Único de Extinción del Dominio de Villavicencio está de acuerdo en que el

elemento objetivo o destinación ilícita del inmueble está plenamente demostrado, pero difiere en cuanto a lo que denomina “elemento subjetivo” diciendo lo siguiente:

“Cualquier mejora levantada sobre bienes tanto de uso público como fiscales por quien tuvo un título precario para ello, carece de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar indemnización alguna debido a que el origen vicioso de su ocupación no puede conferir ningún derecho frente al Estado y en esa medida las mejoras construidas sobre bienes de esta categoría pasan por accesión a ser propiedad del Estado”

“Visto lo anterior, es evidente que en el presente caso no se estructura el elemento subjetivo de la causal incoada, prevista en el artículo 16 numeral 5º de la ley 1708 de 2014, puesto que el bien objeto de extinción de dominio (mejoras), se levantaron sobre un bien fiscal de propiedad del municipio de Villavicencio, lo que conlleva concluir que estas mejoras entraron a conformar el bien inmueble y a ser propiedad del municipio, razones suficientes para no ser extinguidas”.

“No comparte sus argumentos [el Juzgado] en cuanto a que a las mejoras levantadas sobre un terreno del municipio se le debe dar el mismo tratamiento que a las mejoras levantadas sobre un terreno de un particular, puesto que como se explicó en precedencia los bienes de dominio público tienen una protección especial del Estado, al considerarse inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

En consecuencia, la titular del mencionado Juzgado decreta la improcedencia de la extinción del dominio sobre las aludidas mejoras.

5.-) Contra la anterior sentencia, en su debido tiempo, interpuse el recurso ordinario de apelación que por su claridad considero necesario transcribir en su casi totalidad.

“Solicito a la segunda instancia que revoque la referida sentencia y, en su lugar, decrete la extinción del dominio de las anotadas mejoras.”

Las razones que tenemos para interponer la apelación son las siguientes:

Primera: Tanto en nuestro escrito de requerimiento como en los alegatos precalificatorios dijimos lo siguiente:

“Los hallazgos de estupefacientes listos para ser expendidos en forma de papeletas de marihuana y cigarrillos rellenos con derivados de la cocaína son hechos y circunstancias concomitantes que muestran y prueban con suficiencia que en el inmueble objeto de esta acción extintiva del dominio se vienen comercializando estupefacientes al por menor tales como marihuana, cocaína o perico, bazuco, etc.

La realización de los dos allanamientos, en cada uno de los cuales han sido encontrados estupefacientes, a más de las labores investigativas y de inteligencia realizadas por la policía judicial en donde claramente se señala a los ocupantes de las mejoras como los autores de tales conductas delictivas, nos afirma una y otra vez que el propietario de las referidas mejoras ha permitido, ha coadyuvado o se ha hecho el ciego ante el protuberante y delictual uso que continuamente se ha venido haciendo del inmueble.

Es verdad que el señor **Agapito Ramos Gamboa** falleció el 28 de marzo del 2011 (folio 283), pero también es verdad que el primer allanamiento acaeció el día 26 de julio del 2010, encontrando en las dependencias de la vivienda cigarrillos de marihuana; bolsas plásticas conteniendo cocaína, papel parafinado usado para la elaboración de cigarrillos de marihuana, bolsas plásticas pequeñas para envolver el bazuco y la cocaína; dos máquinas artesanales para la fabricación de cigarrillos y una bolsa plástica conteniendo marihuana. Es decir, el mentado señor Agapito Ramos Gamboa tenía conocimiento de lo que sucedía en su vivienda y no hacía nada para evitarlo sino que lo permitía.

Se nos dirá que para el segundo allanamiento, el ocurrido **el día 13 de enero del 2012**, ya había fallecido el señor Agapito, cosa que es cierta, pero la herencia, con todos sus derechos y obligaciones se defiere al heredero al momento de ocurrir la muerte del de cujus (código civil, artículo 1013), lo que significa que el señor **Alirio Ramos Martínez**, en su condición de heredero del señor Agapito, tenía la obligación de impedir que la vivienda continuara siendo usada en la actividad ilícita de venta de estupefacientes, cosa que no hizo sino que lo aceptó o permitió.

Sexto: El anotado Código de Extinción del Dominio que entró a regir el 20 de julio del 2014 establece las reglas que gobiernan la extinción de la propiedad en Colombia. En el artículo 15 dice que la extinción del 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**” (Negrillas nuestras).

De otro lado, en el artículo 16, Idem, se establecen las causales por las cuales se pueden extinguir los bienes privados y dentro de esas causales encontramos la numero cinco que textualmente dice: “**Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas**”.

La síntesis de esos dos artículos nos dice que todo aquel que en el desarrollo de una actividad ilícita utilice un bien mueble o inmueble, corre el riesgo de que el Estado le extinga la propiedad

sobre ese bien. Así de simple y así de contundente es el asunto. La Corte Constitucional, en la sentencia C-374/97, sostiene que '**el derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 es el adquirido de manera lícita, ajustada a las exigencias de la ley, sin daño ni ofensa a los particulares ni al Estado y dentro de los límites que impone la moral social.**

Nadie puede exigir garantía ni respeto a su propiedad cuando el título que ostenta está viciado, ya que, si contraría los postulados mínimos, jurídicos y éticos que la sociedad proclama, el dominio y sus componentes esenciales carecen de legitimidad' (negrillas nuestras).

El caso que nos ocupa hoy día referentes al hallazgo de toda suerte de estupefacientes y de elementos para facilitar el expendio de estupefacientes en la vivienda del señor Agapito Ramos Gamboa nos muestra que el anotado inmueble ha tenido un persistente uso ilícito lo cual contraría el orden jurídico nacional sustentado en la función social y ecológica de la propiedad.

Estas situaciones nos llevan a entender y darnos cuenta a cabalidad que cierta, efectiva y positivamente aquella vivienda, desde hace muchos años, viene siendo destinada continuamente como medio o instrumento para realizar actividades delictivas como lo es la venta de estupefacientes y esta es precisamente una de las expresiones de la causal quinta del artículo 16 de la ley 1708 del 2014 para extinguir el dominio de un bien. Los diversos sorprendimientos y capturas en estado de flagrancia propia es una evidencia procesal que demuestra objetivamente la comisión de los continuos actos ilícitos.

Lo objetivo, lo claro y categórico estriba en que ese inmueble ha sido y es usado como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, fines contrarios al mandato superior que nos impone el deber de cumplir la Constitución y las leyes (art. 95) y poner nuestras propiedades a cumplir la función social y ecológica de propender por la paz como derecho y como obligación (arts. 22 y 58).

Nuestra Corte Constitucional, en la anotada sentencia **C-374/97**, prescribe lo siguiente:

'Lo propio tiene que afirmarse de la libertad de empresa, de la actividad económica y de la iniciativa privada, aseguradas en nuestro sistema dentro de los límites del bien común y bajo el supuesto de las obligaciones y los compromisos que implica su función social. La industria, el comercio, la producción agrícola y ganadera, la intermediación financiera, la gestión empresarial en sus diversas modalidades, razonable y lícitamente ejercidos, son factores de desarrollo que la Constitución protege, y fuente legítima de progreso y bienestar para quien se ocupa en ellos. En cambio, el montaje de empresas delictivas, la ejecución de actos con objeto ilícito, el saqueo del Tesoro público, el negocio basado en la corrupción, la ganancia obtenida en abierta oposición a

los valores jurídicos y éticos que la comunidad profesa son extraños al orden constitucional, atentan contra él y conspiran gravemente contra la pacífica convivencia y contra el bien público y privado, por lo cual no pueden acogerse a sus garantías ni contar con su protección.

La extinción del dominio en la modalidad prevista por el artículo 34 de la Carta traza límites materiales al proceso de adquisición de los bienes y simultáneamente otorga al Estado la herramienta judicial para hacer efectivo y palpable el postulado, deducido del concepto mismo de justicia, según el cual el crimen, el fraude y la inmoralidad no generan derechos. La disposición constitucional da lugar a que se propicien las investigaciones, los trámites y los procedimientos orientados a definir -si prosperan las pretensiones de las entidades estatales que ejerzan la acción- que jamás se consolidó derecho alguno en cabeza de quien quiso construir su capital sobre cimientos tan deleznables como los que resultan del comportamiento reprobable y dañino'.

Por eso, la Corte insiste en que "el Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente 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 delinquiente debe saber que el delito no produce utilidades..." (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-389 del 1 de septiembre de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Síntesis: La actividad ilícita y el uso del inmueble para el desarrollo de esa actividad ilícita están plenamente demostrados y los afectados no han podido desvirtuar tales hechos.

Dos: Desde un primer instante en este proceso se ha dejado bien claro que la acción extintiva del dominio se dirige es en contra de las mejoras, casa o edificación que levantó el señor **Agapito Ramos Gamboa**, mejoras o edificación a cuyo nombre se encuentran registradas en la Oficina de Catastro Municipal. Es obvio que la acción se dirija contra tales mejoras, no contra el predio, terreno o lote por cuanto que éste es propiedad del municipio de Villavicencio y sería un contrasentido que el Estado pretendiera extinguir el dominio de un bien de propiedad estatal.

Por el hecho de haber construido esas mejoras sobre predios estatales los ocupantes jamás adquieren derechos sobre dichos terrenos estatales. Así lo establece el artículo 63 de la Carta Magna que a la letra dice: "**Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables**" (negrillas no originales).

Sin embargo, desde la óptica de la ley 1708 del 2014, reformada por el artículo primero de la ley 1849 del 2017, esas mejoras constituyen un derecho patrimonial. El de derecho patrimonial es un concepto amplio que abarca los derechos reales, los derechos personales o de crédito y los derechos intelectuales. **“Los derechos patrimoniales reflejan sobre el patrimonio y son aptos para satisfacer necesidades valorables en dinero. Integran los derechos patrimoniales los derechos reales y los derechos personales. Para los romanos el patrimonio estaba constituido por todos los bienes, créditos, derechos y acciones de que fuere titular una persona y las deudas y cargas que la gravaran. Los modernos basados en las concepciones de Aubry y Rau lo consideraron un atributo de la personalidad, consistentes en todos los bienes y créditos de los que era titular una persona, y las cargas que la gravaran. No puede existir persona sin patrimonio, ni patrimonio sin persona de su tutela”** (Wikipedia, negrillas nuestras).

La Enciclopedia Jurídica dice que los derechos patrimoniales son **“Derechos subjetivos que forman parte del patrimonio de los sujetos, que se encuentran en el tráfico jurídico siendo accesibles y prescriptibles”**

“Es el grupo de derechos integrado por los reales y los personales; es decir, por las facultades que, reconocidas y protegidas por el ordenamiento jurídico, consisten en las posibilidades jurídicas de obtener un provecho patrimonial, ya directamente de una cosa o bien, ya indirectamente, a través de la prestación que una persona realizará en favor de su acreedor. En el primer supuesto, la relación jurídica corresponde al esquema del derecho real; en el segundo, al del llamado derecho personal o de crédito”.

“Siendo el patrimonio el conjunto de bienes de una persona, debe entenderse que son derechos patrimoniales los que revisten el carácter de bienes, es decir, los que son susceptibles de tener un valor económico, a ellos se oponen los derechos extrapatrimoniales, los que a su vez se resumen en dos categorías principales: derechos personalísimos (verbi gracia, derecho al nombre, derecho a la propia imagen y derechos de familia)”-Negrillas nuestras-

El profesor Francisco Ternera Barrios, sobre el tema, nos enseña lo siguiente:

“Los derechos patrimoniales se ofrecen a los sujetos de derecho (A) respecto de los bienes (B).

A Sujetos de derecho

Los titulares de los derechos patrimoniales son siempre personas, ya naturales, ya jurídicas.

Los derechos subjetivos involucran a personas específicas. Por consiguiente, a todos los demás sujetos se les restringe su libertad de acción respecto del bien que es objeto del derecho patrimonial.

Sobre los derechos subjetivos, nos advertía Guillermo de Ockham que todo derecho, en el sentido técnico de la palabra, es un poder, ofrecido por una ley positiva. Además, el poder es acompañado por una sanción: actuar en justicia ante la interferencia del desarrollo de ese derecho subjetivo.¹⁴²

En materia de derechos personales, el acreedor es el sujeto activo del vínculo jurídico, es quien puede exigir la prestación. El deudor es el sujeto pasivo del vínculo jurídico, a quien se le limita su libertad, y está obligado a realizar la prestación. Los términos de referencia son, pues, siempre personas: una que promete una prestación y otra que espera recibirla.

Respecto de los derechos reales debemos precisar que su titular ejerce sus poderes sobre un bien con un carácter de exclusividad e independencia. Aunque, como ya lo hemos sugerido, la titularidad del derecho real también puede imponer ciertos vínculos obligacionales respecto de otras personas.

B Objetos de los derechos patrimoniales: los bienes o cosas

Los objetos de los derechos patrimoniales son los bienes. Dentro del universo propuesto por la noción de cosa o bien, consideramos que son tales aquellas entidades, corpóreas o incorpóreas, concebidas como los objetos de las relaciones jurídicas patrimoniales de los sujetos de derecho.

Las cosas corporales son las que ocupan un espacio físico, como las casas, los caballos y los automotores; por su parte, las incorpóreas son concebidas como creaciones del intelecto, como las obras de ingenio, las marcas, las patentes, los lemas comerciales y las prestaciones.

Un bien es una entidad, material o inmaterial, estimable en dinero, que tiene relevancia jurídica, por cuanto puede ser tomado como el objeto de los derechos patrimoniales de las personas. "Cosa es la referencia objetiva del derecho subjetivo".¹⁴³

Síntesis: El de derecho patrimonial, propio del Código de extinción del dominio, es un concepto mucho más amplio que el concepto de derecho real o de derecho personal o de crédito propios del código civil donde lo accesorio sigue la suerte de lo principal. En el concepto de derecho

patrimonial se atiende y se tiene en cuenta es la relación valorable en dinero que ocurre entre una cosa y una persona. Así, por ejemplo, la edificación levantada o construida sobre un terreno público, estatal o fiscal crea una relación patrimonial entre esa edificación y quien la levantó. Nadie discute en Colombia que las mejoras tienen una valoración económica independientemente del terreno en que están montadas, su propietario puede registrarlas catastralmente, tiene que pagar impuestos por ellas, puede venderlas, arrendarlas, usufructuarlas o explotarlas económicamente. Si no tuvieran esas características no podrían ser registradas en el catastro, no tendrían que pagar impuestos, no podrían ser usufructuadas, no serían objeto de venta, etc. No fue una casualidad que el concepto de derechos reales que traía la ley 1708 del 2014 fuera remplazado por el concepto amplio de derechos patrimoniales que trae la ley 1849 del 2017. Entonces, ese valor dinerario propio de las mejoras es lo que se persigue que sea extinguido pues la de extinción del dominio es una acción de contenido patrimonial (ley 1708/014, art.17). Una vez se decrete la extinción de las mejoras, las mismas pueden ser vendidas, destruidas o administradas de acuerdo a la situación concreta que esté ocurriendo.

Tres: Las mejoras o edificaciones levantadas sobre suelo propio o ajeno tienen un valor económico, o sea, es un bien a la luz de lo estipulado en el numeral 3 del artículo 1 de la ley 1708 del 2014. Tal norma dice lo siguiente: “**Bienes. Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial**” (negrillas fuera del texto).

Siendo las mejoras un bien en la medida en que tienen una valoración económica y estándose demostrado hasta la saciedad que el señor **Agapito Ramos Gamboa** y posteriormente su hijo **Alirio Ramos Martínez** han permitido concientemente que a esas mejoras sus residentes les dieran una permanente destinación ilícita, nada más obvio y consecuente que decretar la extinción del dominio de las mismas.

CONCLUSIÓN: Si las mejoras o vivienda o edificación o construcción inscritas como propiedad del hoy finado **Agapito Ramos Gamboa**, a la luz de lo prescrito en el numeral 3 del artículo 1 de la ley 1708 del 2014, es un bien en cuanto tiene una valoración económica y si ese bien por años ha venido siendo utilizado para el expendio y consumo de estupefacientes, no hay camino diferente a proceder a decretar su extinción. No habiendo sido desvirtuados ninguno de los fundamentos ni ninguna de las pruebas aportadas por la Fiscalía, le reiteramos a la señora Juez que proceda a decretar la extinción del dominio sobre las mejoras tantas veces mencionadas.

Segunda: En la sentencia que es objeto de este recurso de apelación, el A quo está de acuerdo en que el elemento objetivo o destinación ilícita del inmueble está plenamente demostrado, pero difiere en cuanto a lo que denomina “elemento subjetivo” diciendo lo siguiente:

“Cualquier mejora levantada sobre bienes tanto de uso público como fiscales por quien tuvo un título precario para ello, carece de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar indemnización alguna debido a que el origen vicioso de su ocupación no puede conferir ningún derecho frente al Estado y en esa medida las mejoras construidas sobre bienes de esta categoría pasan por accesión a ser propiedad del Estado”

“Visto lo anterior, es evidente que en el presente caso no se estructura el elemento subjetivo de la causal incoada, prevista en el artículo 16 numeral 5º de la ley 1708 de 2014, puesto que el bien objeto de extinción de dominio (mejoras), se levantaron sobre un bien fiscal de propiedad del municipio de Villavicencio, lo que conlleva concluir que estas mejoras entraron a conformar el bien inmueble y a ser propiedad del municipio, razones suficientes para no ser extinguidas”.

Es incuestionable que no podemos estar de acuerdo con la argumentación del Juzgado para negarse a extinguir unas mejoras que consuetudinariamente han venido siendo utilizadas por sus moradores para el expendio de estupefacientes. En nuestro alegato de conclusión expusimos ampliamente y con toda claridad las razones de hecho y de derecho que hacen perfectamente viable esa extinción del dominio. Vemos que el Juzgado no rebatió esa argumentación sino que se centra en hacer unos análisis que para nada tienen relación con la discusión que debe darse dentro de un proceso de extinción del dominio y sobre nuestro alegato escuetamente sostiene lo siguiente:

“No comparte sus argumentos [el Juzgado] en cuanto a que a las mejoras levantadas sobre un terreno del municipio se le debe dar el mismo tratamiento que a las mejoras levantadas sobre un terreno de un particular, puesto que como se explicó en precedencia los bienes de dominio público tienen una protección especial del Estado, al considerarse inalienables, inembargables e imprescriptibles”

No podemos estar de acuerdo con ese razonamiento del juzgado, por lo siguiente:

a.-) Porque los puntos de vista o criterios del juzgado están desenfocados ya que el suyo es un análisis propio de un proceso civil de pertenencia o de un proceso posesorio civil, pero jamás puede hacerse esa argumentación dentro de un juicio de extinción del dominio pues se trata de dos escenarios totalmente diferentes, con presupuestos jurídicos y probatorios y finalidades absolutamente diferentes.

Dentro del proceso de extinción del dominio que nos ocupa hoy día no se está discutiendo si el poseedor es de mala o de buena fe desde la óptica del derecho civil o si civilmente tiene derechos o no sobre las mejoras por él construidas sobre un lote o solar de propiedad municipal. No, lo que aquí se está discutiendo es si la cosa objeto de la acción extintiva corresponde o no a un bien y, siendo un bien, si ese bien ha tenido un origen o una destinación ilícita. Hemos demostrado hasta la saciedad que se trata de un bien a la luz de lo preceptuado en el numeral 3 del artículo primero de la ley 1708 del 2014 por cuanto que las anotadas mejoras tienen una valoración económica o es evaluable en dinero. A más de esto, hemos demostrado que dicho bien se encuentra dentro de una causal extintiva del dominio. Siendo ello así, no hay camino diferente a decretar la extinción del dominio con total indiferencia en si el predio, lote o solar sobre el que están construidas las mejoras son de propiedad estatal o se trata de un bien fiscal a la luz de lo descrito en el código civil.

Los elementos para decretar la extinción del dominio son dos: **1.-) Que se trate de un bien, 2.-) Que haya tenido un origen ilícito o una destinación ilícita.** No más. Por fuera de estos dos parámetros, la discusión o el debate está desenfocado o por fuera del principio de pertinencia.

b.-) Porque negarse a decretar la extinción del dominio de las mejoras utilizadas una y muchas veces para el expendio de drogas, apoyándose para ello en una argumentación de índole estrictamente del derecho civil significa crear de hecho una variante de la prejudicialidad, figura ésta totalmente inadmitida dentro del procedimiento de extinción del dominio (artículo 18 de la ley 1708 del 2014).

En efecto, el legislador, con las leyes 1708 del 2014 y 1849 del 2017, ha instituido un procedimiento ágil y dinámico que busca la efectividad de la actuación judicial, libre de toda suerte de artimañas, incidentes, dilaciones, etc, pues considera que el cumplimiento de los derechos y garantías fundamentales de la sociedad no son posibles o se ponen en entredicho por el origen ilícito o la destinación ilícita de un bien. He ahí entonces la razón de ser de los artículos 18, 19 y 20 de la ley 1708 del 2014.

Entonces, en nuestro caso, decir que no se puede extinguir el dominio de una edificación que tiene destinación ilícita porque civilmente las mejoras pertenecen al dueño del predio y éste predio es de propiedad del municipio, constituye una causal de justificación no prevista por el legislador. Mejor, es crear una causal de justificación totalmente contraria a las prescripciones legales. Por eso es que decimos que estamos frente a una variante de la prejudicialidad consistente en que como el señor alcalde puede legalmente iniciar un juicio civil reivindicitorio de la propiedad y con ese juicio reivindicitorio hacerse a las mejoras, entonces la jurisdicción de

extinción del dominio está impedida para actuar dentro de la órbita de su competencia. No señor, jamás la ley ha dicho ni ha pretendido eso. Lo que la ley dice es que si un bien tiene origen ilícito o destinación ilícita, entonces debe ser extinguida su propiedad. La ley no distingue entre si se trata de un bien montado sobre un predio particular o sobre un predio fiscal. Lo único que reclama la ley es que se trate de un bien y tanto en nuestro requerimiento como en nuestros alegatos precalificatorios demostramos una y tantas veces que cierta y efectivamente se trata de un bien por cuanto que es valorable económicamente.

El señor alcalde de Villavicencio es autónomo para decidir si demanda por la vía civil para reivindicar el predio y con éste, por accesión, las mejoras. Esa es una cosa que no inhibe la obligación que tiene el juez de extinción del dominio para decretar la extinción de la propiedad del bien destinado a fines ilícitos.

c.-) Porque la motivación jurídica de la sentencia que decreta la improcedencia es sofística ya que crea un mundo argumentativo que no tiene nada de pertinencia ni nada que ver con la esencia de la discusión. Se construye un bosque para no ver el árbol. Se trata de un paralogismo en la medida en que nadie sabe de dónde sale ese mundo de consideraciones jurídicas propias del derecho civil o de una controversia judicial sobre la reivindicación de la propiedad que no es propia de la discusión en extinción del dominio cuya acción “**es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra e independiente de toda declaratoria de responsabilidad”**

(art. 18 de la ley 1708 del 2014, negrillas nuestras).

Por ningún lado la sentencia desvirtúa los argumentos jurídicos de la Fiscalía que demuestran que las mejoras constituyen un bien que debe ser extinguido por habersele dado una destinación ilícita. Esencialmente la sentencia no es sino un discurso erístico. En ninguna forma la providencia objeto de esta alzada desmiente que las mejoras constituyen un bien valorable en dinero o que no pueden ser objeto de venta por sus ocupantes o que no puedan ser transferidos o que no pueden ser arrendadas o que no puedan ser usufructuadas, etc. Es decir, por ningún lado la sentencia desvirtúa que las anotadas mejoras no puedan estar en el comercio tal como es la naturaleza de todo bien o cosa valorable en dinero. No hay el menor argumento al respecto. La sentencia lo que hace es deambular por todos los lados propios de una acción civil reivindicatoria o acción posesoria civil hablando que el dueño del predio, por mandato de la ley, figura de la accesión, se hace dueño de las mejoras; que el poseedor de mejoras sobre bienes fiscales tiene un título precario y que no tiene derecho a impetrar el derecho de retención ni tiene derecho a reclamar indemnización; que los bienes fiscales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que los bienes del Estado pueden ser bienes de uso público o bienes fiscales, etc. (como si alguien estuviera poniendo en tela de juicio tales preceptos), es decir, una

argumentación que no tiene nada que ver con la discusión propia del debate al interior de la acción extintiva del dominio. Por eso es sofística, por eso los argumentos son un paralogismo que evade la esencia de la discusión donde se aparentan unos argumentos que ciertamente no son argumentos en la medida en que no son pertinentes al asunto que se discute.

Para sustentar su posición, el Juzgado hace una serie de análisis que serían dables, pertinentes y necesarios en un proceso civil donde un particular pretendiera una adquisición por usucapión en contra de un bien perteneciente al Estado, pero esos argumentos no son predicables ni viables dentro de un proceso de extinción del dominio donde la discusión y las pruebas tienen que centrarse en si el origen o la destinación del bien han sido lícitos o ilícitos o si se cumplen o no se cumplen los fines constitucionales que todo bien ha de tener en Colombia. El Juzgado no hace eso sino que evade la discusión con planteamientos que serían del resorte de la jurisdicción civil, pero nunca de la jurisdicción de extinción del dominio. Repetimos: Los argumentos del Juzgado serían pertinentes dentro de un proceso civil de pertenencia o dentro de un proceso reivindicatorio o de acción de dominio, pero nada tienen que ver con lo que se discute y debate dentro de una acción extintiva del dominio que es independiente y autónoma de toda discusión civil. Los terrenos sobre los que están edificadas las mejoras son propiedad del municipio de Villavicencio. Nadie ha dicho que por el hecho de haber construido esas mejoras los ocupantes tienen derechos sobre los terrenos. Se ha reconocido el hecho material y jurídico de la existencia de unas mejoras, mejoras estas que tienen una valoración económica y han sido destinadas a fines ilícitos. Por esas razones es que se ha pedido la extinción del dominio sobre las mejoras, no sobre los terrenos que son, eran y seguirán siendo del municipio de Villavicencio por disposición del artículo 63 de la Constitución Nacional. La extinción del dominio sobre esas mejoras es el camino que tiene el Estado para acabar con el universo de cosas inconstitucionales para las que se vienen utilizando esas mejoras.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con relación a la motivación sofística o falsa motivación, en Sentencia del 2 de julio de 2008, identificada con el Radicado No 28.441, entre otras consideraciones dijo:

“Pues bien, la noción de motivación sofística, falsa o aparente de las determinaciones, de reciente adopción por la Sala, ha venido siendo entendida como: “aquella que es inteligible, pero equivocada debido a errores relevantes en la apreciación de las pruebas, porque las supone, las ignora, las distorsiona, o desborda los límites de racionalidad en su valoración”.

“A partir de ese marco conceptual se ha considerado que este error, como cualquiera otro

originado en defectos de motivación; Vg. falta absoluta de motivación, motivación incompleta y motivación anfibológica o dilógica, constituye evidente transgresión del debido proceso, pues es deber de los funcionarios judiciales motivar adecuadamente sus providencias, como así se desprende, entre otras normas, de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 162 de la Ley 906 de 2004”.

“También le es imperativo al operador jurídico, en consecuencia, que la motivación de esas decisiones refleje un contenido de verdad, en cuanto corresponda con lo probado objetivamente en el proceso y en cuanto la aplicación de la norma llamada a regular el asunto sea correcta. Piénsese si no en una decisión a través de la cual se incurre en defectos ostensibles de valoración probatoria o en donde se define el problema jurídico aplicando disposiciones sustanciales inapropiadas; esto último, por ejemplo, como cuando pese a concurrir todos los elementos de la complicidad se condena como autor, o confluendo todos los de la tentativa se atribuye una conducta consumada”.

“Esta formulación se corresponde con la verdadera dimensión de este yerro, en tanto “el vicio de motivación es una etiqueta que cubre todo: errores en la aplicación de las normas, omisiones de motivación, ilogicidades manifiestas, travestimiento de hecho, simples críticas del discurso justificatorio de las decisiones, verdaderas y propias censuras sobre el mérito”.

“El problema de motivación, entonces, no sólo ataña a la valoración de las pruebas en sí mismo considerado sino a todos los aspectos considerativos plasmados en la decisión tendientes a soportar la solución jurídica brindada al asunto”.

“Ello, a partir de la concepción que desde la lógica formal se le ha dado al sofisma, también denominado genéricamente falacia o refutación aparente, refutación sofística, silogismo aparente o sofístico, en cuanto a través de él se pretende “defender algo falso y confundir al contrario”, considerándose también como una “argumentación falsa, no una argumentación falsa cualquiera; Vg. por la falsedad de las premisas, sino solamente aquella que por un cierto defecto un tanto oculto conduce a la falsedad bajo apariencia de verdad”.

“De esa manera, bien puede suceder que la providencia cuente con una adecuada, suficiente, razonable y completa valoración de las pruebas pero que la solución adoptada no se compadezca con ella. En tales casos, acorde con una real concepción del fenómeno, también se estaría frente a una evidente motivación sofística o ficticia”.

“Por lo mismo, en presencia de cualquiera de las dos hipótesis referidas al seno de una decisión, esto es, frente a errores manifiestos en la valoración probatoria o en la solución jurídica adoptada

por aplicaciones o interpretaciones inapropiadas de disposiciones sustanciales surge diáfano el desconocimiento del debido proceso y, en esas condiciones, resulta imperativo implementar los mecanismos idóneos para revertir sus efectos"

"La dimensión apropiada de esta noción, entonces, integradora de todas sus proyecciones, ha conducido a que la jurisprudencia de la Sala haya evolucionado en el delineamiento del concepto de motivación sofística en el ámbito jurídico penal, dejando a un lado su relación íntima con el mero aspecto probatorio de las decisiones para señalar, a cambio, que "es, si se quiere, algo más que un error de hecho o de derecho en la estimación probatoria y por supuesto algo mucho más que una pequeña incongruencia o contradicción".

"Consciente de esta visión, la Sala tuvo la oportunidad de precisar que:

"La falsa motivación podría ocurrir al comparar la conducta con las normas que la adecúan, o en el ejercicio de valoración probatoria, lo cual comporta la violación directa o indirecta de la ley, según el caso".

"De ahí que, en eventos como el presente, donde se yergue en falsa motivación la disparidad de criterios entre el libelista y el Tribunal Superior respecto de la fuerza demostrativa del acopio probatorio, es evidente que no se está ante una causal de nulidad, ni así podía postularse, sino frente a un equivocado cuestionamiento de las reflexiones del juzgador, tema que ha debido ventilarse a través de la causal primera, demostrando la incursión en errores de hecho o de derecho" (subrayas fuera de texto).

"Así las cosas, de llegar a verificar que una decisión exhibe vicios de esa índole no se podrá llegar a conclusión distinta a la de que su motivación es sofística o falsa"(1)

Conforme a la anterior jurisprudencia en la cual se observa los contenidos que caracterizan la denominada motivación sofística o falsa motivación, y teniendo en cuenta que las jurisprudencias reiteradas de la Sala Penal de la Corte poseen fuerza vinculante como se señaló en el auto del 18 de febrero de 2009, M.P. Dr. JORGE LUIS QUINTERO MILANÉS, Radicado 30.775[2], lo cual significa que se integran al postulado de "IMPERIO DE LA LEY", bajo el entendido que la jurisprudencia unificada y reiterada amplifica la comprensión de los tipos penales, y precisa los alcances y contenidos de las irregularidades que se pueden derivar al momento de motivar las sentencias, podemos afirmar a manera de marco conceptual que: la motivación sofística o falsa motivación comporta las siguientes características:

(a).- Es aquella que es inteligible, pero equivocada debido a errores relevantes en la apreciación de las pruebas, porque las supone, las ignora, las distorsiona, o desborda los límites de razonabilidad en su valoración”.

(b).- Las decisiones plasmadas en la sentencia deben reflejar contenidos de verdad, y la motivación falsa o motivación sofística surge cuando no se aplica en forma debida la norma llamada a regular el caso, esto es, cuando “se define el problema jurídico aplicando disposiciones sustanciales inapropiadas”

(c).- La motivación falsa o sofística surge cuando se pretende “defender algo falso y confundir al contrario”, considerándose también como una “argumentación falsa, no una argumentación falsa cualquiera”.

(d).- “La falsa motivación podría ocurrir al comparar la conducta con las normas que la adecúan”, esto es, cuando se motiva por vía de la argumentación falsa y a los aspectos fácticos de la conducta se le aplica una norma que no recoge los hechos”.

Perfecto que el señor alcalde de Villavicencio tenga facultades legales para demandar civilmente la reivindicación o restitución del predio donde están construidas las mejoras pero, insistimos hasta el infinito, eso no inhibe al juez de extinción del dominio para decretar la extinción cuando un bien se encuentra destinado a una actividad ilícita. Así el Alcalde pueda accionar civilmente para recuperar el lote o solar sobre el cual están construidas las mejoras, ello no es óbice para que la jurisdicción de extinción del dominio cumpla su obligación legal de decretar la extinción de un bien que ha sido destinado para la comisión de actividades ilícitas. El artículo 18 de la ley 1708 del 2014 es categórico al respecto: **“Esta acción es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad. En ningún caso procederá la prejudicialidad para impedir que se profiera sentencia, ni incidentes distintos a los previstos en esta ley”.**

d.-) Porque no extinguir el bien destinado a una actividad ilícita, como sucede en este asunto, configura una denegación de justicia. La denegación de justicia puede suceder de múltiples maneras pero la más ostensible de ellas ocurre cuando el hecho material se acopla plenamente en un marco jurídico previamente establecido por el legislador y el funcionario judicial, teniendo competencia para ello, se abstiene definir de fondo.

Es lo que ha ocurrido en este expediente: Habiéndose demostrado que estamos frente a un bien o cosa avaluable en dinero y que la misma ha tenido una destinación ilícita, el juez se abstiene

decretar la extinción del dominio argumentando asuntos que no tienen nada que ver con las normas referentes a la extinción del dominio.

Tan grave y tan protuberante es esta abstención de justicia que el mensaje que se le manda a la sociedad es absolutamente perturbador pues, por un lado, se le está diciendo al micro expendedor que tiene patente de corso para continuar expendiendo; se le está diciendo que la justicia le reconoce una especie de inmunidad y que la vivienda construida sobre predios municipales está blindada frente al Estado; que en esa vivienda él puede cometer todos los crímenes que quiera y el Estado no puede hacer nada para expropiarle esas mejoras convertidas ahora en una fortaleza inexpugnable frente a la extinción del dominio. Por otro lado, la sociedad indefensa y con estupor recibe la noticia de que todas las ollas desde donde se expenden drogas, por el solo hecho de estar levantadas sobre predios fiscales, perdurarán por los tiempos de los tiempos sin que extinción del dominio pueda hacer nada porque a favor de tales ollas se ha levantado una teoría de impunidad que los protege al respecto. En otras palabras, estaríamos ante la más grave amenaza contra el estado constitucional de derechos, se pisotearían todas las obligaciones de las autoridades de proteger a todos los residentes en Colombia en sus vidas honras y bienes; estaríamos ante una agresión masiva contra todos los derechos y contra todas las garantías fundamentales de cada uno de los habitantes de la nación colombiana. Sería el imperio del oprobio y la vergüenza. Ver que la juventud y la niñez es destruida por los micro expendedores sin que el Estado pueda hacer nada según la teoría contra la que hoy día formulamos esta apelación.

La extinción del dominio es la más poderosa arma del Estado para atacar el corazón de los criminales cual es el patrimonio económico. Es el arma más contundente y más categórico porque pretende quitarle al delincuente su oxígeno que es el dinero. Por eso el procedimiento de extinción del dominio, garantista y respetuoso de los derechos de los afectados, es al mismo tiempo dinámico, buscando la eficacia y la prontitud. He ahí entonces el porqué una decisión como la que estamos impugnando no puede tomarse sin medir sus graves consecuencias políticas y sociales no solo por estarse creando un universo de impunidad sino porque se está atacando la razón misma de la existencia de la jurisdicción de extinción del dominio que no es otra que atacar las finanzas criminales en todas sus manifestaciones.

Cuarta: Por la fuerza intrínseca del significado y de las consecuencias jurídicas, sociales y morales de la providencia que apelamos tenemos que hacernos la siguiente pregunta: **¿Significa entonces que la legislación de extinción de dominio en Colombia carece de respuesta ante el evidentísimo fenómeno social consistente en que las mejoras levantadas sobre terrenos de propiedad del Estado puedan ser utilizadas para la comisión de actividades ilícitas?**

¿Significa entonces que ante semejante fenómeno ilícito la respuesta de la legislación de extinción del dominio es cruzarse de brazos y decir que eso no le compete?

Evidentemente tenemos que decir que nada de eso es cierto sino que la legislación de extinción del dominio, desde el nacimiento de la ley 333 de 1.996, ha venido estableciendo un marco legal y ha dado instrumentos claros e idóneos para extinguir todo bien que haya tenido un origen ilícito o se le haya dado una destinación ilícita sin reparar en si el bien está construido sobre una propiedad particular o si está montado sobre un bien fiscal.

Quinta: Colombia es un Estado Social de Derecho, como tal, la conducta de todos y cada uno de sus habitantes tiene que inscribirse dentro de los cánones de la Constitución Nacional y de las leyes de la República. El artículo 95 de la Carta Política Fundamental prescribe que “**El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades**” (negrillas nuestras). Al lado de cada derecho hay una obligación. No es que una persona pueda pretenderse con todos los derechos y sin ninguna obligación. Eso no sería un estado de derecho sino un estado de libertinaje, sería un estado salvaje o de barbarie. Esa misma norma constitucional establece lo siguiente:

“Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”

“Son deberes de la persona y del ciudadano:”

“1.-) Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios”

“2.-) Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”
(negrillas no originales).

Si ello es así, si ello es como lo impone la norma constitucional, entonces ninguna persona en Colombia puede actuar pisoteando o atentando contra el Estado de Derecho, contra las leyes de la República o contra las normas constitucionales. Aquel que lo haga, tiene que atenerse a las consecuencias de ese actuar criminal, ilegal, ilegítimo o ilícito. En la misma tónica, el artículo 34 superior impone 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**”. A su vez, el artículo 58, Ejusdem, preceptúa que “**La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica**” (negrillas fuera del texto). Entonces, así como la persona está en la obligación de “**Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios**” y de “**Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante**

situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”, igualmente su propiedad tiene que cumplir una función social y ecológica a más de haber tenido un origen lícito. Es decir, el Estado Social de Derecho en Colombia establece unas normas fundamentales que rigen la vida del individuo y de la comunidad, normas que deben ser respetadas íntegramente y, quien no lo haga, se atiende a las consecuencias de sus actos.

Sexta: El Código de extinción del dominio, en su artículo 15, define lo que es la acción extintiva del dominio y la define como “**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**” (negrillas no originales). Todo aquel que desarrolle una actividad ilícita o que deteriora gravemente la moral social, corre el peligro que el Estado extinga el dominio de los bienes adquiridos ilícitamente o destinados a una actividad ilícita. No hay excepción ninguna. Ni la ley ni la Constitución han establecido excepción alguna y, por lo tanto, tampoco puede hacerlo el administrador de justicia. En un Estado Social de Derecho cada autoridad tiene sus competencias debidamente establecidas y regladas: “**No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento**” (art. 122 de la Carta Magna, negrillas nuestras).

Si las cosas son como las estamos viendo, si todos los colombianos estamos en la obligación de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, si estamos en el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, si la propiedad tiene que cumplir una función social y ecológica, si toda persona es responsable por lo que hace o por lo que no hace estando en el deber jurídico de actuar, si el origen ilícito de un bien o la destinación ilícita del mismo ocasiona como respuesta del Estado la extinción del dominio de ese bien, ¿de dónde sale entonces que el titular de unas mejoras levantadas sobre predios públicos tiene una especie de “patente de corso” o licencia para usar esas mejoras como a bien le venga en gana, pudiendo en ellas desarrollar actividades ilícitas como el expendio de estupefacientes sin que el Estado pueda hacer nada contra tales mejoras?

No hay duda alguna en que semejante criterio no tiene respaldo en la ley colombiana ni en la ley de ningún Estado civilizado.

Por todas las anteriores razones, señores Magistrados, solicito que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se ordene la extinción del dominio sobre las mejoras tantas veces mencionadas”.

6.-) Al desatar el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia el Ad Quem, en sala mayoritaria, a través de sentencia emitida el 9 de diciembre del 2021, la confirma íntegramente con base en lo siguiente:

6.1.-) Centra la mayor parte de su argumentación en el contenido y en la interpretación de los artículos 682 (derecho sobre las construcciones realizadas en bienes públicos) y 713 (definición de la accesión) del Código Civil Colombiano.

6.2.-) Se apoya en el contenido de la sentencia C-183 del 2003 de la Corte Constitucional de Colombia que trata acerca de la situación jurídica de aquellos terrenos públicos sobre los que los particulares, con licencia, permiso o autorización de las autoridades, levantan construcciones, edificaciones o mejoras y que, muchas veces, pretenden un derecho de retención o de indemnización por las mejoras construidas sobre esos terrenos públicos.

6.3.-) Sostiene que el bien objeto de la extinción del dominio, por tener un valor catastral de \$ 3.974.000 y tratarse de “una construcción informal, también se trata de un asentamiento maltrecho, en precarias condiciones urbanísticas y estado de abandono” razón por la que no puede ser calificada como “mejoras” y de ahí que no pueda tenerse como un bien con efectos patrimoniales” (páginas 18 a 19 de la sentencia de segunda instancia).

6.4.-) Diserta sobre lo que para el Código Civil es una mejora necesaria y una mejora útil.

6.5.-) Dice que esta Fiscalía 67 Especializada de la DEEDD sostiene que “**la generación del impuesto predial por si solo demuestran dominio o acreencia de un derecho patrimonial en cabeza de la persona a quien se le genera el cobro (...) En igual desacuerdo incurren los Delegados al señalar que el registro catastral atribuye derechos de propiedad**” (página 21 de la sentencia de segunda instancia. Negrillas no originales).

6.6.-) Afirma que hablar sobre la posibilidad de ventas o intercambios de mejoras entre las personas privadas es una mera especulación (último párrafo de la página 23 de la sentencia de segunda instancia).

6.7.-) Arguye que sobre mejoras asentadas en terrenos públicos la Jurisdicción de Extinción del Dominio carece de “jurisdicción y competencia” y que “no es la acción de extinción de dominio el mecanismo por el cual se deba velar por la conservación y debida destinación de los bienes del Estado, para lo cual se tienen previstos en el ordenamiento jurídico, ex profisos y precisos procedimientos policivos y administrativos” (Páginas 24 a 25 de la sentencia de segunda instancia).

6.8.-) Habla in extenso sobre el principio de confianza legítima y como respaldo trae varias jurisprudencias de la Corte Constitucional.

7.-) Obviamente, no estamos de acuerdo con el contenido argumentativo ni con la parte resolutiva de la providencia emitida por la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá.

Las razones para no estar de acuerdo con lo expuesto y decidido por esa sala mayoritaria son las siguientes:

7.1.-) Si se analizan la sentencia de primera instancia y la de segunda instancia podemos decir que son gemelas. Tienen un argumento igual y de ahí que el contenido expositivo de la apelación contra la sentencia de primera instancia se adelantó y contra argumentó a lo posteriormente manifestado por la mencionada mayoría de la Sala de Extinción de Dominio. En consecuencia, **solicito que el contenido de la apelación hecha por la Fiscalía 67 DEEDD se tenga como parte de las manifestaciones extendidas en esta acción de tutela.**

7.2.-) Impetro acción de tutela contra la decisión de la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá por cuanto que he agotado el recurso ordinario de apelación que contra la sentencia de primera instancia reglamenta el artículo 65.1 del Código de Extinción de Dominio y contra la decisión de segunda instancia no cabe ningún otro recurso a excepción del recurso extraordinario de revisión que no viene a esta situación. Además de esto, considero que dicha decisión mayoritaria constituye una flagrante violación de la Constitución

Política (artículos 1, 2, 4, 6, 34, 58 y 113), del Código de Extinción de Dominio (artículos 1.3; 3, 17 y 23) y del Código Civil Colombiano (artículos 27 y 28).

7.-3.-) Violación del Código Civil Colombiano, por cuanto este preceptúa en el artículo 27 que “**Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu**”. Es lo que doctrinariamente conocemos como “Interpretación Gramatical”. De su parte, el artículo 28 prescribe que “**Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras (...)**” (negrillas no originales). Pese a lo dicho en ambos artículos, los magistrados de la Sala Mayoritaria ya mencionados, se apartan del texto literal absolutamente claro de los artículos 1, 2, 4, 6, 34, 58 y 113 de la Constitución Nacional y 1.3, 3, 17 y 23 del Código de Extinción de Dominio para, en su remplazo, imponer un criterio caprichoso y contrario al articulado que acabamos de citar.

7.4.-) Violación flagrante del Código de Extinción de Dominio por cuanto éste, en el artículo 1.3 define los bienes como “**Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial**”. En el artículo 3 preceptúa que “**La extinción de dominio tendrá como límite el derecho a la propiedad lícitamente obtenida de buena fe exenta de culpa y ejercida conforme a la función social y ecológica que le es inherente**”. En el artículo 17 dice que “**La acción de extinción de dominio es de (...) contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido**”. En el artículo 23 establece que “**En la actuación procesal los funcionarios judiciales buscarán siempre la efectividad y prevalencia del derecho sustancial**” (negrillas nuestras).

7.5.-) Violación incontestable de la Constitución Nacional por cuánto ésta, en el artículo primero, dentro de los principios fundamentales del Estado dice que éste se sustenta “**... en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**”. En el artículo 2 establece como fines esenciales del Estado “**Servir a la comunidad (...), garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo**”. En el artículo 4 prescribe que “**Es deber de los**

nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades". En el artículo 6 dice que los "Particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones". En el artículo 34 regla que "Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. 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". En el artículo 58 ordena que "La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica". En el artículo 113 dice que "Son ramas del poder la legislativa, la ejecutiva y la judicial (...) Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines". En el artículo 228 se establece que "La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas (...) y en ellas prevalecerá el derecho sustancial". En el artículo ²³⁰ ~~320~~ se impone que "Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial" (negrillas no originales).

8.-) Desenfocada está la mayoritaria de la Sala de Extinción de dominio del Tribunal Superior de Bogotá cuando argumenta in extenso sobre la interpretación del artículo 682 del Código Civil (derecho sobre las construcciones realizadas en bienes públicos) por cuanto que esa es una situación que se da cuando una persona ha entrado a ocupar un bien público merced a la licencia, autorización o permiso concedido por una autoridad competente y una vez se le ha vencido o cumplido tal licencia, permiso o autorización el ocupante pretende que se le reconozcan e indemnize por las mejoras construidas sobre el terreno público. Esta es la situación tratada en la sentencia C-183 del 2003 de la Corte Constitucional de Colombia. Es, repetimos, una situación diametralmente distinta al de la persona que ha ocupado arbitrariamente un bien público y lo ha utilizado para la comisión de actividades ilícitas. Es más, si la persona que ha ocupado un bien público merced a una licencia, permiso o autorización de una autoridad competente construye unas mejoras en el terreno público y las utiliza para una actividad ilícita, esas mejoras serán objeto de una acción extintiva del dominio.

Legalmente nada lo impide. Entonces, no hay ninguna similitud entre el mandato del artículo 682 del Código Civil y el contenido de la sentencia C-183 del 2003 de la Corte Constitucional con el hecho de que alguien ocupe arbitrariamente un terreno público, levante unas mejoras y las dedique al expendio de estupefacientes.

Considera esta Fiscalía 67 DEEDD que el desenfoque de las sentencias tanto de primera instancia como de la segunda estriba en que pierden el norte del debate pues esta discusión no tiene como mira los artículos 63 de la Constitución Nacional ni los artículos 674, 682 y 713 del Código Civil Colombiano pues nadie está poniendo en tela de juicio el contenido de esa normatividad ya que nadie ha dicho que los bienes públicos no sean inalienables, imprescriptibles e inembargables, ni nadie ha dicho que el dueño de un predio no pasa a ser también dueño de las cosas que se construyan sobre ese predio. **No, el quid, la esencia de lo que se discute estriba en si la Jurisdicción de Extinción de Dominio cuenta o no cuenta con mecanismos propios para ordenar la extinción del dominio sobre aquellas mejoras dedicadas al expendio de estupefacientes sin importar el valor económico de tales mejoras y sin importar que estén construidas sobre terrenos estatales. Ahí está la esencia de lo que se discute.** La sentencia de segunda instancia, su sala mayoritaria, es vertical y afirma sin duda alguna, con rotundidad total que las mejoras, por su bajo valor patrimonial ni siquiera llegan al grado de mejoras, carecen de valor patrimonial y, consecuencialmente, no constituyen objeto de la extinción del dominio. Las palabras de la Sala Mayoritaria del Tribunal de Extinción de Dominio son las siguientes: “**(...) el derecho de dominio respecto del cual se promovió la acción de extinción del derecho de dominio no puede ser afectado, principalmente, porque, independientemente que la Fiscalía Especializada la haya catalogado como “mejora”, en consideración al costo de lo allí construido, que conforme la estimación económica establecida en la Secretaría de Hacienda Municipal de Villavicencio para efectos de pago de impuestos y censo catastral fue valorado en \$ 3.974.000”.**

“Importante es considerar, que de lo verificado en las labores de vecindario realizadas por la policía judicial y la fijación fotográfica del inmueble, ubicado en la calle 27 núm. 31-41, se constató que además de ser el bien una construcción informal, también, se trata de un asentamiento maltrecho, en precarias condiciones urbanísticas y estado de abandono”

“Que si bien por efectos de la tenencia irregular que detentaban los ocupantes fue acondicionado como vivienda, esas circunstancias por sí solas no podrían a llevar a concluir que las allí implantadas puedan ser calificadas como unas mejoras al terreno sobre el que se edificaron. En tanto ningún beneficio o valor agregado le generan al predio sobre el que se construyeron” (negrillas mías).

De esas palabras de la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá se desprende un nuevo concepto acerca de lo que son las mejoras edificadas sobre inmuebles. Derivadas del contenido normativo del Código Civil siempre se han entendidos las mejoras como aquellas viviendas, casas, construcciones o edificaciones que se levantan sobre un predio y que pueden ser necesarias, útiles o voluptuarias atendiendo el hecho de que hayan sido construidas para la conservación del inmueble o para que éste se mantenga en un adecuado estado de uso (necesarias) o se hayan construido para aumentar el valor económico del inmueble (útiles) o solo consisten en objetos de lujo y recreo (voluptuarias).

No hay duda en que cualquier mejora que se haga en un terreno aumenta el valor económico de ese predio. Pero esta clasificación de mejoras necesarias útiles y voluptuarias las estableció el legislador civil para prescribir cuales son las mejoras que debe pagar el propietario o el poseedor de un inmueble cuando se le ha ordenado al ocupante que lo reintegre o lo devuelva. Esa es la razón de ser de esa clasificación. Insistimos, toda mejora ocasiona aumento del valor de mercado del bien. Sin embargo, en la tesis esbozada por la Sala Mayoritaria del Tribunal de Extinción de Dominio aparece que cuando una mejora consiste en una de las casas iguales o similares a la que en este caso es objeto de extinción de dominio no constituye mejora ni puede llamársele bien patrimonial y que, entonces no puede ser objeto de extinción de dominio. Recuérdese que la vivienda objeto hoy día de esta discusión tiene las siguientes características: paredes de material o mampostería, techo de zinc, puerta de ingreso de lámina color negro, sin ventana externa, casa cerrada y abandonada, fachada pintada de color verde oscuro (folio 277). El inmueble tiene las siguientes medidas: Fondo, 20 metros lineales; frente, 20 metros lineales; derecha, 14 metros lineales; izquierda, 14 metros lineales (folios 265 a 266.).

Mientras que para el código civil toda mejora tiene un valor económico, para la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá unas mejoras como las que acabo de señalar en el párrafo anterior carecen de valor y, consiguientemente, no pueden ser objeto de extinción de dominio, afirmaciones que como se observa, contravienen lo mandado por el legislador civil en los artículos 965, 966 y 967.

9.-) Negar que una vivienda como la que es objeto de extinción de dominio en este caso no constituye una mejora, decir que carece de valoración económica y que no puede ser objeto de extinción de dominio, desconoce flagrantemente el contenido del artículo 1.3 del Código de Extinción de Dominio que prescribe: “**Bienes. Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble, o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial**” (negrillas no originales).

Fijémonos que el legislador ha sido claro y categórico: Todo lo que tenga una valoración económica son bienes. El legislador no ha establecido condiciones ni excepciones y si el legislador no lo ha hecho, tampoco puede hacerlo el intérprete ni el aplicador de la ley. Este último tiene que atenerse al tenor literal de la ley cuando éste es claro como lo es el artículo 1.3 del Código de Extinción del Dominio. El legislador no ha establecido condiciones ni límites ni excepciones ni cuantías. Basta que un bien tenga una valoración económica y que tenga un origen o una destinación ilícitos. No más. Negar el carácter de bien valorable en dinero de las mejoras que hoy día nos ocupa es negarse a reconocer una realidad que se agiganta ante nuestros ojos. Fijar y aplicar criterios de priorización como se hace en el artículo 25, Idem, es una cosa totalmente diferente a decir que unas mejoras, por su poca representatividad económica no es un bien y, por lo tanto, deja de ser objeto de extinción de dominio. No puede desconocerse en nuestro caso, que si bien es cierto que las mejoras tienen un avalúo catastral de \$ 3.974.000,oo, también es una gran verdad que en Colombia el valor catastral es muy inferior al verdadero valor comercial de un predio o de sus mejoras. De todos modos, lo importante es que el legislador no ha establecido cuantías como condiciones para someter un bien a extinción de dominio pues, como

ya se ha dicho, lo único que se requiere es que el bien tenga un origen o una destinación ilícitos. En el artículo 17, Ejusdem, el legislador es perentorio al afirmar: “**La acción de extinción de dominio es de (...) contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido**”. Por lo tanto, afirmar como lo hace la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá que las mejoras sobre inmuebles públicos carecen de valoración económica y, por lo tanto, no son objeto de extinción de dominio, viola flagrantemente los artículos 1.3 y 17 del Código de Extinción de dominio.

10.-) Dice la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá que esta Fiscalía 67 Especializada de la DEEDD sostiene que “**la generación del impuesto predial por si solo demuestran dominio o acreencia de un derecho patrimonial en cabeza de la persona a quien se le genera el cobro (...) En igual desacuerdo incurren los Delegados al señalar que el registro catastral atribuye derechos de propiedad**” (párrafo 4 de la página 21 de la sentencia de segunda instancia. negrillas no originales). Nada de eso es cierto, este Fiscal jamás ha hecho semejante afirmación que no la hace ni siquiera un estudiante de primer semestre de derecho. Simple y escuetamente hemos mostrado la realidad de un avalúo catastral que hace la Secretaría de Hacienda del Municipio de Villavicencio con respecto a las mejoras objeto de extinción de dominio. Para refutar hay que ser veraces.

11.-) Afirma la mayoría de los integrantes de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá que esta Fiscalía 67, al hablar sobre la posibilidad de ventas o intercambios de mejoras entre las personas privadas está especulando. Esa no es la manera elegante de contradecir una realidad. Especular, en su significado tiene varias acepciones. La primera de ellas expresa “**Meditar o pensar con profundidad en términos puramente teóricos, sin ánimo de aplicación práctica**”. En su segunda acepción, significa “**Hacer suposiciones sobre algo que no se conoce con certeza**”. No sabemos a cual de esos dos significados se refieren los magistrados de la sala mayoritaria. De todos modos, no especula quien afirma la existencia de una realidad objetiva sino quien la niega. El mundo externo, la realidad física existe y es independiente de la opinión que puedan tener los hombres sobre esa realidad física.

Aristóteles decía que “**La característica fundamental de los seres físicos es su movimiento, bien sea los cambios que son resultado de su desarrollo interno o bien su desplazamiento en el espacio**” (negrillas mías). Pues bien, nada puede hacer esta fiscalía 67 si la mayoría de los magistrados de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá cierran los ojos y no quieren aceptar que la compraventa de mejoras sobre inmuebles existe en el infinito mundo de los negocios civiles y mercantiles en Colombia. Que no pueden registrarse por no tratarse de predios o terrenos, esa es otra cosa. Desconocer esa realidad sí es especular, es cerrar los ojos ante una verdad tan grande como la existencia del sol, de los astros, del amor y de los hombres.

12.-) Afirmar como lo hace la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá que sobre mejoras asentadas en terrenos públicos la Jurisdicción de Extinción del Dominio carece de “jurisdicción y competencia” y que “no es la acción de extinción de dominio el mecanismo por el cual se deba velar por la conservación y debida destinación de los bienes del Estado, para lo cual se tienen previstos en el ordenamiento jurídico, ex profeso y precisos procedimientos policivos y administrativos” (Páginas 24 a 25 de la sentencia de segunda instancia), es una flagrante violación directa de los artículos 1, 2, 4, 6, 34, 58 y 113 de la Constitución Nacional, por lo siguiente:

12.1.-) Se violenta el artículo 1 de la Constitución Nacional porque Colombia es un Estado Social de Derecho que tiene como uno de sus principios básicos el estar “**fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**”. Así también lo ha dicho la Corte Constitucional en la ya citada sentencia C-374/97, en los siguientes términos: “Lo propio tiene que afirmarse de la libertad de empresa, de la actividad económica y de la iniciativa privada, aseguradas en nuestro sistema dentro de los límites del bien común y bajo el supuesto de las obligaciones y los compromisos que implica su función social. La industria, el comercio, la producción agrícola y ganadera, la intermediación financiera, la gestión empresarial en sus diversas modalidades, razonable y lícitamente ejercidos, son factores de desarrollo que la Constitución protege, y fuente legítima de progreso y bienestar para quien se ocupa en ellos. En cambio, el montaje de empresas delictivas, la ejecución de actos con objeto ilícito, el saqueo del Tesoro público, el negocio basado en la corrupción, la ganancia obtenida en abierta oposición a los valores jurídicos y éticos que la comunidad profesa son extraños al orden constitucional, atentan contra él

y conspiran gravemente contra la pacífica convivencia y contra el bien público y privado, por lo cual no pueden acogerse a sus garantías ni contar con su protección”.

“La extinción del dominio en la modalidad prevista por el artículo 34 de la Carta traza límites materiales al proceso de adquisición de los bienes y simultáneamente otorga al Estado la herramienta judicial para hacer efectivo y palpable el postulado, deducido del concepto mismo de justicia, según el cual el crimen, el fraude y la inmoralidad no generan derechos. La disposición constitucional da lugar a que se propicien las investigaciones, los trámites y los procedimientos orientados a definir -si prosperan las pretensiones de las entidades estatales que ejerzan la acción- que jamás se consolidó derecho alguno en cabeza de quien quiso construir su capital sobre cimientos tan deleznables como los que resultan del comportamiento reprobable y dañino’.

Por eso, la Corte insiste en que "el Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente 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,..." (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-389 del 1 de septiembre de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

12.2.-) Se violenta el artículo segundo de la Carta Magna Colombiana porque este prescribe que “**Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**” (negrillas mías).En cambio, la decisión de la sala mayoritaria ya referida vulnera todos esos principios fundamentales pues la consecuencia práctica de negarse a extinguir el dominio de las mejoras construidas sobre predios públicos y dedicadas al expendio de estupefacientes es crear un mundo de impunidad alrededor de quienes cometan tan grandes y graves conductas ilícitas que tienen sumida en un universo de inseguridad, delincuencia y criminalidad a la sociedad colombiana poniendo en tela de juicio la vigencia misma del estado de derecho. En Colombia existen hoy en día diez mil (10.000) ollas dedicadas al expendio de drogas, la mayoría de ellas no son otra cosa que mejoras o construcciones rústicas levantadas sobre predios públicos que contaría con una patente de corso pues tendrían la seguridad de que esos bienes no serían extinguidos en virtud de la sentencia que dictó

la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá. Esas ollas no son otra cosa que el caballo de Troya metido por los narcotraficantes en el corazón de todas las ciudades colombianas. No se olvide que el expendededor de estupefacientes es un eslabón fundamental en la cadena del narcotráfico pues es él quien logra que la droga llegue al consumidor y éste haga el pago correspondiente. Sin el expendededor el gran narcotraficante no tendría acceso al consumidor, sin el expendededor no sería posible cerrar el círculo criminal del narcotráfico pues con su actividad delictiva es que el expendededor no solo le llega al consumidor sino que es el mismo quien tiene la misión de introducir a la niñez y a la juventud en el mundo del vicio. No se olvide que las ollas de hoy no son las ollas de antes pues hoy en día las ollas están dominadas por las bandas criminales, verdaderos ejércitos irregulares que a sangre y fuego desplazaron a los antiguos expendedores particulares o los sometieron a su imperio de muerte para que solo expendan las drogas provenientes de esas bandas y a éstas mismas les hagan los pagos correspondientes. Así, entonces, estamos ante situaciones aberrantemente criminales frente a las que la jurisdicción de extinción del dominio no puede cerrar los ojos. Ahora, si bien es cierto que las antedichas mejoras no pueden tener un alto valor económico de cientos o de miles de millones, el juez o magistrado no solo puede quedarse en el análisis del aspecto económico sino que tiene que mirar el alto daño que desde esas mejoras se le hace a la sociedad, especialmente a la juventud y a la niñez pues, como ya lo hemos dicho, esas mejoras son utilizadas como trincheras desde la cual el gran narcotraficante le llega al consumidor a través del expendedor guarecido en las mejoras.

12.3.-) Se violentan los artículos 34 y 58 de la Carta Política pues estas normas son tan claras que no hay razón ninguna valedera para no darles una interpretación literal: “**(...) 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**” (art. 34) y “**La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica**” (art. 58. Negrillas no originales). Es un mandato claro, categórico, perentorio, sin condiciones y sin cuantías y, repetimos, no puede dársele ningún significado diferente al grammatical. Contra este mandato tajante de los

artículos 34 y 58 de la Constitución Nacional se levanta la sentencia de segunda instancia objeto de esta acción de tutela. Mientras que la Carta Política Fundamental ordena una cosa, los magistrados ya aludidos decretan todo lo contrario. El artículo 34 constitucional es absoluto, terminante, sin condiciones, sin cuantías, sin prejudicialidades, sin justificaciones: “**(...) 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**”. En sentido totalmente contrario se expresa la aludida sentencia de segunda instancia objeto de esta acción de tutela cuando sostienen que la jurisdicción de extinción de dominio carece de competencia frente a las mejoras construidas sobre predios del Estado y destinadas al tráfico de estupefacientes.

Se dice en la sentencia sometida hoy día a acción de tutela que “**no es la acción de extinción de dominio el mecanismo por el cual se deba velar por la conservación y debida destinación de los bienes del Estado, para lo cual se tienen previstos en el ordenamiento jurídico, ex profeso y precisos procedimientos policivos y administrativos**” (Negrillas mías, Páginas 24 a 25 de la sentencia de segunda instancia). Grave desenfoque como ya lo hemos dicho. Olvida la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá que no estamos en presencia de un procedimiento civil ni policivo sino en uno de extinción de dominio. Tampoco estamos para “**velar por la conservación y debida destinación de los bienes del Estado**” pues esa no es nuestra función sino que estamos por la extinción del dominio (cosa muy diferente) de unas mejoras usadas para la comisión de actividades ilícitas. No se entiende cómo puede confundirse tan gravemente un proceso reivindicatorio o posesorio civil o uno policivo de lanzamiento por ocupación de hecho con uno de extinción de dominio o viceversa. Creo que esta equivocación ocurre cuando no hay argumentos para sostener una posición antijurídica y totalmente contraria al mandato de los artículos 34 y 58 constitucionales.

Lo dijimos cuando sustentamos la apelación contra la sentencia de primera instancia y lo reiteramos y lo repetimos en esta acción de tutela: “Tan grave y tan protuberante es esta abstención de justicia que el mensaje que se le manda a la sociedad es absolutamente perturbador pues, por un lado, se le está diciendo al micro expendedor que tiene patente de corso

para continuar expendiendo; se le está diciendo que la justicia le reconoce una especie de inmunidad y que la vivienda construida sobre predios municipales está blindada frente al Estado; que en esa vivienda él puede cometer todos los crímenes que quiera y el Estado no puede hacer nada para expropiarle esas mejoras convertidas ahora en una fortaleza inexpugnable frente a la extinción del dominio. Por otro lado, la sociedad indefensa y con estupor recibe la noticia de que todas las ollas desde donde se expenden drogas, por el solo hecho de estar levantadas sobre predios fiscales, perdurarán por los tiempos de los tiempos sin que extinción del dominio pueda hacer nada porque a favor de tales ollas se ha levantado una teoría de impunidad que los protege al respecto. En otras palabras, estaríamos ante la más grave amenaza contra el estado constitucional de derechos, se pisotearían todas las obligaciones de las autoridades de proteger a todos los residentes en Colombia en sus vidas honras y bienes; estaríamos ante una agresión masiva contra todos los derechos y contra todas las garantías fundamentales de cada uno de los habitantes de la nación colombiana. Sería el imperio del oprobio y la vergüenza. Ver que la juventud y la niñez es destruida por los micro expendedores sin que el Estado pueda hacer nada según la teoría contra la que hoy día formulamos esta apelación”.

“La extinción del dominio es la más poderosa arma del Estado para atacar el corazón de los criminales cual es el patrimonio económico. Es el arma más contundente y más categórico porque pretende quitarle al delincuente su oxígeno que es el dinero. Por eso el procedimiento de extinción del dominio, garantista y respetuoso de los derechos de los afectados, es al mismo tiempo dinámico, buscando la eficacia y la prontitud. He ahí entonces el porqué una decisión como la que estamos impugnando no puede tomarse sin medir sus graves consecuencias políticas y sociales no solo por estarse creando un universo de impunidad sino porque se está maniatando la razón misma de la existencia de la jurisdicción de extinción del dominio que no es otra que atacar las finanzas criminales en todas sus manifestaciones”.

12.4.-) La Rama Judicial es uno de los órganos del Estado y, como tal, está en la primerísima obligación de respetar y hacer respetar la Constitución Nacional y contribuir a que se materialicen los fines del Estado como son los del respeto a la dignidad de una sociedad como la colombiana acosada por el micro tráfico de estupefacientes. No puede haber una fuente de riquezas legítima a través del crimen ni el principio de solidaridad que conlleva ser uno para todos y todos para uno tampoco puede ser letra muerta, al igual que el principio de la supremacía del interés general no pueden ser una mera retórica sin ninguna realidad fáctica (artículos 1 y 2 de la Constitución Nacional). Con la sentencia de segunda instancia a la que nos estamos

refiriendo los intereses de la delincuencia dedicada al micro tráfico supedita el interés general; la dignidad de la sociedad es quebrantada y el Estado de derecho desaparece.

Además, dentro de la tridivisión del poder, el funcionario judicial interpreta y aplica la ley, no legisla, no crea normas. Esta última es función exclusiva del poder legislativo (art. 113 Const. Nacional). Una cosa es interpretar la ley y otra cosa es desconocerla o violarla. Las funciones del servidor público están expresamente delimitadas y el servidor judicial tiene que caminar dentro del marco exclusivo de la ley. No puede ir más allá porque se estaría extralimitando como bien sucede en este caso donde se decreta todo lo contrario al expreso articulado ya mencionado de la Constitución Nacional.

Ahora, la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá es un órgano de cierre de los procesos de extinción de dominio pues por encima de sus sentencias de segunda instancia no cabe el recurso extraordinario de casación. Esa circunstancia debe obligar a sus magistrados a ser sumamente cuidadosos en las decisiones que toman pues las suyas configuran una especie de doctrina probable que se irriga sobre todos los fiscales y jueces de la jurisdicción de extinción de dominio de Colombia, funcionarios estos, que al tomar a pie juntillas lo que se dice en una sentencia como esta que es objeto de la acción de tutela, implicaría, como ya lo hemos dicho varias veces, la impunidad total a favor de los expendedores de drogas que habitan en predios públicos.

13.-) La sentencia emitida por la mayoría de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá está fechada el 9 de diciembre del 2021. A la Fiscalía 67 DEEDD nos la comunicaron el día 18 de enero del 2022. Mediante correo nuestro, el día 24 de enero del 2022 solicitamos copia de la decisión de segunda instancia y copia del salvamento de voto. Tales providencias nos la hicieron llegar por correo electrónico el día 11 de febrero del actual año.

CONCLUSIÓN: Por todo lo dicho, honorables magistrados de la Sala Penal, les pido que invaliden la sentencia emitida por la mayoría de la Sala de Extinción de

Dominio del Tribunal Superior de Bogotá y, en su lugar, se ordene que se dicte una nueva con fundamento en lo que señale la sentencia que resuelva esta acción de tutela.

Cordialmente,


ADOLFO ROMERO LOZANO
Fiscal 67 DEEDD
Adolfo.romero@fiscalia.gov.co

ANEXOS:

- 1.-) Sentencia objeto de la acción de tutela y salvamento de voto
- 2.-) Comunicación recibida el 18 de enero del 2022.
- 3.-) Solicitud de la Fiscalía 67, fechada el 24 de enero del 2022, pidiendo copia de la sentencia.

REPUBLICA DE COLOMBIA



Recibido:
17 de Febrero de 202
Jexa.

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA DE DECISIÓN PENAL DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DEL
DOMINIO

Magistrado Ponente: PEDRO ORIOL AVELLA FRANCO

Radicado: 500013120001201800016 01 (E.D. 386).
Proceso: Extinción de Dominio.
Estatuto: Ley 1708 de 2014
Afectado: Herederos de Agapito Ramos Gamboa
Procedencia: Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio.
Asunto: Apelación de Sentencia.
Decisión: Confirma.
Aprobado: Acta No.102
Fecha: Nueve (09) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Al resolver el recurso de apelación interpuesto por el Procurador 87 Judicial II de Villavicencio y La Fiscalía 67 adscrita a la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, la Sala confirmará la decisión proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, el primero (1º) de agosto de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se resolvió no extinguir las mejoras construidas sobre el inmueble ubicado en la calle 27 No. 31-41, barrio el Porvenir, Villavicencio, Meta, cuya titularidad ostenta el citado municipio.

2. SUPUESTOS FÁCTICOS

Fueron expuestos en sentencia de primera instancia, en los siguientes términos:

"Mediante informe No. 721/SIJN-GIDES de fecha 05 de octubre de 2010, proveniente de la Unidad Investigativa Extinción de Dominio Villavicencio-Meta, se pone en conocimiento de la Oficina de Asignaciones de la



Fiscalía de Villavicencio, con fines de extinción de dominio, la diligencia de allanamiento y registro llevada a cabo el día 26 de julio de 2010 en el inmueble ubicado en la calle 27 No. 31-41 del barrio Porvenir, operativo que se basó en información proporcionada por fuente humana no formal que indicaba que la vivienda estaba siendo utilizada por sus habitantes para el expendio y consumo de sustancias estupefacientes.

Según informe de registro y allanamiento FPJ-19 y acta de registro y allanamiento practicado en el inmueble donde se hallaron sustancias estupefacientes, elementos para la fabricación de las mismas y dinero en efectivo. Por estos hechos fueron judicializados los ocupantes de la vivienda, los señores MONICA SAIDEL CHINGATE CANTOR y ALBEIRO LUNA ALDANA.

Por otra parte, se tuvo conocimiento que el día 13 de enero de 2012 en la misma vivienda se adelantó una segunda diligencia de registro y allanamiento, donde se hallaron igualmente sustancias estupefacientes y elementos para la fabricación de las mismas. Por estos hechos fueron capturados sus moradores, los señores GERARDO EMILIO CANO ARREDONDO, RUBÉN DARIO LEÓN ESPINEL Y EMERSON CASTAÑO MARTÍNEZ y aprehendido el menor CRISTIAN ANDRÉS ROJAS RAMÍREZ.

Según ficha predial allegada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sede Villavicencio, las mejoras objeto de extinción de dominio están ubicadas en la calle 27 No. 31-41 barrio el Porvenir de esta ciudad, a nombre del señor AGAPITO RAMOS GAMBOA, quien falleció el 28 de marzo de 2011 conforme al registro civil de defunción expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con indicativo serial 06908139.”

Adicionalmente, se estableció que el lote de terreno sobre el que se edificaron las mejoras es propiedad del municipio de Villavicencio, Meta, mismo que se identifica con el número predial 010302930005000.



3. ACTUACIÓN PROCESAL

3.1. El 7 de mayo de 2018, la Fiscalía 67 de la Dirección Especializada de Extinción de Derecho de Dominio presentó requerimiento de extinción respecto las mejoras construidas en el inmueble ubicado en la calle 27 No. 31-41, barrio el Porvenir, municipio de Villavicencio, mismas que figura en el Registro Catastral a favor del señor Agapito Ramos Gamboa¹.

3.2. Posteriormente, las diligencias le fueron remitidas al Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, Despacho que agotados los correspondientes estancos procesales, profirió sentencia el 1º de agosto de 2019, declarando la improcedencia de la acción de extinción del derecho de dominio de la construcción afectada.

3.3. Contra la anterior determinación interpuso recurso de apelación el Procurador 87 Judicial II de Villavicencio y La Fiscalía 67 adscrita a la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, mecanismo que fue concedido en auto del 2 de septiembre de 2019².

3.4. Las diligencias ingresaron a esta Corporación el 11 de septiembre de ese mismo año³.

4. DE LA SENTENCIA OBJETO DE APELACIÓN

4.1. Como se indicó en líneas precedentes, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, mediante sentencia del primero (1º) de agosto de dos mil diecinueve

¹ Cuaderno Principal No. 1, folio 215 y 216-

² Ibidem, folio 142

³ Cuaderno del T.S.B., folio 4



(2019), declaró la improcedencia de la acción de extinción del derecho de dominio respecto de las mejoras construidas sobre el predio ubicado en la calle 27 núm. 31-41, barrio El Porvenir, Villavicencio, Meta.

4.2. Al efecto, luego de narrar la situación fáctica, reseñar los antecedentes procesales relevantes, se identificó el bien comprometido, para lo cual se precisó que se trata de las mejoras levantadas en el inmueble propiedad del municipio de Villavicencio, Meta. Obra que registra en el certificado catastral a nombre del fallecido Agapito Ramos Gamboa.

4.3. En ese mismo orden se destacaron los fundamentos legales que soportan la causal 5^a del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, por la que se presentó requerimiento de extinción

4.4. En relación con el análisis probatorio, se hizo una relación de los medios de conocimiento que demuestran la destinación ilícita dada a la vivienda construida sobre el predio ubicado en la calle 27 núm. 31-41, barrio el Porvenir, municipio de Villavicencio, Meta.

4.5. Elementos de convicción con los que se concluyó que en el presente caso se estructura el aspecto objetivo de la causal 5^a del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, dado que el inmueble comprometido fue utilizado para la conservación de estupefacientes que tenían por objeto su expendio.

4.6. Ahora, en cuanto al elemento subjetivo de la causal por la que se procede, se señaló que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Seccional Villavicencio, allegó al proceso certificado catastral núm. 01-03-0293-0005-001 y la ficha predial correspondiente al inmueble objeto de extinción.



4.7. Documentación que da cuenta que las mejoras levantadas le registran al ciudadano Agapito Ramos Gamboa, fallecido el 28 de marzo de 2011. Y el terreno sobre el que se edificó es propiedad del municipio de Villavicencio, Meta.

4.8. A continuación, se hizo referencia al artículo 674 del Código Civil, para diferenciar los bienes estatales entre los de uso público y fiscales. Siendo el lote sobre el que se levantó la vivienda uno de los segundos, es decir un bien fiscal, que pertenece al Estado.

4.9. Adicionalmente, se trajo a colación los artículos 679 y 682 del Código Civil, para señalar que “*cualquier mejora levantada sobre bienes tanto de uso público como fiscales por quien tuvo un título precario para ello, carece de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar indemnización alguna, debido a que el origen vicioso de su ocupación no puede conferir ningún derecho frente al Estado y, en esa medida, las mejoras construidas sobre bienes de esta categoría pasan a ser propiedad del Estado.*”

4.10. También se precisó que las mejoras levantadas sobre un bien público no tienen el mismo tratamiento que las realizadas en uno particular, por cuanto los primeros tienen una protección especial del Estado, al considerarse inalienables, inembargables e imprescriptibles.

4.11. Se concluyó que aun cuando las mejoras se encuentran inscritas a favor de Ramos Gamboa, esto no quiere decir que les asista un derecho patrimonial sobre las mismas. Pues al haber sido construidas sobre un bien de la Unión pasan a ser de dominio público.



4.12. Se agregó en el fallo confutado “que no se discute que las mejoras o una edificación levantada sobre suelo propio o ajeno tienen un valor económico a la luz del numeral 3 del artículo 1 de la Ley 1708 de 2014, y que son bienes susceptibles de extinción de dominio, pero lo que no resulta de recibo para el despacho, es la argumentación contraída a brindar el mismo tratamiento a las mejoras levantadas sobre un bien fiscal, como quiera que existe una reglamentación especial que indica que todas las obras o edificaciones levantadas en terrenos del Estado con o sin permiso, una vez finalizado el permiso deben restituir junto con el terreno, es decir, sin indemnización por parte del Estado, máxime cuando no media ningún permiso o autorización al respecto.” (Sic)

4.13. Así las cosas, consideró la *a quo* que el bien objeto de la acción adquirió el mismo carácter del lote de terreno sobre el que se construyó, esto es una propiedad del Estado contra la que no procede la acción extintiva.

5. DEL RECURSO DE APELACIÓN

5.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

5.1.1. El Procurador 87 Judicial Penal II de Villavicencio dentro del término de ejecutoria⁴, interpuso y sustentó el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio el 1º de agosto de 2019, solicitando se revoque la decisión y en su lugar se declare la extinción del derecho de dominio de las mejoras objeto de la acción.

⁴ Cuaderno principal de primera instancia, Folio 76 a 77.



5.1.2. La inconformidad con la decisión de la *a quo* radica en que a consideración del Delegado esos incrementos tienen un valor económico independiente del bien inmueble sobre el que se construyó. Representando la edificación un derecho patrimonial que por su naturaleza jurídica puede ser objeto de extinción, acorde con el numeral 3º del artículo 1º la Ley 1708 de 2014.

5.1.3. Agregó que aun cuando el inmueble sobre el que se realizó la mejora no puede ser objeto de usucapión, ello no significa que el particular pierda el derecho sobre lo edificado, en tanto tal consecuencia tendría que ser ordenada por una autoridad competente. Añadió, que el contenido económico del derecho afectado se refleja en los actos de tenencia y goce ejercidos por los herederos de Ramos Gamboa, quienes podrían reclamar la ocupación.

5.1.4. Concluye la alzada aludiendo que el fallo confutado deja en incertidumbre el reconocimiento jurídico a favor de Agapito Ramos Gamboa y herederos. Además de conllevar a una falta de coherencia entre las razones de la decisión y el contenido de lo resuelto. Pues al tiempo que se abstiene de extinguir la mejora, también, impide a los herederos continuar con el uso de lo edificado, obviando el acto de inscripción y registro que pesa sobre ese inmueble.

5.1.5. En consonancia con lo antes dicho, agregó el Procurador, que la consecuencia de extinguir el derecho de dominio no solo sería la entrega del predio a la entidad pública, sino también la cancelación del acto de inscripción en el Catastro.

5.2. FISCALÍA 67 ADSCRITA A LA DIRECCIÓN ESPECIALIZADA DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO.



5.2.1. La apelación propuesta por el Delegado Fiscal tiene como propósito que se revoque la decisión de primera instancia, y en su lugar se decrete la extinción del derecho de dominio de las mejoras propiedad de los herederos del fallecido Agapito Ramos Gamboa.

5.2.2. Lo pretendido tiene por sustento las razones a exponer: *i)* La acción de extinción se dirige únicamente contra la edificación levantada en el terreno ubicado en la calle 27 núm. 31-41, por Agapito Ramos Gamboa, que desde la óptica de la Ley 1708 de 2014 constituye un derecho patrimonial; *ii)* Las mejoras tienen una valoración económica independiente del terreno donde se realizaron, tanto así, que su propietario puede registrarlas catastralmente, venderlas, arrendarlas o usufructuarlas. Adicionalmente, son objeto del pago de impuesto patrimonial, liquidado con base en el avalúo catastral; *iii)* Las consideraciones empleadas por el juez de primera instancia son propios de una acción civil que en nada atañe a la acción de extinción de dominio; *iv)* El concepto de derecho patrimonial tiene en cuenta la relación valorable en dinero de una cosa y una persona. En este evento la edificación levantada sobre el terreno fiscal creó una relación patrimonial entre la obra y quien la realizó, independiente del terreno donde se construyó; *v)* Aun cuando el Alcalde de Villavicencio tiene facultades para demandar civilmente la reivindicación o restitución del predio donde se realizó la mejora, eso no inhibe al juez de extinción para decretar la extinción del inmueble destinado a fines ilícitos; *vi)* La decisión de no extinguir el bien afectado constituye una denegación de justicia.

5.2.3 Finaliza extractando que lo edificado es susceptible de estimación económica conforme las previsiones del numeral 3º artículo 1º de la Ley 1708 de 2014, por lo que, surge procedente la declaratoria de extinción. Máxime cuando no se suscitó



cuestionamiento en punto a las actividades ilícitas allí desarrolladas, configurándose los elementos de la causal enrostrada.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

Esta Sala de Decisión, es competente para resolver el mecanismo de alzada, con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Política, así como en los artículos 11 y 38 (numeral 2º) de la Ley 1708 de 2014, precisando que acorde con lo normado por el inciso 1º del artículo 72 *eiusdem “en la apelación, la decisión del superior se extenderá a los asuntos que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación”*.

Adicionalmente, en este mismo contexto, debe destacarse que a esta Colegiatura se le asignó especialmente tal atribución en los Acuerdos PSAA10-6852, 6853, 6854, 6866, 7335, 7336 de 2010, 7718 de 2011 y 9165 de 2012, emanados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

6.2. El problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si en el presente caso fue correctamente fundada la sentencia del 1º de agosto de 2019, proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, que declaró la “improcedencia” de la acción de extinción del derecho de dominio respecto las mejoras construidas por el señor Agapito Ramos Gamboa, en el terreno ubicado en la calle 27 núm. 31-41, barrio el Porvenir, propiedad del municipio de Villavicencio, Meta.



Para lo cual, surge como cuestión nuclear a resolver si lo cimentada sobre un terreno de dominio público, puede ser objeto de extinción del derecho de dominio.

6.3. Caso concreto.

6.3.1. Cuestión Previa: De la naturaleza jurídica de la acción extintiva del dominio.

El inciso 2º del artículo 34 de la Constitución Política de 1991 contempló la posibilidad de que, a través de sentencia judicial, pudiera extinguirse el dominio de “*bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social*”, por lo que en desarrollo de tal precepto, se expidió la Ley 333 de 1996, mediante la cual, se establecieron normas tendientes a regular la extinción del derecho de dominio del patrimonio obtenido de manera ilícita como mecanismo para responder al aumento de la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción, así como para recuperar los bienes producto de actividades delictivas.

Posteriormente, tal normatividad fue derogada por la Ley 793 del 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-740 del 28 de agosto del 2003 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, en la que con relación a la naturaleza jurídica de la acción en comento, sentó que la misma “*se dotó de una particular naturaleza, pues se trata de una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el constituyente y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad*”.

En este orden, se tiene que el proceso extintivo del dominio, cuyo origen es eminentemente constitucional: *constituye una*



restricción legítima del derecho de propiedad de quienes lo ejercen atentando, directa o indirectamente, contra los intereses superiores del Estado; es un instrumento autónomo, independiente y garantista, orientado a defender el justo título, y a reprimir aquél que riñe con los fines legales y constitucionales del patrimonio; tiene absoluta reserva judicial, pues la titularidad del dominio de un bien determinado, sólo puede ser desvirtuada por el Juez competente, una vez se acrediten los presupuestos legales para ello; y no genera contraprestación económica alguna para el afectado, como consecuencia del origen ilegítimo y espurio de sus recursos.

Es decir, la naturaleza jurídica de la acción que aquí nos ocupa, es ajena a la de una pena, dado que lo que en realidad constituye es “una institución en virtud de la cual se le asigna un efecto a la ilegitimidad del título del que se pretende derivar el dominio, independientemente de que tal ilegitimidad genere o no un juicio de responsabilidad penal”⁵.

Así entendida, se tiene entonces que la acción de extinción de dominio no está condicionada, para su ejercicio, a la demostración de culpabilidad alguna, y puede emprenderse independientemente del proceso punitivo y en esa medida, en ella no caben las garantías y principios que lo rodean, habida consideración de que sus presupuestos, la asignación de competencias y los procedimientos son diferentes de él y de otras acciones.

En otros términos, este instrumento constitucional no es, en manera alguna, “una institución que haga parte del ejercicio del poder punitivo del Estado y por ello no le son trasladables las garantías constitucionales referidas al delito, al proceso penal y a la pena”⁶, lo cual implica, que en el ámbito de esta acción no puede hablarse de la

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-740 del 28 de agosto de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Ibidem. Sentencia C-740/2003.



presunción de inocencia, *el in dubio pro reo* o el principio de favorabilidad.

Debe destacar la Sala que tales prolegómenos, desarrollados en el marco de la Ley 793 de 2002, aún conservan vigencia en el actual Código de Extinción de Dominio, promulgado mediante la Ley 1708 de 2014 –*que comenzó a regir el 20 de julio de 2014*⁷–.

Esta nueva normatividad, fundamentalmente se caracteriza por: **i)** *Distinguir* la extinción de dominio y la acción de extinción de dominio; **ii)** *Conservar* la estructura de procedimiento de dos etapas: una de instrucción y otra de juzgamiento; **iii)** *Reestructurar* la fase inicial; **iv)** *Mantener* la estructura de la etapa de juicio; **v)** *Conservar* el procedimiento escrito; **vi)** *Conservar* las facultades investigativas en la Fiscalía General de la Nación; **vii)** *Redefinir* las causales de extinción de dominio; **viii)** *Crear* el control de legalidad; **ix)** *Fijar* fines explícitos para las medidas cautelares; **x)** *Establecer* los fines de la fase inicial; **xi)** *Eliminar* la segunda instancia dentro de la etapa adelantada por la Fiscalía; **xii)** *Crear* la figura de la demanda de extinción del derecho de dominio; **xiii)** *Suprimir* la etapa probatoria y de alegatos ante la Fiscalía; **xiv)** *Prescindir* de la figura del curador ad-Litem, cuyas funciones, son asumidas por el Ministerio Público; **xv)** *Establecer* un régimen probatorio propio; **xvi)** *Incluir* en el procedimiento las figuras de acumulación por conexidad y ruptura de la unidad procesal; y **xvii)** *Contemplar* el ejercicio de la Acción extraordinaria de revisión.

No obstante, el artículo 15 del citado cuerpo legal prevé que “*la extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración*

⁷ Ley 1708 de 2014. “Artículo 218. Vigencia. Esta ley entrará a regir seis (6) meses después de la fecha de su promulgación, deroga expresamente las Leyes 793 y 785 de 2002, Ley 1330 de 2009, así como todas las demás leyes que las modifican o adicionan, y también todas las leyes que sean contrarias o incompatibles con las disposiciones de este Código. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 18 de la Ley 793 de 2002, y los artículos 9º y 10 de la Ley 785 de 2002, seguirán vigentes”.



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”.

A su turno el artículo 17 *eiusdem* dispone que “*la acción de extinción de dominio de que trata la presente ley 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*” mientras que el artículo 18 ratifica la independencia de esta acción al prescribir que la misma “*es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad*”.

Por manera que, siguen presentes en la nueva legislación los rasgos que otrora señalara la Corte Constitucional en relación con la acción extintiva del dominio al calificarla como una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa, expresamente regulada por el constituyente y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad.

6.3.2. Resolución de los recursos propuestos.

En el caso *sub examine* la acción se dirige en contra del derecho de dominio que a consideración del ente fiscal les asiste a los sucesores de Agapito Ramos Gamboa respecto de lo edificado sobre el terreno con número predial 010302930005001, cuya titularidad ostenta el municipio de Villavicencio, Meta.

No hay discusión, anticipese, respecto al carácter de dominio público predictable del predio sobre el que se realizó la edificación aquí afectada.



En tanto así lo enuncia el artículo 674 del Código Civil, que cita:

“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

La cuestión se dirige a establecer si las mejoras contra las que se dirigió la acción pública son susceptibles de tal declaración. Para lo cual se procederá a establecer la naturaleza del bien afectado y el derecho que le asiste a quien la Fiscalía Especializada estableció como titular.

Conforme el artículo 713 del Código Civil, la **accesión** es un modo de adquirir el derecho de dominio, por virtud de la cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que a ella se junta, en su condición de propietario de la principal, por ministerio de la Ley y sin que para ello sea necesaria la voluntad de adquirir. (Art. 713 y 739 del Código Civil) Esta figura reglamenta la adquisición de dominio de una cosa nueva que pierde su individualidad debido a su incorporación a otra.

Contenidos normativos de los que claramente surge que en tratándose de la regulación de relaciones entre particulares, las mejoras levantadas sobre un predio ajeno dan lugar a dos supuestos de derecho, el de dominio para el dueño de predio (principal) y el carácter personal o de crédito para el mejorante (accesorio). Así lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, en sentencia del 31 de marzo de 1998⁸, que reza:

⁸ Expediente 4674



“...[E]n principio, quien es señor de la tierra pasa a serlo, por el modo de la accesión, de lo que otro edifica en ella en virtud de que lo accesorio es atraído a lo principal. Siguese que, en tal evento, el edificador no tiene un derecho de dominio tal sobre la mejora que le faculte para disponer de ella a su antojo o para impedir que el dueño de la tierra la haga suya. El señorío de la mejora, entonces lo adquiere éste por el modo originario de la accesión, y no por derivarlo de un acto de voluntad del mejorante, quien, como adelante se dirá, **solo tiene un derecho crediticio por el valor de la edificación o por el valor de las prestaciones mutuas, en su caso.**” (Negrillas fuera de texto)

Criterios ampliamente resaltados por esa misma Corporación en providencia del 7 de noviembre de 2018⁹, al señalar “...el edificador no tiene un derecho de dominio tal sobre la mejora que le faculte para disponer de ella a su antojo o para impedir que el dueño de la tierra la haga suya. El señorío de la mejora, entonces, lo adquiere éste por el modo originario de la accesión, y no por derivarlo de un acto de voluntad del mejorante, quien, como adelante se dirá, sólo tiene un derecho crediticio por el valor de la edificación o por el valor de las prestaciones mutuas, en su caso.”

Presupuestos normativos y jurisprudenciales, de los que claramente surge, que si bien el dueño del predio mejorado lo es también de las edificaciones sobre el mismo implantadas, por accesión, correlativamente las mejoras construidas sobre terreno ajeno generarian a favor de quien las erigió la obtención del pago de su obra, prestación que estaría a cargo del titular del dominio que no es otro que el propietario de la tierra, constituyéndose así a favor del mejorante un derecho personal o de crédito, que en línea de principio, podría ser objeto de la acción de extinción de dominio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 30 numeral 2º de la Ley 1708 de 2014.



Criterios que si bien resultan vigentes a luz del derecho privado no sucede lo mismo en tratándose de las obras implantadas en bienes del Estado, que bajo la aplicación del principio según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal, adquieren ese mismo carácter de públicos, además de los rasgos propios del interés que se protege, es decir son “... *imprescriptibles, inalienables e inembargables...*” (art. 63 C.P.)

Así incluso lo tiene previsto el artículo 682 del Código Civil, al establecer que:

“Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión.”

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional en SC-183-03, referenció que conforme el artículo 63 de C.P., la ocupación de un bien de uso público no confiere derecho alguno sobre el predio ni lo allí levantado. Sin que, además, se trate de mejoras contenidas en el Código Civil, dada la naturaleza del terreno donde se construyó.

Así lo dejó sentando el máximo órgano al indicar:

“3.6. Conforme a lo expuesto, es claro entonces, que los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (art. 63 C.P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia,



permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detención irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares.

Del mismo modo, quien obtiene un permiso, licencia o concesión para levantar construcciones o edificaciones en bienes de uso público, habrá de atenerse a lo que en el respectivo acto que se lo concede se prevea en cuanto al destino de tales construcciones o edificaciones cuando expire el permiso, licencia o concesión, y, en todo caso, es claro que no podrá invocar derecho de retención sobre el bien de uso público para prolongar de esa manera la detención del mismo, pues, se repite, el particular en esa hipótesis no tiene derecho alguno sobre el bien de uso público, ni aducir en ningún caso que se trata de mejoras a las que se refiere el Código Civil, pues no lo son de ese carácter dada la naturaleza de bienes de uso público sobre el cual han sido realizadas. Además, sería absurdo que la Nación que confiere la concesión, licencia o permiso, apareciera luego como deudora del particular para resultar gravada con el pago de mejoras como consecuencia de haber otorgado un derecho de ocupación temporal de un bien que conforme a la Constitución, sólo al Estado le pertenece. No resulta constitucionalmente admisible que aquel a quien se beneficia con la posibilidad de explotación económica de un bien de uso público mediante una ocupación temporal, se encuentre luego legitimado para obtener una contraprestación económica a cargo del Estado por construcciones o edificaciones que allí hubiere levantado, las cuales, como accesorias que son pertenecen al Estado."

Si eso es así, con respecto a construcciones o edificaciones o cualquier mejora levantada sobre bienes de uso público por quien obtuvo en su momento un título precario para ello, con mucha mayor razón ha de concluirse que quien no tiene título distinto a ser un detentador de facto, carece también de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar previamente a la restitución del predio indemnización alguna, pues el origen vicioso de su ocupación no puede conferirle ningún derecho frente al Estado.



Lo procedente, al vencimiento del permiso, licencia o concesión, es la restitución del bien de uso público con lo que a él accede, la que habrá de obtenerse mediante el ejercicio de las acciones legales pertinentes por la autoridad pública que corresponda, si el particular voluntariamente no lo restituye. Y, cuando se trate de detentadores de hecho, la autoridad pública no tiene alternativa diferente a la de cumplir con su deber de ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para obtener la restitución de los bienes de uso público al Estado, incluido todo lo que accede a ellos.

En cualquiera de estas hipótesis, si el servidor público con competencia para el ejercicio de tales acciones las omite o dilata de manera injustificada, será responsable disciplinaria, penal y patrimonialmente conforme a la Constitución y a la ley.” (Negrillas y subrayo fuera de texto)

Se desprende de lo anterior, que el derecho de dominio respecto del cual se promovió la acción de extinción del derecho de dominio no puede ser afectado, principalmente, porque, independientemente que la Fiscalía Especializada lo haya catalogado como “Mejora”, en consideración al costo de lo allí construido, que conforme la estimación económica establecida por la Secretaría de Hacienda Municipal de Villavicencio para efectos de pago de impuestos y censo catastral fue valorado en \$3.974.000¹⁰.

Importante es considerar, que de lo verificado en las Labores de vecindario realizadas por la Policía Judicial¹¹ y la fijación fotográfica del inmueble¹², ubicado en la calle 27 núm. 31-41, se constató que además de ser el bien una construcción informal, también, se trata de un asentamiento maltrecho, en precarias condiciones urbanísticas y estado de abandono.

¹⁰ Cuaderno original 1, folio 1 a 5.

¹¹ Ibídem, folio 273

¹² Ibídem, folio 276 y 277



Que si bien por efectos de la tenencia irregular que detentaban los ocupantes fue acondicionado como vivienda, esas circunstancias por si solas no podrían llevar a concluir que las allí implantadas puedan ser calificadas como unas mejoras al terreno sobre el que se edificaron. En tanto ningún beneficio o valor agregado le generan al predio sobre en que se construyeron.

Así emerge del art. 966 del Código Civil, que cita:

"El poseedor de buena fe, vencido, tiene asimismo derecho a que se le abonen las mejoras útiles, hechas antes de contestarse la demanda.

Solo se entenderán por mejoras útiles las que hayan aumentado el valor venal de la cosa. (...)" (Énfasis añadido)

En relación, justamente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, en SC -1905 de 2019 definió:

"Respecto de las mejoras nuestro ordenamiento, con raigambre romanista, ha acogido la definición tradicional, calificando las necesarias como aquellas sin las cuales el inmueble no podría ser conservado, útiles, las que no siendo indispensables para la conservación del inmueble, aumentan su valor y resultan provechosas para el propietario y locatario; y voluptuarias, referidas a las realizadas en beneficio exclusivo de quien las incorporó, como de recreo o esparcimiento, de mero lujo o suntuarias; reconociendo los efectos de su realización en distintos escenarios, así como la existencia o no del derecho y condiciones necesarias para reclamarlas." (Resalto sumado)

Contenido del cual surge claro que el “*inmueble de una sola planta, techado en zinc, fachada en material de color amarillo con zócalo negro, ventana sin vidrio en reja de color negra, caja de contador de la luz metálico de color negro, anden en cemento rustico...*”, no le representa utilidad alguna al lote de terreno, propiedad de municipio de Villavicencio, a contrario sensu, es evidente que cualquier acción encaminada a recuperar y hacer



fructífero el predio tendría por consecuencia la demolición de lo allí levantado. Lo cual dicho sea de paso, le genera, antes bien, costos adicionales al propietario.

Con todo, cabe señalar que, con el ánimo de zanjar la discusión, en el evento de darse por aceptado que, lo construido se trate de una mejora, susceptible de valoración, reconocimiento y de contenido patrimonial, también habría que considerar en quién radica esa titularidad.

Para lo cual se tiene que la edificación fue levantada sobre un predio público, lo que tiene por implicación legal que la disposición de lo allí levantado, en su condición de accesorio, se pierda y pase a ser del titular de lo principal, que en este caso es el municipio, como propietario del terreno.

Así incluso lo afirmó la Corte Constitucional en sentencia ya citada (SC-183/03), al precisar que las reglas de la accesión, como modo de adquirir dominio, también se aplica en bienes de uso público.

Sin que lo anterior se trate de consideraciones exclusivas de la jurisdicción civil, que escapan a la discusión propia de la acción extintiva, como lo expone la Fiscalía Especializada. Pues es imprescindible que el fallador en extinción del derecho de dominio conozca la naturaleza y los aspectos relativos a la regulación del derecho que se pretende extinguir, para así determinar si el escrutado es objeto de la citada acción. Y solo a partir de allí entrar a valorar la configuración de las causales que conllevaron al desconocimiento de los fines constitucionales que se imponen al ejercicio de la propiedad privada.



Tanto así que el artículo 26 del CED hace remisión directa por Integración al Código Civil para los aspectos relativos a la regulación de los derechos de personas, bienes, obligaciones y contratos civiles.

Siendo oportuno advertir, al representante de la Procuraduría General de la Nación que el municipio de Villavicencio si fue vinculado oportunamente a esta actuación, incluso, se hizo parte mediante poder otorgado a un profesional del Derecho por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía. Al resultar incuestionable el interés que le asiste en el caso *sub examine*, como propietario del bien sobre el que se implantó la construido y de lo allí edificado.

Tanto así que en el expediente consta que el Apoderado del Municipio interpuso recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia. Mecanismo del cual desistió aludiendo que la providencia confutada dispuso “*entregar el inmueble al Municipio de Villavicencio*”¹³, con lo cual como resulta natural y obvio, decayó su interés jurídico para impugnar la sentencia.

Asimismo, cabe descartar los argumentos de los recurrentes relativos a que la generación del impuesto predial por si solo demuestran dominio o acreencia de un derecho patrimonial en cabeza de la persona a quien se le genera el cobro. Así lo señaló la Corte Constitucional en la ya citada decisión (SC183/03):

FAP

“... los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren “en manos de particulares” y ellos los estén aprovechando económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos

¹³ C.O. núm. 2, folio 121



bienes en caso de que se encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada.

A juicio de la Corte, la posibilidad de gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público que estén en manos de particulares, se aviene con el objeto y finalidad de la Ley 768 de 2002 de la cual hace parte la norma acusada, cual es dotar a los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta “de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan éstos, considerados en particular”.

(...)

4.3. Siendo ello así, no puede aceptarse el argumento esgrimido por el demandante, en el sentido de que la disposición objetada viola el artículo 150-9 de la Constitución, pues el legislador no está autorizando la enajenación de bienes nacionales, sencillamente se está facultando a los concejos distritales para gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras que sobre esos bienes se efectúen dado el aprovechamiento económico que los particulares están derivado de ellas, **sin que ello implique que el pago de dicho impuesto genere algún derecho sobre el terreno ocupado**, como lo establece el inciso final del artículo 6, numeral 3, de la Ley 768 de 2002, aspecto éste último que el actor no se detiene a analizar, es más, ni siquiera transcribe en el escrito de demanda.

Así las cosas, la norma demandada no “legaliza” la ocupación de bienes de uso público como erradamente lo interpreta el demandante, lo que hace la norma, como lo señalan el Ministerio Público y la entidad interveniente, es reconocer una situación fáctica y a partir de ella imponer una obligación tributaria con fundamento en el principio de equidad y de igualdad ante las cargas públicas, **sin que el pago de ese impuesto**



implique algún derecho sobre el terreno como la misma ley lo establece. (Negrillas y subrayo fuera de texto)

En igual desacuerdo incurren los Delegados al señalar que el registro catastral atribuye derechos de propiedad. Al respecto se pronunció el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 27 de abril de 2016¹⁴, al referir que la inscripción en el catastro, esto es, la incorporación de la propiedad inmueble en el censo catastral dentro de los procesos de formación, actualización de la formación o conservación no constituye título de dominio, ni sanea los vicios que tenga una titulación.

Asimismo, se agregó que la función catastral no tiene como objeto dirimir controversias sobre la propiedad inmueble, sino formar, actualizar y conservar los catastros en orden a la debida identificación de los inmuebles.

Descartándose así que la mera inscripción catastral y/o el pago de impuesto predial unificado por el avalúo consignado en ese registro deriven derechos pasibles de ser reconocidos.

Tampoco es razonable, menos admisible, la línea de argumentación que especula sobre la posibilidad de ventas o intercambios de mejoras como las de marras, entre las personas privadas, pues tampoco estas posibilidades logran trastocar, lejos están de hacerlo, la naturaleza jurídica del objeto de una tal suerte de tráfico comercial. Valga de ejemplo lo que ocurre con las armas de fuego, amparadas y no autorizadas, pues no obstante aquellas posibilidades, es innegables que las mismas no por eso dejan de ser monopolio del Estado.

¹⁴ 11001032400020130057500



↓ Establecida la condición de bien de dominio público que ostenta la cosa afectada, surge evidente la improcedencia de la acción de extinción del derecho de dominio promovida en contra las “mejoras” levantadas por el fallecido Agapito Ramos de Gamboa, pues en virtud de la accesión su naturaleza al igual que la del terreno que las recibió, son las de un bien patrimonial del Estado, representado en este caso por la Entidad local.

↓ Ahora bien, la inferida improcedencia de la acción, conforme la apodíctica conclusión que se viene de sentar, de suyo implica la ausencia de jurisdicción y de competencia,¹⁵ predictable de la autoridad judicial encargada de adelantar el procedimiento de extinción de dominio, en tanto sin que haya lugar a discusión al respecto, siendo la misma “... *de naturaleza constitucional, publica, jurisdiccional, directa*”¹⁵, pero además, enfáticese y resáltese, “*de carácter real y de contenido patrimonial*¹⁶”, tal cual se dejó previsto *ut supra*, su objeto ciertamente se circscribe a “*bienes*”¹⁷ respecto de los cuales se “*pueda ejercer un derecho patrimonial*”¹⁸, pero de carácter privado, porque no otro derecho de dominio sino el que implica propiedad privada, valga la repetición, es el que es susceptible de extinción, en razón de la actualización de una o varias de las causales¹⁹ previstas por el legislador al efecto.

Lo anterior porque surge de Perogrullo que es respecto de la propiedad privada que el constituyente autorizó la perdida de dominio en favor del Estado, cuando quiera que no se obtenga mediante justo título o se le confiera destinación ilícita, en tanto indiscutiblemente la protección con garantía suprema del aludido derecho emerge, de varias normas constitucionales como el

¹⁵ Art. 17 CED

¹⁶ Art. 17 Cit.

¹⁷ Art. 3º Cit.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Art. 16 Ib.



preámbulo, entre otras, pero particularmente de la proscripción de ciertas penas como las que indica el art. 34 superior, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2020, cuando manda que se prohíben las penas de destierro y confiscación, pero paso seguido dispone 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*” dispositivo que obviamente se refiere a ese derecho de dominio que a su turno protege el artículo 58 de la misma Carta, en cuanto dispone que “*Se garantiza la **propiedad privada** y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...*” (Subraya la Sala)

Esa tesisura de interpretación se corresponde y refuerza con el concepto que de la aludida acción introdujo el legislador en el artículo 15 del CED, cuando dispuso que “*La extinción de dominio...*” consiste: “...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.”

Y todo lo anterior, porque desde luego no resulta admisible, y en cambio sí claramente tautológico, que sea susceptible de extinción de dominio un derecho distinto de la propiedad privada, verbigracia, el que ejerce la Unión o ésta a través de sus entes oficiales respecto de sus bienes (Art. 674. del CC), para finalmente resolver la declaración de titularidad de los mismos a favor del propio Estado.

Por manera que ciertamente serán pasibles de extinción de dominio los bien que “... sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial.” (Art. 1º núm. 3º



del CED) pero siempre y cuando ese derecho entrañe propiedad privada, y no pública o fiscal.

La aludida falta de jurisdicción y competencia, comportarían la actualización de la causal de nulidad prevista en el numeral 1º del artículo 83 del CED; con todo, no resulta procedente su declaratoria, en la medida en que campea una herramienta más eficiente para subsanar (Art. 82 ídem) la irregularidad plena del presente trámite, que será desde luego la confirmación de la sentencia que resolvió declarar improcedente la presente acción.

Ahora, de todo lo anterior emerge que esa determinación, antes que aparejar denegación de justicia, se corresponde con la plena aplicación del sistema jurídico adecuadamente interpretado por el juzgado de instancia.

Sin embargo de todo lo anterior, y ya en el contexto de la supuesta acreencia indemnizatoria que resultaría eventualmente favorable a los detentadores materiales del predio de marras y sus mejoras, corresponde a la Colegiatura verificar si respecto de quienes fueron llamados como afectados dentro de la presente acción recae un derecho patrimonial (distinto al de propiedad) derivado del que se adujo en el acto de requerimiento formulado por la Fiscalía 67 Especializada y susceptible de ser declarado objeto de extinción de dominio.

Para lo cual, es necesario detenerse en las decisiones de la Corte Constitucional, en sede de tutela²⁰, e incluso del Consejo de Estado²¹, en sentencia de reparación directa, que han reconocido a favor de los ocupantes ilegítimos que son lanzados de los bienes del

²⁰ T-034/04, T-210/10, T-527/11 y, en Sentencia de Constitucionalidad C-097/06

²¹ Sentencia de radicado 47001233100020020044301 del 28 de enero de 2015.



Estado, derechos indemnizatorios consistente en el “*pago de las mejoras realizadas al predio*”.

Reconocimiento económico que tiene como fundamento la protección de los principios de buena fe y confianza legítima que dieron lugar a la creación de una expectativa de derecho a favor de quienes ejercían los actos de posesión. Garantías que en los casos citados se vieron afectadas con los mecanismos para recuperar los bienes del Estado, como el de lanzamiento por ocupación de hecho.

Así lo dejó sentado la Corte Constitucional en ST-527 / 2017:

“5.2 La Corte, partiendo del principio de buena fe²², ha desarrollado el concepto de confianza legítima el cual consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa válida de que su comportamiento es ajustado a derecho. Por esto cuando la conducta del Estado se limita a observar o, peor aún, apoya de alguna manera una ocupación irregular, en el administrado nace la idea de que su acción es soportada o incluso avalada. En consecuencia, cuando con su conducta el Estado hace nacer en el ciudadano la idea de que la invasión al espacio público es tolerada ha creado en él la confianza legítima de que su conducta se ajusta al ordenamiento jurídico.

5.3 Todo esto resulta especialmente relevante cuando con la ocupación, así sea ilícita, los ciudadanos encuentran una solución a su problemática de vivienda, por cuanto los ciudadanos a partir de la actuación estatal entienden que aquella es un medio para satisfacer una necesidad básica. Siendo esto así, el Estado debe actuar de manera pronta y uniforme para que los ocupantes entiendan que su conducta no es tolerada²³.

²² Constitución Política. Artículo 83. “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. Al respecto se pueden consultar entre otras las siguientes sentencias C-131/04, T-340/05, T-576/08.

²³ Al respecto se pueden consultar entre muchas otras sentencias SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99, T-900/99, T-940/99, T-372/00, T-791/00, T-983/00, T-660/02, T-291/03, T-487/03, C-131/04, T-146/04, T-642/04, T-708/04, T-977/04, C-1049/04, T-1179/08, T-881/09



5.4 Este concepto ha sido ampliamente usado por este tribunal en los casos de recuperación de espacio público²⁴, y ha indicado que para que se configure la confianza legítima deben presentarse los siguientes elementos: (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legítima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales²⁵.

5.5 El reconocimiento de la confianza legítima no se trata de darle consecuencias jurídicas a la ocupación ilegítima ni de indemnizar por la adopción de una medida legítima del Estado, sino de proteger las expectativas que nacieron en el ciudadano como respuesta a la actuación de la administración. Al respecto la Corte de manera expresa ha señalado:

“El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, **por tanto, de lesionar o vulnerar derechos legítimamente adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública,** regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”²⁶.

5.6 Cuando el juez constitucional puede observar que la conducta de la administración hizo nacer en el ciudadano la confianza legítima de que

²⁴ Al respecto se pueden consultar entre muchas otras las siguientes sentencias: C-108/04, T-773/07, T-053/08.

²⁵ Al respecto se pueden consultar entre muchos otras sentencias: T-160/96, T-046/02, T-660/02, T-807/03, T-729/06, T-892A/06 y T-021/08.

²⁶ Ver SC-1049/04

El que bien en el fondo no... se pierde el valor de las cosas de lo humilde



su actuación era tolerada, los afectados con la medida de desalojo han adquirido el derecho a: (i) contar con un tiempo prudencial para poder adoptar medidas que mitiguen el perjuicio que les causa la medida y (ii) el Estado debe ofrecerles alternativas para buscar soluciones legítimas y definitivas a sus expectativas²⁷. Siendo esto así, antes de proceder con la ejecución de una medida de desalojo sobre una población en que la conducta del Estado hizo nacer confianza legítima, la administración debe otorgarle a la misma un tiempo prudencial y ofrecerles alternativas para evitar la vulneración en sus derechos.”

Con todo, cabe advertir que las decisiones de la Corte Constitucional dejan en claro que las medidas de amparo no siempre serán de carácter económico (indemnización), sino que están sujetas al caso en particular; así se verifica en la decisión de tutela anteriormente citada donde se ordenó a la Alcaldía suspender el desalojo e incluir a los ocupantes en programas de reubicación, como medidas resarcitorias.

Ahora, si bien en la acción de reparación directa el Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial a cargo de una entidad pública y a favor de “*los titulares de las mejoras*”, también lo es, que ese reconocimiento²⁸ es propio de la acción promovida por los demandantes. Que, además, debió sujetarse a la verificación de los elementos que configuran la defraudación del principio a la confianza legítima y la carga probatoria relativa a los perjuicios materiales ocasionados.

Al margen de lo anterior, puede concluir la Sala que las mejoras levantadas sobre un predio del Estado, por si solas, no dan lugar a una indemnización o cualquier otro acto de reparación a favor de quien las edificó, pues tratándose de bienes propiedad del Estado

²⁷ Ver sentencia 729/06, posición reiterada entre otras en las sentencias T-773/07, T-053/0.

²⁸ Declaración de responsabilidad patrimonial por los perjuicios materiales causados a los demandantes/ocupantes por parte del Distrito de Santa Marta.



dicha compensación se activa conforme el cumplimiento de ciertos presupuestos, tales como: *i)* que se ponga en marcha por parte de la administración acciones dirigidas a la restitución de los bienes ocupados de *facto*, que desconozcan garantías al debido proceso o principios como la buena fe y confianza legítima en cabeza de los ocupantes, respecto de los cuales se originó una expectativa válida de que su accionar era conforme a la ley, y; *ii)* que los ocupantes acrediten permanencia en el predio objeto de desalojo junto con la efectiva realización de mejoras.

Todo lo anterior para señalar que, conforme los criterios jurisprudenciales, aun cuando en los aquí afectados podría recaer la expectativa de alcanzar derechos patrimoniales derivados de las mejoras construidas por el señor Ramos Gamboa sobre el lote de propiedad estatal, también lo es, que ese reconocimiento estaría sujeto a la verificación de ciertos presupuestos que activarían el amparo o la reparación frente al accionar desproporcionado de la administración²⁹.

Lo que tiene por consecuencia que no se trate de un derecho patrimonial de los contenidos en el artículo 30 de la Ley 1708 de 2014, pues además de haberse descartado la propiedad sobre lo construido, también se establece que los afectados solo serían titulares de una **expectativa de derecho** de la cual no se tiene certeza, sin que corresponde a esta Sala en el trámite de extinción de dominio entrar a consolidarla. Máxime cuando de lo aportado al expediente ni siquiera se constata que el señor Ramos Gamboa³⁰ o sus herederos estuvieran en posesión de lo mejorado a la fecha de la diligencia de allanamiento y registro que dio lugar a la presente acción.

²⁹ CE Sección Tercera, Sentencia 2500023260002004020470.1 (35967), May. 2/16

³⁰ Falleció el 28 de marzo de 2011.



Pues tal situación implicaría que en virtud de la declaratoria de extinción se abandone la esfera de meras expectativas que presuntamente envisten a los ocupantes y se les reconocieran derechos adquiridos *-indemnizatorios-* (art. 30-2 de la Ley 1708/2014), a cargo del municipio y con destino al Estado (Art. 91 del C.E.D.)

Consecuencia que entraña una temática ajena a los fines de la acción de extinción de dominio, pues, por un lado, se estaría acrediitando legitimidad de los afectados respecto de las mejoras o de los derechos que de ellas se deriven; y de otro, se declararía al municipio responsable de una indemnización producto de la ejecución de una medida de carácter administrativa, que incluso sin tener lugar se estaría presumiendo como violatoria de derechos, pero que desde luego, reitérese, no puede ser materia de este trámite.

Todo para afirmar que en este evento no solo se descarta el de dominio de los afectados respecto de las mejoras objeto del proceso por ser propiedad del municipio de Villavicencio, sino que, además, ningún otro derecho personal se considera susceptible de declaratoria de extinción, pues como se expuso, la ocupación de bienes fiscales no genera *per se* haberes legítimamente adquiridos, sino tan solo expectativas que evidentemente no son objeto de esta acción constitucional.

Tornándose indiscutible que el “*derecho patrimonial*” que a consideración de la Fiscalía y Ministerio Público recae en los Herederos de Ramos Gamboa en el caso *sub judice* es inexistente, en tanto la propiedad respecto la cual se dirigió la acción le asiste es al municipio de Villavicencio, sin que ningún otro de contenido patrimonial, itérese, ostenten los afectados. Y es que el “*de cuius*



*successione agitur*³¹ no puede transmitirse por vía de herencia, aquello de lo cual no se es propietario.

Adiciónese, que no es acertado afirmar, como lo aduce el señor delegado de la Procuraduría, que estén aquellos, los supuestos afectados, *perdiendo* un derecho en tanto no se les puede despojar de lo que no son titulares o derecho habientes, es decir, de lo que no tienen; razón de más por la que decae igualmente la pretensión extintiva de la Fiscalía, pues no se puede “*declarar la titularidad a favor del Estado de bienes ...*” que, de suyo le pertenecen, como se explicó arriba.

Tanto así que ninguna oposición fue ejercida por los prenombrados, aun cuando uno de sus hijos fue enterado personalmente de la acción.

Finalmente, se estima que contrario a los expuesto por los recurrentes no es la acción de extinción de dominio el mecanismo por el cual se deba velar por la conservación y debida destinación de los bienes del Estado, para lo cual se tienen previstos en el ordenamiento jurídico, *ex profesos* y precisos procedimientos policivos y administrativos.

Lo anterior no obsta para que, al levantarse las medidas cautelares, consecuencia obvia de la orden de declarar improcedente la acción de extinción de dominio que se confirma, antes que restablecer un ilegítimo *statu quo*, se disponga la devolución del bien a su verdadero y único propietario, esto es el Municipio de Villavicencio, tal cual lo ordenó con gala de coherencia, a diferencia de lo alegado al respecto por el recurrente de la Procuraduría, la

³¹ Aquel de cuya sucesión se trata. DRleyes.com. <https://www.drleyes.com/diccionario-juridico/definiciones#:~:text=Abreviatura%20de%20la%20expresi%C3%B3n%20latina,que%20una%20herencia%20se%20refiere>.



primera instancia. Lejos están los apócrifos afectados de ser terceros de buena fe, cuando la evidencia muestra que son invasores, que implantaron mejoras sin permiso del propietario del predio y que, además, le dieron al mismo una destinación ilícita, última esta que no puede cohonestar la judicatura; pero además como lo dejó sentado la jurisprudencia constitucional³², no les es siquiera reconocible a aquéllos “... el ejercicio de... [una especie de] ... derecho de retención o [facultades] para reclamar previamente a la restitución del predio indemnización alguna...”

En este orden de ideas y con fundamento en el análisis de las circunstancias descritas, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, Meta, el primero (1°) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en el sentido de declarar improcedente la extinción del derecho de dominio de las mejoras realizadas sobre el terreno con número predial 010302930005001, ubicado en la calle 27 núm. 31-41, barrio Porvenir, Villavicencio, Meta, cuya titularidad ostenta ese municipio, así como la orden de dejar, ante la remoción de las medidas cautelares que soporta, el referido inmueble a disposición del citado municipio.

5. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Penal de Extinción del Derecho del Dominio del Tribunal Superior de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

³² Cfr. Corte Constitucional, SC-183-03.



RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio, Meta, el primero (1º) de agosto de dos mil diecinueve (2019), con fundamento en las consideraciones expuestas en esta providencia y las demás determinaciones en la misma adoptadas.

SEGUNDO: DECLARAR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, acorde con lo normado en el numeral 1º del artículo 65 de la Ley 1708 de 2014.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO ORIOL AVELLA FANCO
Magistrado

MARÍA IDALÍ MOLINA GUERRERO
Magistrada

ESPERANZA NAJAR MORENO
Magistrada

SALVO VOTO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO**

MAGISTRADA: MARÍA IDALÍ MOLINA GUERRERO

SALVAMENTO DE VOTO

PROCESO No.: 500013120001201800016 01 (386 E.D.)

AFFECTADOS: HEREDEROS DE AGAPITO RAMOS GAMBOA

**PROCEDENCIA: JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIADO
DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE VILLAVICENCIO**

MAGISTRADO PONENTE: Dr. PEDRO ORIOL AVELLA FRANCO

Fecha: 17 de enero de 2022

En el proceso de la referencia, procedo a **SALVAR VOTO**, con relación a la decisión de la Sala mayoritaria, que confirmó la *sentencia de primera instancia* que negó la extinción del derecho de dominio de las mejoras construidas por el señor Agapito Ramos Gamboa, sobre el predio identificado con número predial 010302930005001, ubicado en la calle 27 núm. 31-41, barrio Porvenir, de Villavicencio Meta, propiedad de este municipio.

Lo anterior, al considerar que dichas mejoras al ser edificadas en un lote de terreno público, al tenor de los artículos 679 y 682 del Código Civil, también resultaban ser de carácter público y pertenecientes al Estado.

De modo que, al haberse levantado la referida construcción sobre un predio fiscal, correspondiente al Municipio de Villavicencio-Meta, por implicación legal, aquélla en su condición de accesoria, se perdía y

pasaba a ser titularidad de lo principal, en este caso, al terreno perteneciente al Estado.

Por tanto, aún cuando las mejoras estaban inscritas a favor de Agapito Ramos Gamboa, no le asistía ningún derecho sobre las mismas, al haberse edificado en un bien de propiedad del Estado, a quien pasarían por accesión y, por ende, no procedía sobre las mismas la acción de extinción de dominio.

En apoyo de su decisión, la Sala Mayoritaria trajo a colación la sentencia de constitucionalidad SC-183 de 2003, que hace relación a que la ocupación de un bien de uso público no confiere ningún derecho sobre el predio, como tampoco lo allí levantado.

Lo antedicho, aunado a que el cobro del impuesto predial o el registro catastral, por sí solos no generaban dominio o una acreencia patrimonial.

Postura de la que disiento en su integridad, pues considero que las mejoras cimentadas sobre un terreno de dominio público y que fueron destinadas para la comisión de una conducta contraria al ordenamiento jurídico, sí son susceptibles de extinción del derecho de dominio.

Para desarrollar de forma adecuada el anterior planteamiento, es necesario distinguir entre la titularidad de las mejoras y la titularidad del terreno sobre el cual se edificaron las mismas, pues se trata de dos asuntos totalmente diferentes, que la Sala Mayoritaria termina refundiéndola en un solo concepto.

En el sub exámine, no existe controversia acerca de la naturaleza del terreno donde las mejoras fueron levantadas, pues conforme con las pruebas obrantes en el proceso, quedó plenamente establecido que éste tiene el carácter de público y se identifica con la ficha predial No.

010302930005001, cuya titularidad recae en el Municipio de Villavicencio, Meta.

Siendo ello así, en principio podría decirse, que acogiendo una concepción tradicional y restrictiva del derecho de protección y conservación de los bienes públicos, las edificaciones construidas por particulares en éstos, sin la autorización de la autoridad correspondiente aparte de resultar contraria a derecho, como consecuencia de la ausencia de título de habilitación para tal fin, conllevaría al desalojo del ocupante sin título, por la policía administrativa y además, las mejoras realizadas se adhieren a las tierras donde se levantaron, adquiriendo la naturaleza de públicas y por ende, no hay lugar a reconocer la propiedad de las mismas al particular que las realizó, al ser los bienes públicos del dominio eminente del Estado, tal como se hace en la providencia, por la Sala Mayoritaria, de la cual me aparto.

Sin embargo, una interpretación en tal sentido desconoce la jurisprudencia constitucional y administrativa que ha venido evolucionando y que ha sido recientemente adoptada, en relación con la indemnización de perjuicios derivados del desalojo y destrucción de mejoras construidas en espacio público, por particulares sin título.

En efecto, la Corte Constitucional¹ frente a las reglas clásicas del régimen jurídico de conservación de los bienes públicos, ha venido flexibilizando y acondicionado su interpretación con los derechos que ciertos ciudadanos puedan tener por la estabilidad de las edificaciones realizadas en espacio público, promovida por las propias Administraciones, ya sea activamente o por la simple tolerancia o negligencia en el ejercicio de las obligaciones de orden constitucional de cuidado, vigilancia y protección de sus bienes y de esta manera, evitar lesionar injustamente los derechos de los ocupantes sin título².

¹Al respecto consultar, entre otras, la sentencia T-210 de 2010, de la Corte Constitucional, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

² Cfr. Pimiento Echeverri, J. (2015). *Derecho administrativo de bienes: Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Por su parte, el Consejo de Estado, en relación con las mejoras sobre bienes de uso público atendiendo el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, ha establecido que aunque el ocupante del espacio público no pueda adquirir el derecho real de dominio frente al mismo, ya que dichos bienes no son susceptibles de prescripción adquisitiva, ello no significa que no puedan ser titulares de las mejoras que allí construyen³.

Es así que por virtud de esta nueva interpretación, con la cual se reconoce la diferencia entre la titularidad de los bienes públicos frente a la que tienen los particulares en relación con las edificaciones que allí se construyen, el Consejo de Estado, atendiendo las particularidades del caso, ha declarado la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas propietarias de los terrenos, condenándolas al pago de las mejoras realizadas sobre los mismos cuando ocurran mecanismos de restitución de dichos bienes, por ejemplo, en aplicación de la medida policial de lanzamiento por ocupación de hecho, siempre y cuando los ocupantes sin título, solicitantes del reconocimiento de las mejoras acrediten, entre otros presupuestos: su duración en el tiempo, la efectiva realización de las mejoras y, su titularidad⁴.

Por manera que, conforme lo hasta aquí discurrido es dable concluir que las mejoras cuyo titular es AGAPITO RAMOS GAMBOA, consistentes en la edificación construida en el inmueble ubicado en la calle 27 No. 31-41, barrio el Porvenir, identificado con el número predial 010302930005001,sí son pasibles tanto del ejercicio de la acción extintiva del derecho de dominio como la declaratoria de dicha consecuencia jurídica de contenido patrimonial, al ser susceptibles de valoración económica y recaer sobre éstas un derecho de contenido patrimonial (art. 1º Ley 1708 de 2014).

³Al respecto consultar la sentencia del 28 de Enero de 2015, exp. 47001-23-31-000-2002-00443-01, del Consejo de Estado, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁴Ibidem

Téngase en cuenta que, no extinguir las mejoras que fueron levantadas en el terreno de propiedad del municipio de Villavicencio, como lo hizo la Sala Mayoritaria, trae consigo varias consecuencias inaceptables. Por un lado, impedirá su destrucción por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), como mecanismos para facilitar la administración de los bienes⁵ que han sido utilizados para la comisión de actividades ilícitas (como sucedió en el presente caso) y, de otra, ante la aparente omisión de la administración pública de ejercer en debida forma sus funciones frente a una eventual restitución del espacio público, los herederos del afectado puedan reclamar una indemnización sobre las mismas.

Es menester precisar y hacer claridad en que, de manera alguna estoy afirmando que la apropiación de bienes públicos por parte de particulares puede considerarse como legítima bajo algún supuesto, o que lo ilícito deviene en lícito por el paso del tiempo; por ello, aun cuando el afectado haya ocupado alguna porción del predio público, dicha situación fáctica de manera alguna le da la connotación de legítimo poseedor para adquirir por prescripción adquisitiva el dominio del bien público, como quiera que la Constitución Política (Art. 63) excluyó de plano tal posibilidad, ante la imprescriptibilidad de los bienes de tal naturaleza.

Tanto es así que al ser evidente que el predio sobre el cual se construyeron las mejoras vinculadas, es de aquellos cuyo derecho de dominio se encuentra en cabeza de una entidad territorial de carácter público y está destinado a la satisfacción del interés general y la prestación de los servicios públicos y su protección en cabeza de las autoridades municipales; la acción no giró en torno a la extinción de dicho terreno, sino a la edificación que allí se construyó, pues la categoría del bien donde las mismas fueron edificadas, como ha quedado precisado, no es impedimento para que los ocupantes sin título, sean tenidos como titulares de mejoras.

⁵Art. 92 de la Ley 1708 de 2014

De manera que, son las anteriores razones las que me llevan a colegir que se tornaba procedente la pérdida del derecho de dominio sobre las mejoras cuya titularidad está a cargo de *AGAPITO RAMOS GAMBOA*, y que no fueron extinguidas por la Sala mayoritaria, debiendo haberlas declarado.

En los anteriores términos, dejo expuesto mi disenso con la decisión mayoritaria de negar la pérdida del derecho real de dominio sobre las mejores edificadas el precitado bien.

Atentamente,



MARÍA IDALÍ MOLINA GUERRERO
MAGISTRADA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO
SECRETARÍA
CALLE 24 No. 53 - 28 TORRE C - OFICIA 310 - TEL. 601 423 33 90 EXT. 8385
SECSEDTRIBSUPBTA@CENDOJ.RAMAJUDICIAL.GOV.CO

18.01.2022

BOGOTÁ, D. C. 11 DE ENERO DE 2021

17-5-531

DOCTOR
ADOLFO ROMERO LOZANO
FISCAL SESENTA Y SIETE ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO
CALLE 33 B No. 36 – 105 EDIFICIO ENTRE RÍOS, PISO 3
VILLAVICENCIO – META

NO. KMU- 0004. LE NOTIFICO QUE EL DESPACHO DEL H. MAGISTRADO **PEDRO ORIOL AVELLA FRANCO** MEDIANTE DECISIÓN DEL 09 DE DICIEMBRE DE 2021. DISPUSO: “**PRIMERO: CONFIRMAR**, LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE VILLAVICENCIO, META, EL PRIMERO (1º) DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019), CON FUNDAMENTO EN LAS CONSIDERACIONES EXPUESTAS EN ESTA PROVIDENCIA Y LAS DEMÁS DETERMINACIONES EN LA MISMA ADOPTADAS. **SEGUNDO: DECLARAR** QUE CONTRA LA PRESENTE DECISIÓN NO PROcede RECURSO ALGUNO, ACORDE CON LO NORMADO EN EL NUMERAL 1º DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY 1708 DE 2014.” – CON SALVAMENTO DE VOTO DE LA H. MAGISTRADA MARÍA IDALÍ MOLINA GUERRERO
RAD. 500013120001201800016 01 (E.D. 386).**AFFECTADOS:** ALIRIO RAMOS MARTÍNEZ Y OTROS.

Katerine Melo Urbina
KATERINE MELO URBINA
ESCRIBIENTE



VENTANILLA UNICA DE CORRESPONDENCIA-META

META-F67E-EDD - No. 20220020002562
Fecha Radicado: 2022-01-17 08:54:50
Anexos: OFIC: 1 FOL.

Alexandra Granados Avivi

De: Alexandra Granados Avivi
Enviado el: Lunes, 24 de enero de 2022 4:21 p. m.
Para: SECSEDTRIBSUPBTA@CENDOJ.RAMAJUDICIAL.GOV.CO
Asunto: KMU-0004- Rad. 50001312000120180001601 (E.D. 386)

Villavicencio, 24 de enero de 2022

Doctora
KATERINE MELO URBINA
Escribiente, Tribunal Superior del Distrito Judicial
Bogotá D.C.

Asunto: Solicitud copia de la decisión del 09 de diciembre de 2021

Respetada doctora Katerine.

Conforme a lo expuesto en el asunto, respetuosamente le solicito remitirnos copia de la decisión adoptada por el Honorable Magistrado pedro Oriol Avella Franco, calendada 09 de diciembre de 2021,
Mediante la cual confirmó la sentencia del Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Villavicencio.

Igualmente, remitirnos copia del salvamento de voto hecho por la Honorable Magistrada María Idalí Molina Guerrero.

Cordialmente,

ALEXANDRA GRANADOS AVIVI

Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio
Fiscalía General de la Nación - Seccional Villavicencio
Calle 33B No. 36 – 105 Piso 3 Edificio Entre Ríos
Celular 3508940093
Villavicencio, Meta



Cuidemos del medio ambiente. Por favor no imprima este e-mail si no es necesario

Servientrega S.A. NIT. 860.512.330-3 Principal: Bogotá D.C., Colombia Av Calle 6 No 34 A - 11. Somos Grandes Contribuyentes. Resolución DIAN 9061 Diciembre 10/2020. Autorenedores Resol. DIAN:09698 de Nov 24/2003. Responsables y Retenedores de IVA.

Fecha:03 / 03 / 2022 11:20

Fecha Prog. Entrega:04 / 03 / 2022

GUIA No.: 9146721246

Ministerio de Transporte: Licencias No. 805 de Marzo 5/2001. MINTIC: Licencia No. 1776 de Sept. 7/2010

**FIRMA DEL REMITENTE
(NOMBRE LEGIBLE Y D.I.)**

Cod. Postal: 500001
Dpto: META
D.I./NIT: 304633917

GUÍA-Nº. 9146721246



FECHA Y HORA DE ENTREGA

mes en la entrega:

Usted goza de la expresión garantía que lleva conocimiento del contrato que se encuentra publicado en la página web de Servientrega S.A. www.servientrega.com, y en las carteleras ubicadas en los Centros de Soluciones, que regula el servicio acordado entre las partes, cuyo contenido clausular acorde expresamente con la descripción de este documento. Así mismo declara renunciar a su propia Avocatura y Acepta la Política de Retención de Datos Personales las cuales se encuentran en el sitio web. Para la presentación de peticiones, quejas y recursos deberá dirigirlos a la página web www.servientrega.com o a la línea telefónica: (1) 7700200.

DESTINATARIO	DOCUMENTO UNITARIO PZ: 1	
	Ciudad: BOGOTA	
	CUNDINAMARCA	F.P.: CONTADO
	NORMAL	M.T.: TERRESTRE
CALLE 12 # 7 -65 CEDE DE JUSTICIA PLAZA BOLIVAR		
MAGISTRADOS DE LA CORTE SUOREMA DE JUSTICIA //SALA PENAL		
Tel/cel: 5622000 D.I./NIT: 5622000		
Pais: COLOMBIA Cod. Postal: 111711		
e-mail:		
Dice Contener: DOCUMENTO		
Obs. para entrega:		
Vr. Declarado: \$ 20,000		
Vr. Flete: \$ 0		
Vr. Sobreklete: \$ 400		
Vr. Mensajería expresa: \$ 6,000		
Vr. Total: \$ 6,400		
Vr. a Cobrar: \$ 0		
Vol (Pz): / Peso Pz (Kg):		
Peso (Vol): Peso (Kg): 1.00		
No. Remisión: SE0000044328182		
No. Bolsa seguridad:		
No. Sobreporte:		
No. Gui. Retorno Sobreporte:		

DC-B-CL-1DM-F-66 V.4

eniores
y autoridades de la Corte Suprema
y la Prensa
oficina de Justicia
Ofc 12 # 7-65, Tel. 562 2000
D 601 D.C.

