

Al responder cite este número  
MJD-DEF24-0000065-DOJ-20300

Bogotá D.C., 25 de abril de 2024

Doctor  
**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
Magistrado Ponente  
**Corte Constitucional**  
secretaria3@corteconstitucional.gov.co  
Bogotá, D.C.



Contraseña: CelBycM5dB

Asunto:	Expediente No.	<b>D-15.682</b>
	Norma demandada:	Ley 2294 de 2023, arts. 211 y 212
	Accionante:	Edgar Javier Navia Estrada
	Tema:	<b>Unidad de Materia en Ley del Plan Nacional de Desarrollo</b> – Imprescriptibilidad bienes en extinción de dominio y vigencia medidas cautelares sobre estos bienes hasta orden judicial.

**ÓSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.890.577 y Tarjeta Profesional No. 196431 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mismo Ministerio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6, del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, expongo a continuación las razones de defensa de las normas demandadas en el proceso de la referencia, así:

## I. LA NORMA DEMANDADA Y EL ARGUMENTO CENTRAL DE LA DEMANDA

### **LEY 2294 DE 2023**

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia  
Potencia Mundial de la Vida.*

---

#### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

**Artículo 211. Medida para garantizar los bienes del FRISCO.** Como medida para garantizar permanencia de los bienes del FRISCO bajo custodia de su administrador, se dispone que respecto a los bienes que se encuentren en el FRISCO bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales del Estado S.A.S., o del administrador que corresponda, no operará la prescripción adquisitiva, tal situación será extensiva a los bienes sociales que hagan parte de las sociedades respecto a las cuales el administrador del FRISCO ejerza su competencia.

**Artículo 212. Adiciónese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1708 de 2014, así:**

**Artículo 21. Intemporalidad.**

(...)

**Parágrafo.** Las medidas cautelares ordenadas en los procesos de extinción de dominio estarán vigentes hasta tanto no exista orden judicial que ordene su cancelación o se cuente con sentencia ejecutoriada que haya puesto fin al proceso judicial dentro del cual fueron ordenadas.

El fundamento central de la demanda consiste en afirmar que los artículos demandados no cumplen el requisito de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, porque no tienen una función planificadora y no existe referencia alguna en la ley ni en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 que justifique la necesidad de estas dos normas, las cuales se prolongarán en el tiempo más allá del cuatrienio 2022-2026.

Especifica que lo dispuesto en el artículo 211, acusado, **resulta innecesario** porque, al tratarse de **bienes de propiedad del Estado**, **ya existen disposiciones que regulan la imprescriptibilidad** de los mismos.

En cuanto al artículo 212, manifiesta que el mismo **pretende llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes**, al modificar y adicionar el Código de Extinción de Dominio, con vocación de permanencia, además que se trata de una norma que no se puede adoptar en una ley del plan nacional de desarrollo porque **darle competencia exclusiva a un juez de la República para que defina la cancelación de medidas cautelares** no tiene un fin planificador en relación a los objetivos plasmados en la ley del plan y en sus bases, como es el de la extinción de dominio con beneficios sociales y el de la correcta administración de los bienes por la SAE, como tampoco tiene relación con los “lineamientos estratégicos de las políticas públicas” que formula el presidente de la República en el plan nacional de desarrollo ni se trata de un instrumento para la planeación de una política económica, social y ambiental.

## II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

---

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

## 2.1. INEPTITUD DE LA DEMANDA

Considera este Ministerio que en el presente caso la demanda no cumple con los requisitos necesarios para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, porque las razones de inconstitucionalidad carecen de certeza, pertinencia y suficiencia, como se explica a continuación.

Como lo ha precisado la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia C-1052 de 2001, en la demanda se deben exponer, además de otros requisitos, "**las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la constitución, las cuales deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.** De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose.

*"La **claridad** de la demanda ... **deber de seguir un hilo conductor en la argumentación** que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa".*

*"... **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una **proposición jurídica real y existente** "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda."*

*"...**específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos **un cargo constitucional concreto** contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una **oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución** Política, resultando **inadmisible** que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de **argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"** que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.*

*"La **pertinencia** ... que **el reproche** formulado por el peticionario **debe ser de naturaleza constitucional**, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son **inaceptables** los argumentos que se formulan a partir de **consideraciones puramente legales y doctrinarias**, o aquellos otros que se limitan a expresar **puntos de vista subjetivos** en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; **tampoco prosperarán** las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de*

**conveniencia**, calificándola "de **inocua, innecesaria, o reiterativa**" a partir de una valoración parcial de sus efectos."

"... la **suficiencia** ... guarda relación, en primer lugar, con la exposición de **todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios)** necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, **cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración** (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que **supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos**, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante.

Por otra parte, suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de **argumentos que**, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si **despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada**, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a **desvirtuar la presunción de constitucionalidad** que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." (Destacado y subrayado fuera de texto)

En el presente caso las razones **no son ciertas**, porque el demandante basa su argumento en un contenido y alcance que no tienen las normas demandadas pues, en relación con el artículo 211, **no es cierto que los bienes administrados por la SAE, durante el respectivo proceso de extinción de dominio, sean propiedad del Estado** porque, mientras no se defina su situación una vez termine el proceso de extinción de dominio, el Estado no puede disponer de la propiedad de los mismos y no existe título o norma alguna que les dé ese carácter mientras se encuentre vigente el proceso.

En sentencia **C-958 de 2014**, al avalar el **concepto de la acción de extinción de dominio** contemplado en el artículo 15 de la Ley 1408 de 2014, la Corte precisó:

*"La evolución legislativa que ha tenido la extinción de dominio y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, permiten enunciar los rasgos principales que definen la figura de la extinción de dominio: a. La extinción de **dominio es una acción constitucional** consagrada **para permitir**, no obstante la prohibición de la confiscación, **declarar la pérdida de la propiedad de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito**, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. b. Se trata de **una acción pública que se ejerce por y a favor del Estado**, como un mecanismo para disuadir la adquisición de bienes de origen ilícito, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia*

---

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

organizada. c. La extinción de dominio **constituye una acción judicial mediante la cual se declara la titularidad a favor del Estado de los bienes** a que se refiere la Ley 1708 de 2014, sin contraprestación o compensación de naturaleza alguna. d. Constituye una acción autónoma y directa que se origina en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social, que se ejerce independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal. e. La extinción de dominio **es esencialmente una acción patrimonial que implica la pérdida de la titularidad de bienes**, en los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución y las causales precisadas en la ley. f. Por las particularidades que la distinguen la acción de extinción de dominio **se sujeta a un procedimiento especial, que rige por principios y reglas sustanciales y procesales propias**.

(...)" (Destacado y subrayado fuera de texto)

Como se puede observar, hasta tanto no termine el proceso judicial de extinción de dominio, mediante sentencia que declare la titularidad de los bienes objeto del mismo a favor del Estado, no se puede entender que tales bienes sean del Estado. Cosa distinta es que se encuentren bajo su administración, mientras termina el proceso.

Y, respecto del artículo 212, **no es cierto que la norma tenga como fin otorgarle facultad o competencia a un juez para determinar la cancelación de medidas cautelares sobre el bien objeto del proceso de extinción de dominio**, pues de hecho ya la tiene, al tratarse de un proceso judicial, dentro del cual se decretan dichas medidas. Como lo dice el mismo artículo demandado, se trata de **garantizar la permanencia de tales medidas hasta el fin del proceso**, de tal manera que **no resulte inocuo el mismo ante la devolución del bien sin haberse definido su origen ilícito**.

Así mismo, las razones **no son pertinentes** porque, aún, en caso de que sí fueran de propiedad del Estado tales bienes, la reiteración legal de su imprescriptibilidad no es una razón de inconstitucionalidad.

De igual manera, la demanda **no cumple con el requisito de suficiencia** en las razones de inconstitucionalidad porque **no logra desvirtuar el hecho de que las normas demandadas, al estar en concordancia con los artículos 208 a 210 de la misma ley 2294 de 2023, constituyen medidas para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al potencial ingreso al patrimonio del Estado de los bienes sujetos a extinción de dominio, con los cuales, una vez declarada dicha extinción a favor del Estado, se financian múltiples proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo, como la educación, la vivienda digna, el desarrollo rural, entre otros.**

## 2.2. EXEQUIBILIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS, EN RELACION CON EL CARGO SOBRE UNIDAD DE MATERIA.

Considera este Ministerio que, en caso de encontrar cumplidos los requisitos de la demanda para pronunciarse de fondo, procede declarar la exequibilidad de los artículos acusados, por las siguientes razones.

1. Como lo precisara la Corte en reciente sentencia C-030 de 2021, sí se cumple la unidad de materia en una Ley del Plan Nacional de Desarrollo cuando se incorporan en ella disposiciones normativas que respondan al ejercicio de la función de planeación y **tengan por objeto impulsar el cumplimiento del plan.**

En el presente caso, al observar el contexto dentro del cual están insertas las normas demandadas dentro de este expediente, se observa que las mismas constituyen una medida para hacer efectivas las disposiciones referentes a los recursos provenientes de bienes asignados o potencialmente asignables al Estado dentro de un proceso judicial de extinción de dominio, como fuente para financiar diversos programas y proyectos propios del plan, entre ellos la educación, la salud, los proyectos de interés social, los proyectos productivos en el marco de la paz total, la vivienda digna para la población vulnerable en términos socioeconómicos y a la justicia.

Efectivamente, los artículos demandados se encuentran inmediatamente después de los artículos 208 a 210 de la Ley 2294 de 2023, en los cuales se dispone: (Destacado y subrayado en cada artículo no pertenece al texto original)

***ARTÍCULO 208. DESTINACIONES ESPECÍFICAS.*** *El administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO- **podrá transferir a título gratuito los bienes muebles e inmuebles sobre los que se declare la extinción de dominio, en las siguientes destinaciones específicas:***

*1. Cuando se requieran para el mejoramiento de su infraestructura y/o desarrollo de proyectos de interés social a **favor de las instituciones de educación pública** del sistema educativo colombiano en todos sus subsistemas o niveles y establecimientos públicos facultados para aprobar e impartir programas que se enmarcan en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.*

*2. Cuando se requieran para ejercer el mejoramiento de la **infraestructura para la atención básica en materia de salud** y/o el desarrollo de **proyectos de interés social***



a favor de las entidades que el Gobierno nacional le indique o a las entidades públicas encargadas del Sistema de Seguridad Social en Salud.

3. **A favor de entidades públicas o entidades sin ánimo de lucro** cuando sea requerido para **implementación de acuerdos de paz** para la ejecución de **proyectos productivos en el marco de la paz total**, para lo cual el administrador del FRISCO estará facultado para realizar y gestionar las inversiones necesarias con miras a que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado de manera definitiva conforme a la metodología de administración de los bienes del FRISCO.

4. **Para garantizar el derecho a la vivienda digna** de los colombianos **en condiciones socioeconómicas vulnerables**, pertenecientes a los grupos sisben A, B y C. Para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el administrador del FRISCO definirán la metodología que permita que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado al uso de vivienda.

5. Las entidades territoriales podrán solicitar la asignación de bienes administrados por el FRISCO que puedan ser utilizados para la reubicación de **casas de justicia** y **centros de detención** para penas cortas.

**ARTÍCULO 209.** Modifíquese el inciso cuarto del artículo 96 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 96. DESTINACIÓN PROVISIONAL.**

(...)

**Declarada la extinción de dominio** respecto de activos **entregados en destinación provisional**, dichos bienes podrán ser destinados definitivamente a **título gratuito a la entidad pública que lo ha tenido como destinatario provisional**, conforme lo dispuesto en la metodología de administración.

**ARTÍCULO 210.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN.** Los bienes **sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando** aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y **las destinaciones específicas** previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE- que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno nacional, **se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así:** en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, **teniendo como prioridad la reparación de las víctimas.**

Una vez especificada como fuente de financiación de los asuntos contemplados en los artículos transcritos, los bienes sobre los cuales se declare la extinción de

---

**Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



dominio, se contemplan, a renglón seguido, como medida para evitar situaciones que sustraigan del Estado la efectividad del proceso de extinción de dominio y, por tanto, la entrega al Estado de la titularidad de los bienes objeto del mismo una vez culmine el proceso.

Tales medidas comprenden precisamente las contempladas en los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, a saber, una medida que evite que se entregue el bien a otra persona que lo adquiera dentro de un proceso de declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva (art. 211 de la Ley objeto de este expediente), y una medida que evite que el bien objeto del proceso de extinción de dominio no quede en administración del Estado durante el mismo, como garantía de disponibilidad del mismo para ser entregado al Estado una vez se declare la extinción del dominio del mismo, a saber, la medida de garantizar que las medidas cautelares sobre el bien permanezcan vigentes hasta finalizar el proceso (art. 212 demandado).

De esta manera, se encuentra cumplida la condición necesaria para que exista unidad de materia de las normas demandadas en relación con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, como es que las mismas tienen por objeto impulsar el cumplimiento de los proyectos del plan que tienen como una de sus fuentes de financiación los bienes respecto de los cuales se declare la extinción de dominio a favor del Estado.

### III. PETICIÓN

Con fundamento en los elementos de juicio expuestos, este Ministerio solicita a la Honorable Corte Constitucional:

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo respecto de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, por ineptitud sustancial de la demanda. Subsidiariamente, **en caso de que la Corte encuentre que sí se cumplen los requisitos** de la demanda, este Ministerio **solicita que se declaren EXEQUIBLES** las normas demandadas, por el cargo objeto de este expediente.

### IV. ANEXOS.

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

---

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0315 del 1 de abril de 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0011 del 1 de abril de 2024, del suscrito, en el cargo de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

## Notificaciones

Las recibiré en la Calle 53 N° 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del honorable Magistrado,

Cordialmente,

*Oscar Mauricio Ceballos M.*

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

**OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

---

### Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



C.C. 1.094.890.577  
T.P: 196431 del C. S. de la Judicatura

*Anexo: lo anunciado.*

*Elaboró: Ana Beatriz Castelblanco Burgos. Profesional Especializada.  
Revisó y aprobó: Óscar Mauricio Ceballos Martínez. Director*

*Radicado: MJD-EXT24-0019127 de abril 11 de 2024. Fijación en lista del 12 al 25 de abril de 2024*

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=fXmAaz%2BGgSe4XRJHclVaGlaFsQ4Xfqaa5xlupk9p1w4%3D&cod=TE%2BcfLpD0MbvefBhFlglw%3D%3D>

---

**Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)