



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **DIANA FAJARDO RIVERA**

E. S. D.

Referencia: **expediente número D-14237**

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 65 (parciales) de la Ley 1708 de 2014.

Actor: **LUIS FERNANDO GIRALDO BETANCOUR.**

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá** y **NELSON ENRIQUE RUEDA RODRÍGUEZ**, actuando como ciudadano y **profesor de la Facultad de Derecho, área de derecho procesal de la Universidad Libre y miembro del Observatorio**; identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## **I. DE LA NORMA DEMANDADA**

Se demanda la constitucionalidad parcial del artículo 11 y 65 de la ley 1708 de 2014, cuyo tener literal es:

***“ARTÍCULO 11. DOBLE INSTANCIA.*** *Las decisiones que afecten derechos fundamentales o que resuelvan de fondo aspectos sustanciales del proceso podrán ser apeladas por quien tenga interés legítimo para ello, dentro de las oportunidades previstas en este Código y salvo las excepciones contenidas en el mismo.”*

Por su parte el artículo 108 de misma codificación indica:

***ARTÍCULO 65. APELACIÓN.*** *En los procesos de extinción de dominio únicamente procede el recurso de apelación contra las siguientes providencias:*

- 1. La sentencia de primera instancia, en el efecto suspensivo.*
- 2. El auto que niega pruebas en la fase del juicio, en el efecto suspensivo.*
- 3. Los demás autos interlocutorios proferidos durante la fase de juicio, en efecto devolutivo.*
- 4. <Numeral modificado por el artículo 17 de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Las decisiones judiciales que denieguen cualquiera de los controles de legalidad establecidos en esta ley, en el efecto devolutivo.*
- 5. El auto que deniegue el recurso de apelación solo será susceptible de recurso de reposición, salvo cuando se trate del auto que niega la apelación de la sentencia de primera instancia, evento en el cual procederá el recurso de reposición y en subsidio el de queja.*

## **ANTECEDENTES**



El ciudadano **LUIS FERNANDO GIRALDO BETANCOUR**, presenta demanda de constitucionalidad con radicado No. D-14237 en la que pretende se declare la inexecutable del artículo 11 como del aparte del artículo 65 de la ley 1708 de 2014. La Corte Constitucional, admitió la demanda subsanada por un único cargo.

## II. CONSIDERACIONES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el demandante considera:

Que se debe declarar la inexecutable del artículo 11 como del aparte del artículo 65 de la ley 1708 de 2014, en argumentación muy sucinta y repetitiva considera que las normas cuestionadas infringen el derecho fundamental a la doble instancia (Art. 31 de la C.P.)<sup>1</sup> pues en su sentir a las partes que en el proceso de extinción de dominio se les extingue el derecho por primera vez en sentencia de segunda instancia, quedan desprovistas de medios de defensa judicial ante la imposibilidad de un nuevo debate procesal y probatorio, y que esta prohibición implica una violación al deber de las autoridades de garantizar la doble instancia en los procesos en los cuales no se ha establecido excepciones y no resulta razonable ni proporcional a la luz de la Constitución.

## III. INTERVECIÓN CIUDADANA

Plasmamos nuestra intervención para solicitar a la Honorable Corte que declare la executable del artículo 11 y el aparte demandando del artículo 65 de la ley 1708 de 2014.

**El proceso de extinción de dominio tiene doble instancia, sus excepciones son constitucionales y allí no se viola derecho fundamental alguno.**

Los argumentos de la demanda además de lacónicos no son ciertos. Evidentemente, el proceso de extinción de dominio tiene doble instancia, así expresamente lo indica el demandado artículo 11, y la excepción del artículo 65 es plausible en un análisis de constitucionalidad porque la decisión que allí se toma no es de raigambre penal o privativa de la libertad, únicos eventos en los cuales se permite no solo la doble instancia sino el derecho de impugnación y hoy denominada doble conformidad, que es tal vez esta última con la que se confunde e insinúa el demandante sea aplicada en la ley que regula la extinción de dominio.

Claramente el proceso de extinción de dominio regulado tiene segunda instancia. En efecto la sentencia que se dicta en primera instancia no importa cuál sea el sentido de la decisión tiene recurso de apelación, y con ello ya se garantiza el artículo 31 superior,

---

<sup>1</sup> Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.



por tanto, se parte de un supuesto falso. El mismo texto expreso del aparte demandado nos concede la razón:

**ARTÍCULO 65. APELACIÓN.** *En los procesos de extinción de dominio únicamente procede el recurso de apelación contra las siguientes providencias:*

*1. La sentencia de primera instancia, en el efecto suspensivo.*

Ello de contera permite concluir que sí existe una revisión y nuevo análisis del sustento de la decisión tomada en el proceso judicial, pues la doble instancia implica una garantía sustancial que busca:

*“...permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario independiente e imparcial de la misma naturaleza y más alta jerarquía, con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes, tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección<sup>2</sup>, permitiendo de esa forma enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de la autoridad de la Constitución o la ley<sup>3</sup>. Entonces, se instituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.*

*De allí que haya afirmado que “[...] el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a quo. La procedencia de este medio de impugnación está determinada en los estatutos procesales atendiendo a la naturaleza propia de la actuación y a la calidad o el monto del agravio inferido a la respectiva parte”<sup>4</sup>.<sup>5</sup>*

Como se observa la finalidad de la doble instancia de revisión, deliberación, y corrección por parte de un superior se garantiza desde una visión panorámica de todo lo actuado y se desarrolla cuando se permite la apelación de la sentencia de primera instancia en el proceso de extinción de dominio, por tanto, el demandante plantea una tercera instancia en los casos en los que producto de una apelación y en segunda instancia se expida la decisión de extinguir el dominio, propuesta que no es viable y que tendría que

---

<sup>2</sup> Frente al juicio de corrección garantizado por el principio de la doble instancia, la doctrina ha señalado lo siguiente: **(i)** El autor **Hernando Devis Echandía** en *Compendio de Derecho Procesal- Teoría General del Proceso*, Tomo I, Medellín, Editorial Dike, 1987, páginas 55 y 56, afirma que la organización de los administradores de justicia, de manera jerárquica, persigue que se haga efectivo el derecho a impugnar decisiones de los jueces, y para que el demandado pueda controvertir las pretensiones del demandante y este último las excepciones propuestas por el demandado. De ahí que sea imperativo que todo proceso sea conocido por dos jueces de distintas jerarquías. **(ii)** El autor colombiano **Hernán Fabio López Blanco**, en *Instituciones de Derecho Procesal Colombiano*, Tomo I, Parte General, Editorial Dupre Editores, Bogotá, 2007, páginas 124 y 125, manifiesta que “la regla técnica de las dos instancia” tiene como fin primordial la eliminación, en la mayor medida de lo posible, del error judicial a través de la posibilidad de que las actuaciones judiciales puedan ser revisadas por funcionarios jerárquicamente superiores; y, **(iii)** el autor **Francesco Carnelutti**, en *¿Cómo se hace un proceso?*, traducción Santiago Sentis Melendo, Editorial Jurídica Eupora-América, 1959, Buenos Aires, Página 163, se refiere al grave riesgo del error al que está expuesto el juez, “toda vez que, por desgracia es inherente a todos los juicios humanos. Aunque el diseño del proceso permite que dicho riesgo sea minimizado, de todas maneras la ley reconoce su gravedad, y en consecuencia, dispone de un medio para combatirlo, estos son los medios de impugnación por medio de los cuales se pretende volver a juzgar”.

<sup>3</sup> Sentencias C-037 de 1996 (Vladimiro Naranjo Mesa), C-040 de 2000 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-650 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-095 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-103 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-213 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y C-718 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chalbuj), entre otras.

<sup>4</sup> Sentencia C-650 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Sin embargo, cabe resaltar que con palabras similares, la primera sentencia en expresar esas ideas fue la C-153 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

<sup>5</sup> Sentencia SC 838 de 2013.



aplicarse y extenderse a todas las ramas de la jurisdicción ordinaria<sup>6</sup>, sin razón alguna que lo valide.

Ahora bien, si es que se piensa, y es posible, que en la sentencia de segunda instancia se incurran en flagrantes errores que generen una decisión a todas luces desbordada, claramente el ciudadano afectado con la decisión, contrario a lo que sostiene el demandante, sí tiene la posibilidad de demostrar el yerro judicial y reacerar la decisión a través de la acción de tutela por vía de hecho o error judicial, tal cual la múltiple y pacífica jurisprudencia constitucional<sup>7</sup> lo ha decantado, especialmente en sus factores o defectos de procedibilidad orgánico, sustancial y factico - probatorio.

No sobra recordar que el derecho fundamental a la doble instancia no es absoluto, la misma norma constitucional que la contempla autoriza y prevé excepciones, y se da plena libertad de configuración del legislador en materia de regulación de procedimientos judiciales<sup>8</sup>, por ello, diversas legislaciones que regulan conflictos sobre derechos sustanciales o materiales, como los que emergen de la norma aquí endilgada, las contemplan y sobre su constitucionalidad ya se ha manifestado son totalmente válidas y legítimas:

*“la posibilidad de apelar una sentencia adversa no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable*

*(...)*

*a pesar de la importancia que puede tener la posibilidad de apelar una sentencia contraria, es claro que, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia*

*(...)*

*El análisis precedente es suficiente para concluir que el principio de la doble instancia (CP art. 31) no reviste un carácter absoluto, pues no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva parte. En ese orden de ideas, la ley puede consagrar excepciones a la doble instancia, salvo cuando se trata de sentencias penales condenatorias o de fallos de tutela, los cuales siempre podrán ser impugnados, según los artículos 29 y 86 de la Carta.”<sup>9</sup> Subrayado propio.*

Por tanto, además de que, en el trámite de extinción de dominio, sí hay doble instancia, basta observar el tenor literal del artículo 65 demandado, de ahí que no se entienda porque se tache de inconstitucional; la Constitución y la jurisprudencia autorizan

---

<sup>6</sup> Piénsese en vía de ejemplo que en un proceso civil de pertenencia, se declare que el derecho de dominio de un inmueble se conserva en primera instancia, la contraparte apela y en segunda instancia se extingue el derecho de dominio del propietario demandado y a favor del poseedor. No por ello se ha dicho que no existió segunda instancia y la segunda decisión pasa a tener cosa juzgada formal y luego material.

<sup>7</sup> Sentencia SU 813 de 2001, SC 543 de 1992, ST 302 de 2008, ST 247 de 2006, entre otras.

<sup>8</sup> “La discrecionalidad de la cual dispone el legislador significa que puede confeccionar los procesos judiciales dentro de un amplio espectro de opciones, cuyo límite es *“la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales”* Sentencia SC 337 de 2016.

<sup>9</sup> Sentencia ST - 338 de 2015, que ratifica lo manifestado en similares análisis a los aquí planteados en las sentencias SC 005 de 1993, SC 019 de 1993, SC 345 de 1993, SC 017 de 1996, SC 411 de 1997, SC 040 de 2002.



excepciones, y la excepción hecha en el artículo 65 señala la prohibición simplemente de lo que sería una tercera instancia, que es prohibida incluso en temas penales. Pero adicionalmente, se pueden tener tramites de única instancia, que no es caso estudiado, en materias no penales o de acción de tutela, y ello no conlleva perse o implícita violación a derecho fundamental alguno, así las cosas, es contundente y evidente la exequibilidad de las normas en estudio.

Ahora bien, si lo que se induce es que la acción de extinción de dominio es de carácter sancionatorio y que por ello la pérdida del derecho de dominio debe tener doble análisis cuando se extingue la propiedad en una segunda instancia, debemos indicar que no es así. Claramente los efectos de tal decisión son eminentemente patrimoniales y no penales, aunque la acción se inicie por parte de la fiscalía General de la Nación, por el contrario, esta honorable corporación ya se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de la acción de extinción de dominio y se decantó que:

*“La extinción de dominio tiene una clara relación con el derecho propiedad, porque se activa ante un título ilegítimo o el que adquiere esa connotación de manera sobreviviente. Dicha institución se encuentra consagrada en el artículo 34 de la Constitución para desconocer o declarar que la propiedad era aparente, sin compensación alguna, a los ciudadanos que ostenten un título ilegítimo. Se trata de casos que no merecen salvaguarda constitucional, los cuales fueron prefigurados directamente por la Carta Superior, como son: i) el enriquecimiento ilícito; ii) el perjuicio al tesoro público; o iii) el grave deterioro de la moral social.”*

...

*“(...) la acción de extinción de dominio tiene una naturaleza especial, pues se trata de una acción constitucional, patrimonial, pública, jurisdiccional, autónoma de la responsabilidad penal, directa relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad. Además, la extinción del dominio es una acción sui-generis diferente a la expropiación, puesto que el paso del tiempo jamás subsana la ilegitimidad del título, por lo que nunca está sujeta a plazos de caducidad o prescripción.”*

...

*“La acción de extinción de dominio, si bien se articula con la política criminal del Estado, no es un proceso penal que examine la responsabilidad individual de una persona, sino que se trata de un proceso patrimonial en el que se busca establecer la licitud o ilicitud del título por medio del cual se adquirieron determinados bienes Subrayado propio.<sup>10</sup>*

Se demuestra así entonces que no se puede pensar en una tercera instancia en casos de extinción de dominio ni en la figura excepcional de la doble conformidad, pues esta última solo se da en temas penales con penas privativas de la libertad y un derecho patrimonial jamás equivaldrá a tal concepción. Allí lo que se analiza es si toda sanción debe tener impugnación o doble instancia y precisamente la honorable Corte en la sentencia hito que avaló la doble conformidad diferenció las figuras, con ello claramente se termina de concluir que la doble conformidad no aplica a la extinción del dominio:

*“..en cuanto a su objeto, mientras el derecho a la impugnación recae sobre las sentencias condenatorias dictadas en el marco de un proceso penal, de modo que la facultad se estructura en torno al tipo y al contenido de la decisión judicial, la doble instancia se predica del proceso como tal, para que el juicio tenga dos instancias, independientemente del contenido y alcance de los fallos que resuelven la controversia; (vi) en cuanto a la finalidad, mientras el derecho a la impugnación atiende a la necesidad de garantizar la defensa plena de las personas que han sido condenadas en un proceso penal frente al acto inculpativo, y a asegurar que mediante la doble conformidad judicial la condena sea impuesta correctamente, la doble instancia tiene por objeto garantizar la corrección del fallo judicial, y en general, “la existencia de una*

---

<sup>10</sup> Sentencia SC 357 de 2019.



**Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá**

---

*justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad”; en el primer caso, el derecho se estructura en beneficio de un sujeto específico, mientras que el segundo persigue el objetivo impersonal de garantizar la corrección judicial.”<sup>11</sup>*

Por estos concluyentes aspectos, deben ser declarados exequibles el artículo y aparte demandados.

**IV. PETICIÓN.**

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional solicita a la H. Corte Constitucional se sirva declarar la exequibilidad del artículo 11 y el aparte demandado del artículo 65 de la ley 1708 de 2014.

En los anteriores términos dejamos rendida nuestra intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley.

De los señores Magistrados, atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**  
**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**  
Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**NELSON ENRIQUE RUEDA RODRIGUEZ**  
C.C. No. 79.876.545 de Bogotá.  
**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Docente de jornada completa del Área de Derecho Procesal**  
**Universidad Libre de Colombia, seccional Bogotá.**  
Calle 8 5-80, Cel. 300 551 75 76. Correo: [nelsonenriquedp@yahoo.com](mailto:nelsonenriquedp@yahoo.com).

---

<sup>11</sup> Sentencia SC 792 de 2014.