

Sentencia C-1708/00

LEY-Caducidad por vicios de forma

ACCION REAL-Competencia/ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Carácter real/EXTINCION DE DOMINIO-Retrospectividad

EXTINCION DE DOMINIO-Naturaleza

EXTINCION DE DOMINIO-Objeto

DERECHO DE PROPIEDAD EN EXTINCION DE DOMINIO-No vulneración

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Competencia

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL LEGISLADOR-Distribución de asuntos jurisdiccionales

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Trámite ante el mismo funcionario de proceso penal

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Conocimiento por justicia penal

PRINCIPIO DE ECONOMIA EN PROCESO PENAL-Trámite de acciones

DERECHO DE DEFENSA EN EXTINCION DE DOMINIO-Oportunidad desde presentación

EXTINCION DE DOMINIO-Reembolso por Estado de monto de indemnización

EXTINCION DE DOMINIO-No condena al Estado a perjuicios no causados

EXTINCION DE DOMINIO-Vacío legislativo

EXTINCION DE DOMINIO-Relación de fundamentos de derecho

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Etapa preprocesal

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Término para investigaciones preliminares

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Ejercicio temerario

Referencia: expedientes D-2972 y D-2977

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 7°, 8°, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 27, 28, 30 y 33, de la Ley 333 de 1996 y contra la Ley 365 de 1997.

Actores: Luis Manuel Ramos Perdomo.

Eduardo Carmelo Padilla Hernández.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Manuel Ramos Perdomo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 y el ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández, demandó parcialmente el mismo artículo y los artículos 7°, 8°, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 28, 30 y 33 de dicha Ley como también la Ley 365 de 1997.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 10 de mayo del año en curso, resolvió acumular tales demandas, que, en consecuencia, se tramitaron conjuntamente y se deciden de la misma forma, en esta sentencia.

Sin embargo, debido a que la demanda instaurada por el ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández no satisfizo las exigencias del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y que en el término concedido para que procediera a su corrección, no lo hizo, no obstante las prevenciones legales, mediante providencia del 12 de junio de 2000, se rechazó el libelo en

relación a la pretendida inexecutable de la Ley 365 de 1997, sin que el interesado interpusiera, respecto de la anterior decisión, recurso alguno. En consecuencia corresponde decidir, únicamente, las pretensiones de inconstitucionalidad que este ciudadano formuló contra los artículos y expresiones acusadas de la Ley 333 de 1996.

Cumplidos los trámites legales propios de la acción impetrada se entra a decidir respecto de las pretensiones de las dos demandadas que, como se dijo, se dispuso tramitar y decidir conjuntamente.

I. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las disposiciones demandadas, según publicación en el Diario Oficial número 42.945, para mayor claridad, se subraya lo demandado.

“LEY 333 DE 1996

(diciembre 19)

por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 7°. De la naturaleza de la acción. La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido, y sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe. En ningún caso se podrá intentar la acción de extinción del dominio en forma independiente, si hay actuaciones penales en curso.

Si la acción penal se extingue o termina sin que se haya proferido decisión sobre los bienes, continuará el trámite ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal y procederá la declaración de extinción del dominio de aquellos bienes adquiridos en cualquiera de las

circunstancias de que trata esta Ley.

Si terminado el proceso penal aparecieren nuevos bienes, en cualquier caso procederá la acción de extinción del dominio ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente.

Artículo 8°. De la legitimación. La Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con su especialidad, de oficio, a petición de cualquiera persona, o de las entidades o autoridades extranjeras u organismos internacionales, ejercerán la acción de extinción del dominio sobre los bienes adquiridos en las circunstancias de que trata la presente Ley. La Fiscalía General de la Nación la iniciará de oficio.

Parágrafo.- De conformidad con los tratados y convenios de colaboración recíproca las entidades o autoridades extranjeras u organismos internacionales habilitados para ello, podrán solicitar que se inicie la acción de extinción de dominio de que trata la presente Ley.

Artículo 12. De la protección de derechos. Durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de las personas y de los terceros, para cuyo efecto no podrá declararse la extinción del dominio:

1. En detrimento de los derechos de los titulares legítimos y terceros de buena fe.
2. Si no estuvieren probadas las circunstancias contempladas en la ley.
3. Si no se hubiere garantizado el debido proceso y el derecho de defensa.
4. En todos los casos se respetarán el principio de la Cosa Juzgada.

Parágrafo. - Los titulares de derechos o los poseedores de los bienes objeto de la acción de extinción del dominio, así como los terceros, podrán comparecer al proceso dentro de la oportunidad procesales previstas en esta Ley para el ejercicio de su derecho de defensa. En todo caso, los que no comparezcan están representados por un curador ad litem, sin perjuicio de que, en el evento de no comparecer durante el trámite por razones no atribuibles a su culpa o dolo, puedan en cualquier tiempo antes del fallo interponer las acciones y recursos legales que consideren pertinentes para la defensa de sus derechos.

Artículo 13. De las víctimas. Toda persona y sus causahabientes forzosos a quienes se les hubiere causado un daño por el titular de los bienes cuyo dominio haya sido extinguido conforme a esta Ley, tendrá derecho preferencial a la reparación integral siempre que el mismo haya sido reconocido por sentencia judicial ejecutoriada.

Si los bienes hubieren ingresado al patrimonio del Estado, éste reembolsará a las víctimas el monto de la indemnización hasta concurrencia del valor de aquéllos (sic) para lo cual formularán solicitud en tal sentido acompañada de copia autenticada de la sentencia ejecutoriada en la que le reconoce el derecho y tasa el daño y de la sentencia que declaró la extinción del dominio, siendo aplicable en este evento lo dispuesto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En todo caso, el Estado se subrogará en los derechos que reconozca la sentencia judicial a quien reciba un pago, según lo previsto en el inciso anterior, por la cuantía de lo pagado, y perseguirá el patrimonio de la persona obligada a resarcir el daño a que se refiere la correspondiente sentencia judicial, con los mismos derechos reconocidos al beneficiario en dicha providencia.

Artículo 14. De la competencia. Corresponderá a los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales la declaración de extinción del dominio cuando la adquisición de los bienes se origine en cualquiera de las circunstancias de que trata esta Ley, o cuando se trate de bienes vinculados a actividades delictivas o destinados a las mismas, sin perjuicio de que la acción de extinción del dominio sea iniciada por las entidades estatales legitimadas con posterioridad a la terminación de la actuación penal, cuando ésta termine por cualquier causa y no se declare la extinción del dominio o se declare sólo sobre una parte de éstos.

Conocerán de la extinción del dominio los fiscales de la justicia regional en los asuntos penales de competencia, y en los demás casos, la Fiscalía adscrita a la Unidad Especializada, o a la que determine el Fiscal General de la Nación, así como los jueces regionales o el Juez Penal del Circuito que esté conociendo de la actuación.

Artículo 15. Del trámite. El trámite de la extinción del dominio en las actuaciones penales se surtirá en cuaderno separado y se adelantará de conformidad con las siguientes reglas:

a) El fiscal que deba conocer de la acción de extinción del dominio, de oficio o por

interposición de demanda, ordenará su iniciación mediante providencia interlocutoria apelable en el efecto devolutivo indicativa de los hechos en que se funda, los bienes y las pruebas o indicios, prevendrá sobre la suspensión del poder dispositivo y decretará la inmediata aprehensión y ocupación y las medidas preventivas pertinentes, si no se hubieren adoptado en la actuación penal;

b) En la misma providencia, ordenará la notificación al Agente del Ministerio Público y a las demás personas afectadas cuya dirección se conozca, que se surtirá según las reglas generales, y dispondrá el emplazamiento de las personas respectivas, de los titulares actuales de derecho real principal o accesorio que figuren en el certificado registral correspondiente, de los terceros y personas indeterminadas con interés en la causa para que comparezcan a hacer valer sus derechos, quienes tomarán la actuación en el estado en que se encuentre al instante de su comparecencia. El emplazamiento se surtirá por edicto que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de veinte (20) días y se publicará y divulgará por una vez dentro de este término en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora de la localidad. Cumplidas estas formalidades, si no se presenta el emplazado dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, continuará la actuación con un curador ad litem;

c) Dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de comparecencia, deberá contestarse aportando las pruebas o solicitando la práctica de aquéllas en que se funda la oposición. En este mismo término, el agente del Ministerio Público solicitará la práctica de pruebas;

d) Transcurrido el término anterior, se decretarán las pruebas conducentes y pertinentes y las que oficiosamente considere el funcionario, quien fijará el término para su práctica el cual será de veinte (20) días, prorrogables por un término igual por una sola vez;

e) Concluido el término probatorio, se surtirá traslado por Secretaría por el término común de ocho (8) días a los intervinientes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para su concepto;

f) Transcurrido el término anterior, cuando el trámite hubiere sido conocido por la Fiscalía, dictará una providencia de acuerdo con lo alegado y probado, en la cual concluya respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción del dominio. Si concluye sobre la

procedencia de la declaratoria de extinción del dominio, enviará inmediatamente el expediente al Juez Regional en los asuntos de su competencia o al Juez Penal del Circuito en los demás casos, quienes dictarán la respectiva sentencia de extinción del dominio, verificando que durante el trámite que hubiere adelantado la Fiscalía se hubiere respetado el debido proceso, la plenitud de las formas y la protección de derechos;

g) En contra de la sentencia que decreta la extinción del dominio procede el recurso de apelación conforme a las reglas generales. La que se abstenga de esta declaración se someterá al grado de consulta.

Artículo 17. Del procedimiento. El procedimiento de la acción de extinción del dominio, se sujetará a las disposiciones especiales contenidas en la presente Ley.

Artículo 18. De la demanda. La demanda contendrá los siguientes requisitos:

a. Nombres y apellidos, identificación y domicilio del titular presunto, del real y de los terceros con interés en la causa, según el caso;

a. La identificación del bien o bienes, estimación de su valor o de los bienes o valores equivalentes;

a. La petición de pruebas, acompañando las que tenga en su poder, y

a. La dirección del lugar para recibir notificaciones.

Artículo 21. De la sentencia. Si la sentencia declara la extinción del dominio, ordenará la cancelación de las limitaciones, desmembraciones, gravámenes, embargos e inmovilizaciones e inscripciones que recaigan sobre los bienes y su inscripción en el registro competente sin costo alguno para el Estado.

Cuando los bienes objeto de extinción se encuentren gravados con prenda, hipoteca o recaiga sobre éstos algún otro derecho real accesorio distinto del dominio o medida cautelar de embargo o secuestro decretado por autoridad competente y debidamente inscrito con fecha anterior al decreto de medida preventiva o de suspensión del poder dispositivo dentro

del proceso de extinción, la sentencia se pronunciará respecto de la ineficacia o ineficacia, licitud o ilicitud de los títulos y derechos de conformidad con las disposiciones civiles y establecidas en la presente Ley.

Si la sentencia declara la ilicitud o ineficacia de los títulos y derechos de que trata el inciso anterior, decretará igualmente su extinción y su inscripción en el registro competente sin costo alguno para el Estado.

En caso contrario, se decretará la venta en pública subasta conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil y con su producto se pagarán las acreencias correspondientes. Los remanentes corresponderán al Estado en los términos de la presente Ley.

Los titulares de los derechos contemplados en esta norma deberán comparecer al proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley. Quienes tengan legitimación para concurrir al proceso podrán impugnar la eficacia y licitud de los títulos y derechos a que se refiere este precepto.

Parágrafo.- También procederá la extinción del dominio sobre bienes equivalente, en el evento de que el Estado tuviere que reconocer a un tercero el derecho que se hubiere probado en el proceso, respecto del cual se haya establecido limitación, gravamen o desmembración, embargo, registro de demanda, inmovilización e inscripción sobre los bienes materia del proceso.

Artículo 27. Del ejercicio especializado y preferente. Sin perjuicio de la competencia de los fiscales ante la Justicia Regional, de los que determine el Fiscal General de la Nación y de los Jueces Penales del Circuito, la Fiscalía General de la Nación conformará, por reorganización de su planta de personal, una unidad especializada para investigar bienes de ilícita procedencia, adelantar la extinción del dominio en las actuaciones penales e integrar un registro y control de los procesos en los cuales se inicie y declare la extinción del dominio.

Las investigaciones preliminares para investigar bienes de ilícita procedencia de la unidad especializada tendrán un plazo hasta de seis (6) meses; en ellas se observará lo dispuesto en el artículo 2º.

Los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio la ejercerán preferentemente, tratándose de las actividades delictivas de organizaciones criminales, del crimen organizado y de la corrupción administrativa, de los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, contra el Régimen Constitucional, la Administración Pública, la Administración de Justicia, la Seguridad Pública, los de secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito, así como los que sean predicables de la subversión.

Las entidades estatales legitimadas para iniciar la acción y los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio, informarán a la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación de la iniciación del proceso dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su iniciación, con indicación de las partes, bienes y personas o personas contra quienes se promueva , así como de la sentencia que se pronuncie.

El deber de iniciación del proceso de extinción del dominio se entiende sin perjuicio de las obligaciones de información que corresponden a las entidades estatales legitimadas, de sus funciones de inspección, vigilancia y control, así como de las atribuciones y facultades específicas que se deriven de éstas.

Artículo 28. Del ejercicio temerario de la acción. En los eventos en que la demanda interpuesta por la entidad estatal sea temeraria o motivada en dolo o culpa grave del funcionario que la interpuso habrá lugar a la indemnización de los daños causados al demandado, sin perjuicio de las acciones penales y administrativas a que haya lugar.

Parágrafo.- Quien realice una falsa denuncia en los supuestos de la presente Ley incurrirá en la sanción penal respectiva, incrementada hasta en una tercera parte. Igual aumento se aplicará a la sanción a que se haga acreedor el Fiscal al funcionario judicial que incurra en prevaricato, por indebida aplicación.

En todo caso no se podrá abrir o iniciar investigación alguna, contra personas naturales o jurídicas con base en anónimos o pruebas obtenidas ilegalmente.

Artículo 30. De la integración. En los aspectos no contemplados en esta Ley se aplicarán las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, en lo que sean compatibles con la naturaleza del proceso y las actuaciones

que se realicen en el mismo.

Artículo 33. De la vigencia. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

No obstante la extinción del dominio se declarará, cualquiera sea la época de la adquisición o destinación ilícita de los bienes o derechos, aún tratándose de situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la vigencia de esta Ley, siempre que dicha adquisición o destinación ilícita de los bienes o derechos haya sido realizada con posterioridad a la existencia de los delitos que dan lugar a esta medida de extinción, así la legislación haya modificado o modifique la denominación jurídica, sin perjuicio del término de prescripción de que trata el artículo 9º de esta Ley.

En todo caso, se entenderá que la adquisición ilícita de los bienes no constituye justo título, causa un grave deterioro de la moral social y es conducta con efectos permanentes”.

III. LAS DEMANDAS

1. Demanda instaurada por el ciudadano Luis Manuel Ramos Perdomo

El ciudadano Luis Manuel Ramos Perdomo invoca la declaración de inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 porque considera que la disposición desconoce los artículos 2º, 29, 58 y 83 de la Constitución Política.

Afirma que los cargos que formula contra la disposición en estudio se fundamentan en aspectos sustanciales y formales, los que se sintetizan como sigue:

Sostiene que si el Estado decide averiguar la procedencia de los bienes que integran un patrimonio no puede hacer extensivos a dicha investigación los principios que rigen la investigación penal, porque al hacerlo quebranta el derecho de los titulares de dichos bienes a someterse a un debido proceso y su derecho a ser amparados con la presunción de inocencia.

Aduce que como se trata de una acción real, su investigación no tiene carácter sancionatorio. Afianza este planteamiento con el argumento de que el artículo 30 de la misma ley permite al juzgador acudir a las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal, Civil y Contencioso Administrativo, compatibles con su naturaleza y que en la exposición de motivos

del Proyecto que le dio origen a la Ley se dijo al respecto:

“Tal y como lo afirmo el ponente del proyecto, en su momento, Doctor Germán Vargas Lleras, “... el artículo 34, abre, es una enorme posibilidad para que a través de una figura novedosa, de naturaleza civil, tiene una connotación muy distinta (sic), si reformáramos el simple procedimiento penal para poderle dar curso a la misma, esa es una acción novedosísima, civil y cometeríamos un enorme error en el momento en que entendamos o la miremos o viéramos el efecto o la consideremos como una acción penal.....”.

Concluye que se trata de una acción real “ubicada dentro del ámbito del derecho civil” (..). Considera que los motivos de economía procesal que llevaron al Congreso Nacional a determinar que el implicado pueda atender en el mismo proceso su responsabilidad penal y lo concerniente al proceso de extinción del dominio, habida cuenta que algunas causales tienen que ver con conductas delictivas, no transforman la naturaleza de la acción, porque el trámite se dirige a determinar el origen de unos bienes y no la responsabilidad penal de su titular.

Que como el artículo 27, en comento, es una de las disposiciones que conforman el procedimiento especial previsto para tramitar la acción de extinción de dominio, resulta inconstitucional el inciso segundo del mismo artículo, por cuanto dispone que en una investigación que no tiene naturaleza sancionatoria se adelante investigación preliminar, propia del proceso penal, debido a que los bienes incautados quedan a disposición del ente acusador vulnerando de manera directa el derecho de propiedad y el derecho al debido proceso.

Que debido a la naturaleza real y civil de la acción de extinción de dominio la Ley 333 de 1996, la somete a un trámite especial -transcribe los artículos 15.-Del trámite-, 16.-Protección de derechos-, 17.-Del procedimiento-, - 18.-De la demanda-, 19.-De las medidas preventivas-, 20.-De la perentoriedad de los términos-, 21.-De la sentencia-, 22.-De la entrega-, 23. -De la persecución de bienes-; para concluir afirma que es evidente que el Congreso Nacional estableció un procedimiento especial con el objeto de “no someter a los afectados a la rigurosidad propia de un proceso penal”, pero que el inciso que controvierte, hace extensivos a un trámite de diferente naturaleza los principios propios del Procedimiento Penal, violando, ostensiblemente, el debido proceso y el derecho de defensa del investigado.

Transcribe apartes de decisiones que dice son de esta Corporación, para afirmar que durante la etapa de la investigación previa se restringen las garantías del procesado, en razón de la necesidad de investigar la comisión de un delito cuya realización perjudicó a la sociedad, empero que tal restricción no quebranta el derecho del sindicado a su defensa porque terminada la investigación ese derecho se restituye plenamente. Aduce que como el procedimiento previsto para tramitar la acción de extinción de dominio carece de las garantías procesales propias del proceso penal, la suspensión de las mismas, dentro de la etapa de investigación previa, vulnera el artículo 29 constitucional y pone al investigado en desventaja, porque le restringe sus garantías procesales, como si se tratara de investigar la comisión de un delito y, terminada la etapa de investigación, no se las restablece.

Para concluir este aparte de su demanda sostiene que el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 es “típico del procedimiento penal y por tanto debe ser declarado inconstitucional ya que vulnera el derecho a la defensa, al debido proceso de quien se encuentra vinculado a un proceso, por el ejercicio de la acción de extinción del dominio, teniendo en cuneta (sic.) que no corresponde a una acción penal.”

Dice apoyarse en sendos pronunciamientos de esta Corporación, de los cuales trae apartes, relativos al debido proceso, a la presunción de inocencia y a la reserva dentro del proceso penal, para sostener que el debido proceso se constituye en pilar fundamental de los procedimientos judiciales, por cuanto las partes requieren estabilidad y seguridad en sus actuaciones y quien es investigado debe conocer que se lo investiga para poder contradecir lo que se le imputa, lo cual no se logra cuando se aplica a una acción que no tiene naturaleza sancionatoria, como la que se dirige a declarar extinguido el dominio de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, los principios de la investigación penal, dentro de la cual la reserva es válida por los bienes sociales que se protegen.

Se detiene en el artículo 58 constitucional y en el artículo 669 del Código Civil, para afirmar, que el derecho de propiedad faculta a las personas naturales y jurídicas, para usar y disponer de su derecho, todo ello con arreglo a las leyes que lo regulan y limitan. Empero, que la garantía constitucional respecto del mismo se condiciona a que el derecho de propiedad haya sido adquirido conforme a la ley, porque de haberse obtenido ilícitamente, el Estado, que en este caso esta representado por la Fiscalía, debe hacer uso de la acción para que pueda proceder, mediante sentencia, a declarar la extinción del patrimonio ilícitamente

adquirido.

Se apoya en las sentencias C-176-94, M.P. Alejandro Martínez Caballero, -revisión constitucional de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” Ley 67 de 1993-, C-389-94 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y otras no identificadas, de las cuales trae apartes, para concluir que el inciso segundo del artículo 27 de la ley en estudio desconoce el artículo 58 constitucional porque, en la etapa de la investigación previa, permite la incautación preventiva de los bienes del imputado, en aras de establecer si éstos provienen de actividades ilícitas, privando al titular del disfrute de los bienes que se presume adquirió en forma lícita y desconociendo la obligación del Estado de garantizarle el ejercicio de su derecho, hasta tanto no se dicte una sentencia que declare la procedencia ilícita de los mismos.

Resalta el perjuicio que representa la anterior vulneración para el sistema económico porque si los bienes pueden ser incautados en cualquier momento, dentro de una investigación preliminar, sin conocimiento de su titular, así éste sea un tercero de buena fe ajeno a la investigación, se afecta sensiblemente el mercado debido a que se pierde la confianza y la seguridad que le son propias.

Igualmente afirma que la norma controvertida desconoce el principio de la buena fe, para el efecto cita sendas providencias de esta Corporación de las cuales trae apartes.

Para concluir advierte, previo análisis del trámite que el Proyecto de Ley cumplió ante el Congreso Nacional, que el inciso 2° del artículo 27 de la Ley 333 de 1996, en estudio, debe declararse inconstitucional por vicios de forma, porque i) el texto del artículo 41 -luego 27- del Proyecto de Ley 019 de 1996, no contemplaba el inciso segundo -demandado-, ii) se introduce el inciso en mención, por primera vez, en el texto final aprobado por el Senado de la República, empero, la disposición no aparece en el texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes.

Así las cosas, conceptúa que con la expedición del inciso segundo de la Ley 333 de 1996 se desconocieron los artículos 157, 160 de la Constitución Política y 147 de la Ley 5a de 1992, porque la disposición en mención no tuvo la contradicción necesaria al no haberse discutido en los debates relativos a la adopción de la Ley, según se puede confirmar en las Gacetas del Congreso que reseñan su trámite.

2. Demanda instaurada por el ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández

El ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández considera que los artículos 7°, 8°, 12, 13, 14, 15, 17, 21, 27, 28, 30 y 33, de la Ley 333 de 1996 desconocen los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 13, 14, 16, 29, 34, 58, 60, 83, 85, 90, 93, 94, 113, 114, 116, 121, 122, 123, 124, 136 N. 1°, 150 N° 1 y 2, 228, 229, 230, 249, 250, 251, 252 y 253 de la Constitución Política; el numeral 7° del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (Ley 74 de 1968) y el numeral 4° del artículo 8°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) por cuanto: i) asignan a la Fiscalía General de la Nación el conocimiento de la acción de extinción del dominio, sin reparar en que su competencia está circunscrita a la investigación de delitos y que como no le compete proferir sentencias no puede conocer del trámite o procedimiento previo, ii) quebrantan el núcleo esencial del debido proceso y el derecho a la igualdad, iii) limitan el monto de la reparación del daño causado, por la actuación judicial a que da lugar la acción de extinción del dominio, al valor de los bienes y exigen la demostración del dolo o de la culpa grave del funcionario, iv) imponen una sanción de “aplicación prospectiva, restrictiva y específica y v) debido a que la demanda que da inicio al trámite de la acción de extinción del dominio no requiere relacionar los fundamentos de derecho.

Así planteada su inconformidad sostiene que las disposiciones demandadas quebrantan el Preámbulo de la Constitución Política, del cual se desprende la unidad de la Nación y el respeto de los derechos fundamentales, el artículo 1° porque desconocen los principios que inspiran el Estado social de derecho, el artículo 2° en cuanto garantiza los principios, derechos y deberes que la misma normatividad consagra, el artículo 3° de conformidad con el cual la soberanía dimana el poder público, el artículo 4° que le otorga primacía a las disposiciones constitucionales, el artículo 5° del cual se deriva la primacía de los derechos fundamentales, el artículo 6° según el cual los particulares son responsables por infracción de la Constitución y de la Ley y los servidores públicos, además, por extralimitarse en el ejercicio de sus funciones, los artículos 13, 14 y 16 que consagran la igualdad real y efectiva y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el artículo 29 el cual dispone, dentro de las reglas del debido proceso, el derecho a ser juzgado por un juez natural, no permite aplicar una sanción por la ejecución de un supuesto de hecho que a tiempo de su realización no estaba proscrito y excluye la aplicación de leyes intemporales que implican el establecimiento de penas perpetuas, el artículo 34 de conformidad con el cual la extinción

del dominio debe decretarse mediante sentencia judicial, el artículo 58 que impide la aplicación de una norma a situaciones jurídicas consolidadas porque se desconocerían los derechos adquiridos, el artículo 60 por cuanto es deber del Estado promover el acceso a la propiedad y no negarla en forma arbitraria, el artículo 83 que ordena presumir la buena fe, el artículo 113 que dispone la separación de las ramas del poder público, el artículo 116 que determina quienes administran justicia, el artículo 250 en cuanto asigna funciones precisas a la Fiscalía y “excluye la competencia de las que no son delictivas” y los artículos 113, 114, 116, 121, 122, 123, 136 N° 1°, 150 N° 1 y 2, 228, 229, 230, 249, 250, 251, 252 y 253, de conformidad con los cuales el Congreso Nacional debe respetar la división funcional del poder público, le está prohibido inmiscuirse en asuntos de competencia constitucional de otras autoridades y en particular en los atribuidos a la Rama Judicial, todo empleo público tendrá funciones detalladas en la ley, la administración de justicia es función pública con decisiones independientes, toda persona tiene derecho a acceder a la administración de justicia, los jueces están sujetos al imperio de la ley y la Fiscalía General de la Nación no puede conocer sino de los asuntos expresamente confiados por la Constitución. Arguye además que en consonancia con las anteriores disposiciones se quebrantan los artículos 14 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos -Ley 74 de 1968- y 8° de la Convención Americana -Ley 16 de 1972-.

Para fundamentar sus cargos el actor sostiene:

1. Que entre “los artículos 7°, inciso segundo y tercero, 8°, 14, inciso 3°, 15, literal a) y 27, en cuanto asignan la competencia a la Fiscalía General de la Nación para iniciar y culminar la extinción de dominio”, existe unidad normativa por cuanto considera contrario a la Constitución Política asignarle a la Fiscalía General de la Nación el conocimiento de asuntos que, por su naturaleza, son extraños a la acción y a la responsabilidad penal y que no es dable atribuirle a dicha instancia la competencia de un asunto que debe culminar con sentencia, teniendo en cuenta que los fiscales, por no ser jueces, no la pueden proferir. Al respecto afirma:

a) Que el ordenamiento constitucional divide el poder público en las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional confiriendo competencias constitucionales precisas, en virtud de las cuales cada una ejerce funciones separadas, aunque colaboren armónicamente en la realización de los fines del Estado.

Estima que la función jurisdiccional está confiada a los organismos enunciados en el artículo 116 de la Constitución Política, a los cuales, el artículo 113 ibídem, les asigna una competencia constitucional que no puede ser alterada, modificada o desconocida por el Organo Legislativo. Encuentra que dicha asignación fue corroborada por esta Corporación, en Sentencia C-174 de abril 12 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, de la cual trae apartes.

Recuerda que a la ley le corresponde el desarrollo concreto de las normas sobre competencia, como también dictar las normas procesales y modificarlas -artículos 29 y 150 numeral 1° C.P.-, atribución que, a su juicio, no implica la potestad de asignar funciones incompatibles o disímiles porque toda facultad emanada del Ordenamiento Superior debe desarrollarse en armonía con los demás disposiciones constitucionales -artículos 113 y 116 C.P.-; de tal manera que encuentra contrario a dichos preceptos asignarle a la Fiscalía General de la Nación el conocimiento de una acción civil como la de extinción del dominio. Para fundamentar su apreciación asimila la competencia que controvierte con la eventual asignación, a la misma entidad, del conocimiento de conflictos derivados de relaciones laborales o de asuntos patrimoniales y de la posible atribución al juez civil para el juzgamiento de conductas delictivas.

Dice apoyarse en las sentencias T-431/92, C-105/93, T450/93, C-250/94, C-351/94, C-394/94, C-416/94, C-418/94, T-465/94, T-190/95, T-347/95, C-078/97, C-407/97, C-411/97 y T-502/97, para afirmar que, no obstante el amplio poder de configuración normativa, que esta Corporación le ha reconocido al Organo Legislativo, la facultad de asignar competencias entre los diferentes organismos que integran la Rama Judicial debe guardar coherencia con las disposiciones constitucionales (Arts 113 y 116 C.P.) y respetar los principios constitucionales de igualdad, debido proceso y garantía de acceso a la administración de justicia.

Resalta que aunque la Fiscalía General de la Nación es parte de la Rama Judicial, la Constitución Política -artículos 250 y 252- y “la doctrina constitucional”, les han confiado a sus integrantes funciones especiales, que por ello no se les puede asignar el conocimiento de asuntos no comprendidos en dichas disposiciones, ni siquiera durante los estados de excepción.

Para concluir sostiene que de conformidad con jurisprudencia reiterada de esta Corporación, de la cual trae apartes -C-374/97, C-409/97 y C-539/97, “la Corte estima la extinción del dominio como un aspecto distinto del delito y, si ello es así, la Fiscalía General de la Nación, constitucionalmente carece de competencia y atribución para la investigación de cuestiones extrañas al delito y, en cuanto, los textos acusados, se la asignan, resultan violatorios de la preceptiva constitucional (..)”.

Se detiene en el artículo 21 de la Ley para afirmar que “es violatorio de la Constitución Política, porque desconoce los derechos de los titulares y terceros de buena fe, el derecho de crédito, el derecho de hipoteca y de prenda, los derechos reales accesorios desmembrados, la estabilidad y seguridad de las relaciones jurídicas contractuales e igualmente la competencia de la jurisdicción penal, la cual, no puede extenderse a aspectos diferentes del delito y menos a la definición de la eficacia o ineficacia, licitud o ilicitud de los contratos y, tampoco, a decretar la venta en pública subasta de los bienes, respecto de los cuales recaen los derechos reales accesorios desmembrados y la garantía legítimamente constituida, cuando se concluye su eficacia o licitud.”

b) Que se quebranta el artículo 34 constitucional al disponer que la acción de extinción del dominio pueda ser conocida por una autoridad que no es Juez de la República, en virtud de la “necesidad de unidad y coherencia de la materia atribuida a cada organismo de la Rama Judicial, el respeto de la plenitud de las formas, el debido proceso y el derecho de defensa, puede asignar el conocimiento de un asunto a funcionarios que constitucionalmente carecen de la competencia para proferir las decisiones inherentes al mismo y, en consecuencia, cercenar la atribución de aquellos que si tienen esta competencia, para reducirla y plasmarla de manera residual.”.

Sostiene que la sentencia, “implica un pronunciamiento definitivo y sólo pueden proferirse por los jueces competentes como conclusión del trámite o procedimiento conocido por éstos. El debido proceso, implica necesariamente, el juez natural, esto es, aquel que de acuerdo con la estructura política del Estado, tenga el poder, la facultad, atribución, función y competencia de iniciar y concluir el procedimiento mediante una decisión sobre el fondo del asunto. Así, se desprende del contenido racional y teleológico del preámbulo de la Constitución Política, de sus artículos 2, 29, 128, 116, 128, 228 y 229.”

Para concluir este primer aparte de su exposición hace un recuento de los cargos considerados y de las decisiones tomadas en las diferentes sentencias en las cuales esta Corporación ha estudiado la constitucionalidad de la Ley 333 de 1996, con respecto de la competencia que la ley asigna a la Fiscalía General de la Nación, para sostener que dichas decisiones permiten a la Corporación pronunciarse sobre los cargos que ahora se formulan porque tienen efecto de cosa juzgada relativa.

2. El actor considera que las normas demandadas quebrantan el núcleo esencial del debido proceso y el derecho a la igualdad. Respecto del primer cargo afirma:

a) Que las disposiciones desconocen el debido proceso porque éste exige la existencia de una ley previa a la comisión del hecho punible que lo tipifique como tal, el conocimiento del proceso por el juez natural, el respeto a las formas propias del juicio, el derecho a un juicio previo a la condena, la aplicación de la ley más favorable, el derecho de defensa y contradicción, la publicidad del proceso, la posibilidad de interponer recursos y el principio de la doble instancia, el principio de non bis idem, la nulidad de pleno derecho de las pruebas ilegales, la reformatio in pejus, el derecho a no declarar contra sí mismo, la cosa juzgada y, en general, la sujeción al principio de legalidad. Y que el “El artículo 93 de la Constitución Política estatuye la primacía de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso en materia de derechos humanos y, el artículo 94, ibídem, establece el carácter enunciativo de los dispuestos en aquella y en éstos, los cuales, no se entenderán “como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”.

Respecto del párrafo del artículo 12 conceptúa que se quebranta el artículo 29 de la Constitución Política si se condiciona la intervención del implicado, que no compareció oportunamente al proceso, a que la omisión no le sea atribuible a dolo o culpa.

b) Que la ley en estudio contiene disposiciones que, en apariencia, protegen los derechos de las partes y de los terceros -las cuales cita-, pero que el numeral 1° del artículo 12 “al referirse a los titulares “legítimos” es manifiestamente contrario a la Constitución Política, desconoce el principio de igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Política, en la medida que todas las personas son iguales ante la ley y, todas gozan de la misma protección de las autoridades y de sus derechos (..),”

Además estima que los artículos 17 y 30 de la Ley 333 de 1996 desconocen los derechos del debido proceso e igualdad, porque limitan la aplicación de las normas contempladas en el Código de Procedimiento Penal, Civil y Contencioso Administrativo a los aspectos no contemplados en la Ley, circunstancia que implica un trato “injustificado, arbitrario y lesivo” para quienes se deben someter a dicho procedimiento.

Se apoya en las sentencias C-543/92, T-001/93, T-458/94, C-632/95, y T-158/96, de esta Corporación, de las cuales trae apartes, para afirmar que el principio del debido proceso, se concreta en el asunto en estudio así: i) las causales por las cuales procede la acción de extinción del dominio son de aplicación restrictiva y conciernen a conductas delictivas, por ende el delito del que pende la extinción, debe estar plenamente demostrado, ii) no se podrá intentar la acción de extinción del dominio sin la previa declaración, por sentencia penal ejecutoriada, de las conductas delictivas en las cuales se sustenta. “Por ello, la iniciación de la extinción mientras esté en curso el proceso penal, esto es, mientras no haya concluido mediante providencia ejecutoriada, transgrede el derecho del debido proceso,” iii) no puede iniciarse ni proseguirse, ni tramitarse, en forma simultánea, actuación de extinción del dominio por los mismos hechos y respecto de los mismos bienes, iv) corresponde al Estado la demostración de las conductas y el dolo o culpa grave de los terceros adquirentes, iv) la investigación debe comprender los aspectos favorables y desfavorables v) el trámite de extinción, de oficio o por presentación de la demanda, se inicia con providencia interlocutoria indicativa de los hechos, bienes y pruebas pertinentes, sin que pueda iniciarse con base en anónimos ni basarse en imputaciones genéricas, vi) debe notificarse personalmente la providencia que da inicio a la actuación y vii) las partes pueden utilizar los mecanismos de defensa establecidos por el ordenamiento jurídico, sin limitación.

Concluye este aparte de la demanda afirmando que el debido proceso impone: i) que el juez que da inicio al trámite debe dictar la sentencia que corresponda, ii) que todas las causales que dan origen a la acción de extinción del dominio están vinculadas con hechos delictivos, iii) que declarada la ausencia material o la inocencia del imputado, respecto de alguna de estas conductas, no podrá promoverse actuación penal ni de extinción por los mismos hechos, iv) que no se pueden iniciar varias actuaciones simultáneas de extinción del dominio, v) que la acción de extinción del dominio no se puede sustentar en pruebas ilegalmente recogidas vi) que no es procedente mantener indefinidamente al ciudadano y a sus bienes o derechos vinculados a causas de extinción de dominio, vii) que en la providencia que da

inicio al proceso se debe indicar la causal o causales en las que se funda, individualizar los bienes respecto de los cuales se promueve y relacionar las pruebas, viii) que los titulares de los derechos controvertidos, causahabientes y terceros deben ser notificados personalmente desde la iniciación del trámite, ix) que al Estado le corresponde demostrar el dolo o la culpa grave del afectado y x) que se debe respetar el ejercicio del derecho de defensa, por ello considerada que las disposiciones controvertidas debe excluirse del ordenamiento jurídico.

3. Acusa de inconstitucionalidad parcial los artículos 13 y 28 de la Ley 333 de 1996, por violación de los artículos 13 y 90 de la Constitución Política, en cuanto, a su juicio, limitan el monto de la reparación del daño causado, al titular de los bienes cuyo dominio se ha extinguido, al valor de éstos y disponen que la reparación de los perjuicios sufridos por la actuación judicial requiere la demostración del dolo o de la culpa grave del funcionario.

Aduce que resulta violatorio del principio de igualdad ordenar que el perjuicio ocasionado con la acción de extinción del dominio se limite al valor del bien, al igual que ordenar una reparación parcial de los daños causados y considera que se quebranta la obligación del Organo Legislativo de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y hacerla efectiva, con sujeción a la Constitución, por cuanto asegura que ésta, en ningún caso, limita la reparación del daño al valor de los bienes extinguidos ni exige la demostración del dolo o de la culpa grave del funcionario.

4. Sostiene que, al tenor del artículo 1° de la Ley 333 de 1996, la extinción del dominio consiste en la “pérdida” del derecho, sin contraprestación ni compensación alguna, por las causales relacionadas en el artículo 2º, a su juicio descriptivas de conductas delictivas. Por ende concluye que se trata de una sanción de “aplicación prospectiva, restrictiva y específica”.

Para fundamentar su afirmación, relativa a la imposibilidad de extinguir el dominio aplicando retroactivamente una disposición, se apoya en salvamentos de voto a la Sentencia C- 374/97 de los magistrados Jorge Arango Mejía y Carlos Gaviria Díaz -de los cuales trae apartes-, para afirmar que:

“Constituyendo la extinción del dominio la “pérdida” del derecho y, por ende, una “sanción”, no existe en el mundo jurídico actual concepción doctrinaria o jurisprudencial que postule la aplicación de la sanción hacía el pasado cuando no existía la norma que la consagraba y, por

tanto, sus supuestos fácticos necesarios para la aplicación de la consecuencia descrita en ella”.

Hace referencia a la decisión de esta Corporación, de conformidad con la cual la extinción del dominio no constituye una “sanción penal”, para distinguir su cargo, puesto que asegura que éste pretende obtener un pronunciamiento de la Corporación en relación a la acción como “simple sanción”, porque considera que “nunca puede ser objeto de aplicación retroactiva y menos retrospectiva, porque, las sanciones presuponen una ley preexistente, una tipicidad legal expresa, restrictiva y no son ni pueden ser aplicables intemporalmente.” Agrega que, en la Sentencia C-374 de 1997 -trae apartes- esta Corte aplica un criterio “tan flexible (..) para aplicar una sanción antes del hecho que la genera y determina (..), no resiste, en verdad, un cuestionamiento serio y profundo.”.

5. Acusa al artículo 18 de la Ley 333 de 1996 de quebrantar los artículos 1º, 2º, 13, 29, 58, 93 y 228 de la Constitución Política y los artículos 14, numeral 7 del Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y 80, numeral 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para sustentar su cargo sostiene que la acción de extinción del dominio es una “acción judicial atípica o sui generis”, regulada en su estructura básica por la Ley 333 de 1996 y por una normatividad complementaria, constituida por tres ordenamientos disímiles -Códigos de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo. Por lo anterior conceptúa, “se trata de una acción real, como en derecho civil, por hecho derivado de un delito, como en derecho penal, que tiene al Estado como parte, como en derecho administrativo”. Circunstancia que, a su juicio ha desconcertado su práctica y exige la intervención de esta Corporación, “para dar claridad sobre el punto”.

Agrega que el artículo en comento no dispone que la demanda que da inicio al trámite de la acción de extinción del dominio debe contener los fundamentos de derecho, omisión que considera violatoria de un verdadero Estado social de derecho, la vigencia de un orden justo, la igualdad, la propiedad privada, el debido proceso, los pactos internacionales y, en especial de la primacía de lo sustancial sobre lo formal en la administración de justicia, por cuanto, en los términos del artículo 228 constitucional, la acción de extinción del dominio solo podría iniciarse mediante una demanda “sustancial” que dé cuenta de los motivos de fondo, para

que el demandado conozca porqué se debe defender.

En subsidio de un fallo de inexecutable absoluta, solicita, con respecto del artículo 18 en estudio, la declaración de constitucionalidad condicionada, en el entendido de que la demanda que pretende la extinción del dominio deberá incluir “los fundamentos de derecho, en forma precisa, clara y motivada.”.

Para concluir se refiere a la aplicación de la cosa juzgada constitucional realizando un recuento de las sentencias proferidas por esta Corporación para decidir respecto de las demandas de inconstitucionalidad presentadas, hasta la fecha de la demanda, contra la Ley 333 de 1996. Y solicita la intervención de la Corporación, con miras a que con un correcto entendimiento de las disposiciones en estudio, se impidan los abusos cometidos por las autoridades en las actuaciones a que da lugar la acción de extinción de dominio.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene solicitando se nieguen las pretensiones de la demanda. Expone respecto de los cargos formulados las consideraciones que se sintetizan así:

Que en la sentencia C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, esta Corte avaló el trámite de la extinción de dominio dentro del proceso penal, al declarar executable un aparte del inciso primero y la totalidad del inciso 2º, del artículo 7º, sin limitar el alcance de la cosa juzgada. Por lo tanto considera que la expresión “ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal” goza del amparo de cosa juzgada absoluta.

No obstante afirma, respecto del mismo artículo que, en la Sentencia C-539 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte declaró executable los apartes restantes del artículo 7º, limitando la cosa juzgada a los términos de la sentencia. Así pues, considera que la expresión “ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente”, demandada, goza del amparo de la cosa juzgada relativa, circunstancia que permite un nuevo estudio de la Corte, siempre que los cargos formulados sean diferentes a los ya estudiados.

En cuanto al aparte demandado del artículo 8º afirma que existe cosa juzgada absoluta porque esta Corte, en Sentencia C-409 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, declaró exequible el artículo en su totalidad, sin limitar los alcances del fallo. Dice que en la misma sentencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 14 pero limitó el alcance del fallo en los términos de la sentencia, decisión que permitiría su estudio por nuevos cargos.

La misma consideración hace respecto del artículo 15 por cuanto sostiene que, mediante Sentencia C-539 de 1997, se declaró su exequibilidad limitando los alcances del fallo, circunstancia que permitiría estudiarlo. Y sobre el artículo 27, manifiesta que, en la misma decisión, se declaró exequible.

También indica que mediante la Sentencia C-409 de 1997, la Corte declaró exequible todo el texto de la Ley 333 de 1996 “respecto del cargo genérico formulado sobre la posible violación del derecho de propiedad y de la garantía de no ser afectado por confiscación”. De manera que estima que no es procedente analizar nuevamente un cargo por violación del derecho de propiedad y, por lo tanto, afirma que el cargo formulado en ese sentido no debe prosperar.

En ese orden de ideas, solicita a la Corte que se esté a lo resuelto en las citadas sentencias - C-374, C-409 y C-539 de 1997- con respecto de los artículos referidos, porque los cargos ya fueron estudiados en su momento y los artículos declarados exequibles.

Respecto de los cargos formulados contra los artículos 12, 17, 21 y 30, demandados, señala:

Que la expresión “legítimos” contenida en numeral 1º del artículo 12 no vulnera el derecho a la igualdad u otro precepto constitucional, toda vez que la extinción del dominio procede contra quien adquirió los bienes en forma ilícita y la Constitución protege el derecho de dominio -artículo 58- pero cuando se ha adquirido con arreglo a las leyes civiles, es decir, el Estado protege al titular legítimo, que tiene “justo título”, por lo tanto estima que el cargo es infundado.

A lo anterior agrega que el numeral 7º del artículo 95 superior, impone el deber de colaboración con la justicia, por tanto encuentra que puede restringirse la intervención de quien ha tenido una actitud “desatenta y apática” contraria a la lealtad procesal, por lo tanto

considera que el cargo no puede prosperar.

Afirma que los artículos 17 y 30 no quebrantan el derecho a la igualdad, por disponer un procedimiento especial al cual debe someterse la acción de extinción del dominio, porque el legislador tiene amplia competencia normativa para configurar el debido proceso y, en este caso, considera que fue muy cuidadoso de salvaguardar los derechos inherentes a él.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 21 sostiene que la Corte ha de estarse a lo resuelto, porque las sentencias C-374 y C-539 de 1997 lo encontraron ajustado a la Constitución Política, en los términos de dichos fallos. Además, conceptúa que no puede violar el artículo 34 superior una norma, como el artículo en comento, que lo desarrolla, respetando las reglas del debido proceso.

En otro aparte estudia los artículos 13 y 28 de la Ley 333 de 1996 que se demandan parcialmente y señala, que la acusación de las expresiones demandadas es resultado de una “artificiosa conexión normativa (..) para deducir una falsa interpretación sistemática y concluir que la reparación integral del artículo 13 ibídem depende de si la demanda fue instaurada temerariamente o motivada en el dolo o culpa grave del funcionario que la interpuso (artículo 28 ibídem)”.

Al respecto sostiene que nada tiene que ver la reparación integral de las víctimas con el ejercicio temerario de la acción, de tal manera que no encuentra lógico el argumento del demandante para solicitar la inexecutable de las disposiciones, las cuales considera desarrollan los artículos 1º y 2º de la Constitución Política.

También se pronuncia sobre el artículo 33 de la Ley 333 de 1996 para afirmar que sobre esta norma existe cosa juzgada constitucional absoluta, porque en la Sentencia C-374 de 1997 se declaró executable, sin limitar el alcance del fallo.

Para finalizar se manifiesta sobre los cargos formulados contra el artículo 18 de la Ley 333 de 1996 e indica que no es necesario exigir los fundamentos de derecho en la demanda que se instaura en ejercicio de la acción de extinción del dominio porque, si se considera su mención innecesaria es porque el único fundamento de derecho es el artículo 34 superior, por lo tanto solicita declarar infundado el cargo.

En conclusión: Solicita declarar que existe cosa juzgada constitucional respecto de los cargos formulados contra los artículos 7º, 14, 15, 21, 27 y 33, de la Ley 333 de 1996, de conformidad con lo decidido en las Sentencias C-374, C-409 y C-539 de 1997 y exequibles los apartes demandados de los artículos 12, 13, 17, 28 y 30 de la Ley 333 de 1996.

El señor Fiscal General de la Nación intervino, dentro del proceso de la referencia, para solicitar, respecto de algunas disposiciones demandadas, estarse a lo resuelto en decisiones anteriores de esta Corte y, en relación con otras, declarar que se ajustan a la Constitución Política. Se sintetiza así su intervención.

Que la Sentencia C-374 de 1997 tiene efectos de cosa juzgada absoluta respecto de la expresión “ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal”, contenida en el artículo 7º, de la Ley 333 de 1996.

Lo mismo predica de la expresión “ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal” que hace parte del artículo 8º ibídem, de conformidad con la Sentencia C-409 de 1997.

Igualmente considera que los apartes demandados de los artículos 14, 15 y 27 fueron declarados exequibles en las Sentencias C-539 de 1997 y C-409 de 1997.

Que el artículo 21, fue declarado exequible en la Sentencia C-539 de 1997, por lo que solicita estarse a lo resuelto en dicho fallo.

Respecto de los artículos 12, 17 y 30 de la Ley 333 de 1996 manifiesta que el cargo general que se formula contra ellos, consistente en la violación del debido proceso, fue estudiado en las Sentencias C-374 y C-539 de 1997.

En relación con los cargos formulados contra el artículo 33 de la Ley 333 de 1996, sostiene que recae la figura de la cosa juzgada constitucional, de conformidad con la Sentencia C-374 de 1997.

De otra parte, sostiene que si la Corte considera que procede pronunciarse respecto de los cargos formulados contra las disposiciones demandadas, debe declararlas ajustadas a la Constitución Política. Para justificar su solicitud afirma:

Que destinar, como lo hace el artículo 27 de la Ley 333 de 1996, dentro del trámite a que da

lugar la acción de extinción del dominio, una etapa para que se adelante la investigación preliminar, es una norma procedimental de competencia legal, sustentada en el cumplimiento de las garantías del debido proceso. Afirma que la investigación que se desarrolla a lo largo de esta etapa no genera ningún perjuicio, que no se toman medidas restrictivas sobre bienes y que no se somete a los principios del derecho penal, habida cuenta que se trata de un trámite especial, que contiene elementos comunes a diferentes ramas del derecho.

Recuerda que esta Corporación precisó el origen, naturaleza y características de la acción de extinción de dominio en la Sentencia C-374 de 1997. De manera que estima que si se la calificó como real, no por ello debe entenderse que es propia del derecho civil, porque un debate entre el Estado y los particulares pertenece al ámbito del derecho público.

De todo lo anterior concluye que alegar la inconstitucionalidad de la etapa de “investigación preliminar” dentro del trámite a que da lugar la acción de extinción del dominio, con el argumento de que es un principio de derecho penal, es apartarse de la teoría general del proceso, pues el derecho penal comparte principios, garantías, derechos, obligaciones y etapas que son comunes a todo proceso. Así pues, considera que no se afecta derecho alguno porque la ley disponga de una etapa, en la cual se debe investigar y verificar el nexo causal entre la actividad delictiva y el origen de los bienes, para dar inicio al trámite de extinción.

De la misma manera estima que con esa norma no se viola el derecho de propiedad, ampliamente tutelado por el Estado en la Constitución Política (art. 58) porque, tal como lo sostuvo esta Corporación, en Sentencia C-374 de 1997, éste se limita en los términos del artículo 34 superior.

Que de acogerse la solicitud del actor, respecto de la declaratoria de inexecutable de algunas expresiones del artículo 12 de la ley en estudio, se haría el trámite inoperante, pues pretende que no se le permita al juez penal, encargado de dictar la sentencia que declara la extinción del derecho de dominio, pronunciarse sobre las distintas relaciones jurídicas que recaen sobre el bien, lo que equivaldría a proferir una sentencia que no se puede hacer efectiva. Además considera que se desconocerían los derechos reales, que pueden haberse constituido de acuerdo a la ley, en forma lícita, como la prenda y la hipoteca, de impedirle al

juez pronunciarse sobre ellos, omisión que sería contraria a uno de los postulados de la norma, como es la protección de los terceros de buena fe.

Se refiere al cargo por violación del debido proceso, formulado en términos generales contra los artículos 12, 17 y 30 de la Ley 333 de 1996 para sostener que, en decisiones anteriores, esta Corporación afirmó la autonomía e independencia de la acción de extinción del dominio, aclarando que no es indispensable la existencia de una sentencia que condene al titular por la comisión de un delito para que proceda, porque no está ligada con la responsabilidad penal. Y agrega que, puede haber casos en que se inicie la acción de extinción del dominio y no se inicie acción penal, como sería el evento de la muerte del titular de los bienes adquiridos en forma ilícita. Por todo lo anterior considera que el cargo no está llamado a prosperar.

Con relación a la pretensión de inexecutable de la expresión “legítimos” que hace parte del numeral 1º del artículo 12, de la ley en comento, señala que el actor no expuso las razones de la violación, lo que implica que esta Corporación deba declararse impedida para resolver de fondo, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, empero que si resuelve estudiar la violación debe declarar la executable de la norma porque no se desconoce el principio de igualdad cuando se diferencia entre los propietarios legítimos y los no legítimos, habida cuenta que resulta razonable distinguir entre dos situaciones “diametralmente diferentes”:

Y en cuanto al aparte “por razones no atribuibles a su culpa o dolo, (...) antes del fallo”, del mismo artículo, considera que establece un procedimiento especial, similar al del campo civil y no por ello violatorio del principio de legalidad.

Igualmente considera que los artículos 17 y 30 de la Ley 333 de 1996, no quebrantan el artículo 13 de la Constitución Política en razón a que, a su juicio, la ley en estudio establece un procedimiento especial, propio de la acción instaurada y que la integración propuesta, con otros tipos de procedimiento, permite resolver problemas de vacíos legislativos garantizando los derechos al debido proceso y a la igualdad.

Estima que los artículos 13 y 28 de la Ley 333 de 1996 no violan ninguna norma constitucional. En cuanto al primero, porque no encuentra limitado el derecho de las víctimas a obtener la reparación del daño causado por la acción de extinción del dominio, sino, por el

contrario, aduce que les otorga un derecho preferencial que los deja en mejor posición. En cuanto al segundo, sostiene que no se limitan los derechos reconocidos en el artículo 90 del Ordenamiento Superior, sino que permite, dentro del mismo procedimiento de extinción de dominio, cuando se ha actuado con temeridad o con dolo o culpa grave, que se reconozcan los perjuicios y se proceda a señalar la respectiva indemnización. Por lo anterior solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Para finalizar señala que el artículo 18 de la Ley 333 de 1996 debe declararse constitucional porque no quebranta el artículo 29 constitucional que la demanda no requiera hacer referencia a los fundamentos de derecho, como quiera que en el artículo 30 de la Ley se integra el trámite de extinción con otros procedimientos, de acuerdo a la naturaleza del asunto. Al efecto conceptúa que como la acción es real se integra con los artículos 75, 76 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, quedando en manos del interprete el verificar el cumplimiento de los requisitos. Para concluir sostiene que la simple omisión del señalamiento de las razones jurídicas no es por si sola violatoria del derecho de defensa, puesto que como la providencia que da inicio al proceso debe fundamentarse debidamente el implicado tendrá conocimiento amplio de éstas para presentar su defensa.

3. Intervención ciudadana

3.1. El ciudadano Pedro Pablo Camargo intervino para coadyuvar la demandada presentada por el ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández, a su decir, con el propósito de que no se sigan cometiendo atropellos en su aplicación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Al respecto sostiene:

Que se desconocen los artículos 250, 251, 252 y 253 de la Constitución Política, cuando se asigna a la Fiscalía General de la Nación la competencia para adelantar el trámite de una acción que no es de naturaleza delictiva. Por lo tanto considera que la sentencia que declara la extinción del dominio solo puede dictarla un juez de la República y de la jurisdicción civil.

Estima que los asuntos planteados en la demanda que coadyuva no han sido considerados por esta Corporación en los distintos pronunciamientos relativos a la constitucionalidad de la Ley 333 de 1996. Afirma haber acusado el artículo 14 de la Ley 333 de 1996, por violar la garantía del juez natural establecida por el artículo 29 de la Constitución Política, en cuanto a la existencia de dos jueces: uno para la sentencia penal y otro para la extinción del dominio.

Empero, que en aquella oportunidad no formuló el cargo, ahora en consideración, según el cual como la extinción del dominio sólo puede declararse por sentencia judicial, resulta inconstitucional confiar su trámite a la Fiscalía General de la Nación, entidad que no tiene competencia para dictar sentencias porque no es juez de la República.

Afirma que el numeral 10 del artículo 12 de la Ley en estudio, al hacer referencia a los titulares “legítimos”, desconoce los artículos 13 y 83 de la Constitución Política.

Sostiene que el artículo 21 ibídem quebranta el artículo 58 de la Constitución Política al conferir al juez penal la facultad de desconocer la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Considera que el artículo 30 de la Ley 333 de 1996 limita la aplicación de los Códigos de Procedimiento Penal, Civil y Contencioso Administrativo atentando contra el derecho fundamental al debido proceso, consagrado por el artículo 29 de la Constitución Política y contra la prevalencia del derecho sustancial a que hace referencia el artículo 228 ibídem. Así mismo encuentra que el ordenamiento interno no puede limitar el alcance del debido proceso contemplado en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos -Art. 93 C.P.-

Conceptúa que el artículo 18, en estudio, limita los requisitos de la demanda previstos en el Art. 75 del C. de P. C., incluidas las pretensiones y los fundamentos de derecho, omisión que, a su juicio, en la práctica, conduce a la violación del debido proceso.

Aduce que los artículos 13 y 28 de la Ley 333/96 quebrantan el artículo 90 de la Constitución Política, en cuanto limitan el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Estima que aunque esta Corporación, en anteriores decisiones, concluyó que la acción de extinción de dominio no quebranta el principio de irretroactividad de la ley porque no impone una sanción penal, a instancia del demandante le corresponde a la Corporación definir que tipo de sanción se deduce de la expresión “pérdida” . Al respecto afirma que es obvio que la expropiación no es una sanción sino una acción, por motivos de utilidad pública o de interés social, empero que la extinción del dominio “sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”, es una pena, cuya aplicación retroactiva hace al artículo 33 de la Ley 333 de 1996, que así lo dispone, inconstitucional por quebrantar el artículo 29 constitucional.

3.2. El ciudadano Fernando Medrano González intervino para coadyuvar la declaración de inexecutable solicitada por los actores, de conformidad con las consideraciones que a continuación se resumen:

Se apoya en sendos pronunciamientos de esta Corporación, de los cuales trae apartes, para afirmar que los efectos de cosa juzgada constitucional se restringen a los motivos aducidos para acusar la disposición y a la decisión contenida en la sentencia. Por lo anterior considera que la Corte debe pronunciarse respecto de los cargos formulados contra los artículos 7°, 8°, 14, 15 y 27 de la Ley 333 de 1996 por asignar la investigación de un asunto no delictivo a la Fiscalía General de la Nación, sin reparar en que ésta tiene una competencia constitucional definida y además porque no considera que no puede tramitar un asunto que debe concluir con una sentencia judicial quien no es juez de la República. Al respecto considera que se trata de un asunto que no se ha tratado, ni desarrollado en los fallos proferidos por esta Corporación relativos a la constitucionalidad de distintas disposiciones de dicha ley.

Conceptúa que de conformidad con los artículos 3°, 113, 209 y 2° de la Constitución Política, el Organo Legislativo distribuye la competencia particular de cada uno de las Corporaciones que integran la Rama Jurisdiccional, empero no puede modificar las competencias previamente asignadas en dicho ordenamiento, como tampoco atribuir a unos funcionarios, el conocimiento de asuntos que el Ordenamiento Superior asigna a otros.

Afirma que, al tenor de los artículos 249, 251 y 252 de la Constitución Política, a la Fiscalía General de la Nación le corresponde investigar los delitos y acusar a los responsables, empero, considera que como esta Corporación ha señalado que la extinción del dominio no es de naturaleza delictiva, no se le puede asignar el conocimiento de un asunto que no constituye delito, porque la norma que confiere dicha competencia resulta inconstitucional.

Considera que se vulnera el artículo 34 del Ordenamiento Constitucional, porque si la disposición exige que la extinción de dominio se declare mediante sentencia y esta providencia solo puede dictarla un juez, atribuirle a la Fiscalía General de la Nación la investigación y acusación dentro del trámite de la extinción del dominio desconoce el principio del juez natural, impone un procedimiento ajeno y quebranta la garantía que la Constitución Política otorga al derecho de propiedad.

Transcribe apartes de sentencias de esta Corporación para afirmar que las decisiones del

juez constitucional resultan indispensables para lograr unidad en el ordenamiento jurídico. Afirma que, en virtud de su independencia y autonomía, los jueces pueden no coincidir en su interpretación de la ley de ahí que considera indispensable el pronunciamiento de esta Corporación respecto de las disposiciones controvertidas.

Sostiene que el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, en cuanto comprende un conjunto de derechos de imperativa observancia para la regularidad del Estado, la sociedad y la normalidad de las relaciones jurídico sociales. Para fundamentar su afirmación trae normas internacionales que lo consagran y apartes de sendas sentencias de esta Corporación, en las cuales, a su juicio se señalan “pautas necesarias a su entendimiento y respeto”, las que resume así:

1°. Las causales en virtud de las cuales se puede instaurar la acción de extinción del dominio son objetivas, taxativas y constitutivas de delitos.

2°. No es procedente la iniciación de la acción de extinción de dominio sino por las causales taxativamente señaladas en la ley.

3°. La cosa juzgada actúa de manera plena y completa. No puede iniciarse ni proseguirse por las mismas causales un nuevo proceso de extinción.

4°. Debe garantizarse el derecho de defensa de los implicados y se presume que los bienes fueron adquiridos lícitamente. La carga probatoria compete al Estado y son admisibles todos los medios probatorios.

5°. El Estado debe demostrar la causal, su conexidad con la adquisición del bien y el dolo o la culpa grave de los adquirentes.

Empero, afirma que las garantías procesales antes relacionadas no se respetan en la Ley en estudio ni tampoco por los funcionarios encargados de su conocimiento. Para el efecto se detiene en algunos procedimientos que atribuye en forma general a dichos funcionarios y que considera la Corporación puede remediar con su pronunciamiento.

3.3. El ciudadano Gerardo López Peñaranda intervino en el proceso de la referencia coadyuvando las pretensiones de las dos demandas contra la Ley 333 de 1996 “por los motivos jurídicos por ellas indicados”.

En primer término, señala que el inciso 2º del artículo 27 de la Ley 333, no goza de cosa juzgada absoluta, ya que la Corte en Sentencia C-539 de 1997 declaró al exequibilidad del artículo “pero sólo por algunos vicios de fondo”, sin que se hayan estudiado los aspectos de forma y los nuevos aspectos de fondo a que se refiere la demanda D-2972, por lo que “los nuevos ataques y argumentos” solo pueden estar en la órbita de la cosa juzgada relativa.

Lo mismo afirma respecto de los cargos formulados en la demanda presentada por el ciudadano Carmelo Padilla i.) respecto de las artículos 12, 13, 17, 18 y 30, porque “no han sido objeto de ninguna de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional” y ii.) respecto de los artículos 7, 8, 14, 15, 21, 27 y 33 que “sí han sido fallados por la Corte, pero por otros motivos, de suerte que opera la cosa juzgada relativa, no absoluta.”

De otra parte, indica que “sobre el fondo del asunto” algunos Magistrados salvaron su voto en la Sentencia C-374 de 1997. Por la que manifiesta “Qué mejor que las voces de los propias Magistrados para respaldar las tesis de las demandas.”

Por lo anterior, estima que la Corte, que ha cambiado parcialmente su integración, “tiene en este proceso una inigualable oportunidad de cambiar la jurisprudencia, ante los comprobados atropellos y la inutilidad práctica de la Ley 333...”

3.4. La ciudadana Esperanza Espinosa Muñoz intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar las demandas acumuladas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para empezar, señala que la acción de extinción de dominio es una acción judicial atípica o sui generis, y que la Ley 333 de 1996 regula su estructura básica mientras que “para el resto reenvía a una normatividad complementaria, constituida por tres ordenamientos procesales diferentes (C.P.P., C.P.C., y C.C.A.), que no coinciden entre sí.” Lo anterior lo ejemplifica indicando lo relativo a la forma como se resuelve el tema de las excepciones previas y las excepciones de fondo, para afirmar que hay muchos otros ejemplos “para respaldar esta yuxtaposición de ordenamientos procesales”.

Prosigue manifestando que la acción de extinción de dominio es una figura nueva que guarda similitud con la institución jurídica de la contravención especial de policía que afecta el patrimonio (artículo 53 del Decreto 522 de 1971), sólo que se judicializa y persigue no a la persona sino a la cosa, pero estima que, de todas formas, la extinción de dominio es

absolutamente nueva en el derecho colombiano.

Luego, señala las características de dicha acción, para sostener que “se trata de una acción real, como en derecho civil, por hecho derivado de un delito, como en derecho penal, que tiene al Estado como parte, como en derecho administrativo”. En últimas esos tres derechos se mezclan con los parámetros de la Ley 333 y arrojando una institución sui generis, lo que se traduce en “una práctica desconcertante de la acción de extinción del dominio en Colombia.”

A continuación, concreta los cargos formulados en las demandas y los reduce a cinco, considerando que los “ataques de las dos excelentes demandas son suficientes para declarar inexecutable las normas atacadas.”. Aunque, en caso de no resolverse así, solicita, que, en subsidio se profiera una sentencia integradora o de constitucionalidad condicionada, en la cual se acojan las tesis de los salvamentos de voto la Sentencia C-374 de 1997, respecto de la necesidad de una declaración judicial previa respecto de la comisión del hecho punible erigido como causal, para que proceda la declaración de extinción.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2261, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 4 de agosto de 2000, solicita a la Corte que declare executable, en lo acusado, los artículos 7º, 8º, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 27 y 30 de la Ley 333 de 1996 y que decida estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374 de 1997, que declaró la executable del artículo 33 de la Ley 333 de 1996 y en la Sentencia C-539 de 1997 que declaró la executable del artículo 21 de la misma ley.

La solicitud de executable la fundamenta en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

1. Realiza un examen de los aspectos formales y materiales del inciso 2º del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 para sostener que no existe vicio de forma, toda vez que tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República debatieron y aprobaron el citado inciso y que no se requirió la conformación de Comisión Accidental, por cuanto respecto de su contenido no hubo discrepancias entre las dos Cámaras.

En cuanto al aspecto material señala que disiente de los argumentos de la demanda por cuanto encuentra a las disposiciones relativas a la investigación previa compatibles con la

naturaleza patrimonial de la acción, tal como lo dispone el artículo 30 de la ley en estudio. Por lo tanto considera que si en el Código de Procedimiento Penal se establece una etapa de indagación previa para determinar la comisión o no de un hecho punible, así como la individualización del presunto responsable, es claro que la investigación preliminar establecida en la Ley 333 se encamina a determinar la licitud o ilicitud en la adquisición o procedencia de bienes, o la relación de éstos con alguna de las actividades establecidas en el artículo 2º ibídem, que permitan iniciar la acción de extinción de dominio. De manera que, a su juicio, una norma, como la controvertida, que permite acudir a la práctica de las pruebas autorizadas en el Código de Procedimiento Penal, mediante el procedimiento que allí se establece, respetando el artículo 29 superior, relativo al principio del debido proceso, no quebranta la Constitución Política.

Además, considera que el inciso en estudio resulta acorde con la decisión de esta Corporación respecto de la naturaleza de la acción de extinción de dominio porque fija un término para que las Unidades Especiales de la Fiscalía General de la Nación investiguen con respecto de la viabilidad de iniciar la acción. Además, agrega que la facultad atribuida al ente acusador, en el artículo 2º de la Ley 333, concuerda con las funciones asignadas en el artículo 250 de la Constitución Política a la Fiscalía General de la Nación, entre las cuales se encuentra la de adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho mediante el cumplimiento del deber de investigar la comisión de conductas delictivas.

Y, respecto de los principios de publicidad y contradicción, que deben respetarse en dicha etapa, indica que, una vez la Fiscalía verifique la posible vinculación de bienes con alguna de las actividades descritas en el artículo 2º de la Ley 333, logre la identificación de los responsables y ubique el domicilio del presunto titular del derecho real y de los terceros con interés en la causa, éstos tendrán la oportunidad de ejercer su derecho de defensa contravirtiendo las pruebas y argumentos de la Fiscalía, de conformidad con el artículo 15 ibídem.

2. Sostiene que los artículos 7º, 8º, 14, 15 y 27 de la Ley 333 de 1996, deben declararse ajustados a la Constitución Política.

Para la Vista Fiscal el análisis integral de la Ley 333 confirma que las facultades conferidas a la Fiscalía General de la Nación, respecto de la investigación y posible acusación en los casos

de adquisición ilícita de los bienes que integran un patrimonio coincide con el ejercicio de sus funciones constitucionales -art. 250, num. 1º, C.P.-, porque el ente acusador interviene en el trámite previo a la sentencia y ésta la profiere un juez competente -artículos 10 y 15 de la Ley 333 de 1996. Por lo tanto, sostiene que, cuando el artículo 14 de la ley en estudio se refiere a los “funcionarios competentes”, ha de entenderse “juez competente”.

Además, en cuanto a la intervención de la Fiscalía General de la Nación en el trámite de la acción extintiva, recuerda que de conformidad con el numeral 5º del artículo 250 superior, “el legislador puede otorgar al ente acusador las funciones que considere necesarias, atendiendo al principio de razonabilidad”, aunque no se trate de la investigación de un delito. Para tal efecto cita algunos ejemplos, entre otros, la facultad de ordenar la cancelación de registros efectuados de manera fraudulenta -mediante falsedades-, o la adopción de medidas cautelares, etc.

3. Indica las razones por las cuales solicita la declaración de exequibilidad de los artículos 12, 17, 21 y 30 de la Ley 333 de 1996.

A su juicio yerra el actor al afirmar que para iniciar una proceso de extinción de dominio es requisito de procedibilidad una sentencia penal ejecutoriada sobre la comisión de un delito, como presupuesto indispensable para no violar los principios de cosa juzgada y del non bis in ídem. Porque considera que, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 333, “la acción de extinción de dominio es distinta e independiente de la responsabilidad penal y complementaria de las actuaciones penales”, lo que se traduce en que no se requiere de proceso penal previo, porque al proceso de extinción de dominio no le interesa determinar la responsabilidad del titular del bien objeto de ella, sino que se pruebe la existencia de alguna de las conductas delictivas descritas en el artículo 2º ibídem y la conexión de esta conducta con la adquisición del bien.

Añade que no se requiere sentencia judicial previa, puesto que la etapa de investigación preliminar se estableció para los eventos en que concurren la acción penal y la acción de extinción del dominio, porque en este caso, de conformidad con el artículo 7º de la misma ley, la acción extintiva se surtirá dentro de la acción penal, con el objeto de dar cumplimiento al principio de economía procesal. Para a firmar todo lo anterior se apoya en las Sentencias C-374 y C-539 de 1997 de esta Corporación, de las cuales trae apartes.

A lo anterior agrega que no es posible exigir la sentencia penal ejecutoriada como requisito de procedibilidad de la acción de extinción de dominio, porque habría casos en que ésta sería inaplicable, trae el ejemplo de la investigación penal que no puede iniciarse o que debe terminarse porque el sindicado muere.

En cuanto al cargo formulado contra el artículo 12 de la Ley 333 de 1996, porque limita el ejercicio del derecho de defensa de quienes no comparecen al proceso por su culpa o dolo y que por ello deben ser representados por curador ad litem, estima que no hay ninguna violación a los principios constitucionales, porque el derecho de defensa se garantiza mediante el emplazamiento y si una vez emplazada la persona no concurre por culpa o dolo, se debe entender que renuncia a su derecho y le corresponde asumir las consecuencias de su comportamiento.

4. Considera que los artículos 13 y 18 de la Ley 333 de 1996 deben declararse constitucionales. Al respecto sostiene que limitar el monto de la indemnización del perjuicio sufrido por quienes son privados de su derecho, a causa de la acción de extinción del dominio, al valor de los bienes, es constitucional. Arguye que el primer inciso del artículo 13, en comento, impone al Estado la obligación de garantizar el pago de los perjuicios causados al titular de los derechos sobre los bienes cuyo dominio fue extinguido, empero que esta reparación no tiene porque ser integral, como pretende el ciudadano demandante, porque así planteada le correspondería al causante del perjuicio y no al Estado.

Además, con relación a la valoración subjetiva de la conducta del funcionario judicial que promovió la acción de extinción, de la cual se derivó el perjuicio que se debe reparar, considera que no se quebranta la Constitución Política por limitarla a la culpa grave o al dolo -artículo 28 de la Ley 333- por cuanto considera que esta limitación desarrolla el artículo 90 superior y los principios de responsabilidad del Estado, por cuya virtud, la responsabilidad de éste se determina por la actividad desarrollada, mas no por el grado de culpabilidad del servidor involucrado. Por ello, considera que debe distinguirse, cuando la indemnización de perjuicios corresponde al Estado, que no se tiene en cuenta el dolo o la culpa, de la reparación del daño a cargo del funcionario, circunstancia en la cual esta valoración si procede.

5. En cuanto a los requisitos de la demanda, señalados en el artículo 18 de la Ley 333 de

1996, considera que si bien entre ellos no se exige relacionar los fundamentos legales que soportan la extinción de dominio, tal como lo afirma el actor, como en la providencia que da inicio a la acción -artículo 15-4 de la Ley- se deben indicar “los hechos en que se funda”, a su juicio actividades delictivas de las taxativamente señaladas en el artículo 2º de la Ley 333, no se vulnera el derecho al debido proceso debido a que en la providencia deben figurar. Agrega que si en dicha providencia se omiten, el afectado puede ejercer su derecho de contradicción, mediante la interposición de los recursos de ley, para que se incluyan.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241, de la Constitución Política, porque las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

1. Materia sujeta a examen

Corresponde a la Corte determinar si el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 quebranta los artículos 2º, 29, 58 y 83 de la Constitución Política porque, al decir del ciudadano Luis Manuel Ramos Perdomo, dentro del trámite propio de una acción real, de contenido patrimonial, no se puede adelantar la etapa de investigación previa, durante seis meses, habida cuenta que esto implica aplicar los principios propios de la investigación penal a una acción de diferente naturaleza y restringir los derechos de los implicados, sin justificación, desconociendo los dictados constitucionales, a cargo del Estado, de propender por la vigencia de un orden justo, respetar el derecho al debido proceso, garantizar el derecho de propiedad legítimamente adquirido y presumir que las actuaciones de los particulares se ciñen al postulado de la buena fe.

Así mismo la Corte deberá resolver si el Congreso Nacional respetó los mandatos constitucionales relativos a la forma que debe seguir para la expedición de las leyes, porque,

al decir del actor, el texto definitivo del inciso demandado no fue discutido por la Cámara de Representantes, por cuanto apareció, por primera vez, en el texto final del proyecto aprobado por el Senado de la República.

De otra parte, la decisión que en esta providencia se adopte debe comprender el estudio de los artículos 7°, 8°, 12, 13, 14, 15, 17, 21, 27, 28, 30 y 33, de la Ley 333 de 1996 porque, a juicio del ciudadano Eduardo Carmelo Padilla Hernández, algunos apartes de estas disposiciones desconocen los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 13, 14, 16, 29, 34, 58, 60, 83, 85, 90, 93, 94, 113, 114, 116, 121, 122, 123, 124, 136 N. 1°, 150 N° 1 y 2, 228, 229, 230, 249, 250, 251, 252 y 253 de la Constitución Política; el numeral 7° del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (Ley 74 de 1968) y el numeral 4° del artículo 8°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972).

Lo anterior por cuanto, al decir del ciudadano demandante y de quienes coadyuvan sus pretensiones, quebranta la Constitución Política: i) asignar a la Fiscalía General de la Nación el conocimiento de la acción de extinción del dominio, sin reparar en que su competencia está circunscrita a la investigación de delitos y que a esta entidad no le compete proferir sentencias, ii) discriminar a los titulares legítimos y restringir el ejercicio del derecho de defensa del demandado, cuando su comparecencia tardía se motivó en dolo o culpa, iii) limitar el monto de la reparación del daño causado, por la actuación judicial a que da lugar la acción de extinción del dominio, al valor de los bienes y condicionar la responsabilidad patrimonial del funcionario, que haya dado lugar a la iniciación de la acción con base en un demanda temeraria, a la demostración de su culpa grave o dolo, iv) imponer una sanción de “aplicación prospectiva, restrictiva y específica a quien adquirió sus bienes en forma ilícita y v) permitir que en la demanda, que da inicio a la acción de extinción del dominio, no se relacionen los fundamentos de derecho.

3. Improcedencia de entrar a examinar los cargos formulados por vicios formales

En primer término, teniendo en cuenta que la Ley 333 de 1996 fue publicada el 19 de diciembre de 1996, es decir hace más de tres años, la Corte habrá de recordar al ciudadano demandante que los cargos por vicios de forma, formulados contra el inciso segundo del artículo 27 ibídem no pueden estudiarse, porque la acción que lo facultaba para demandar un

pronunciamiento en tal sentido y que permitía a la Corporación pronunciarse al respecto, caducó el 19 de diciembre de 1997 -artículo 242 C.P.-.

4. Cosa Juzgada Constitucional

4.1 Sentencia C-374 de 1997

Mediante sentencia C-374 de 1997, esta Corporación declaró exequibles, en los términos de la decisión, entre otras disposiciones, los incisos primero y segundo del artículo 7°, el párrafo del artículo 21 y el artículo 33 de la Ley 333 de 1996, salvo la expresión “siempre que dicha adquisición o destinación ilícita de los bienes o derechos haya sido realizada con posterioridad a la existencia de los delitos que dan lugar a esta medida de extinción, así la legislación haya modificado o modifique la denominación jurídica, sin perjuicio del término de prescripción de que trata el artículo 9º de esta Ley”, que se declaró inexecutable.

Ahora bien, quienes en aquella oportunidad acusaron los incisos primero y segundo del artículo 7° de transgredir la Constitución Política, lo hicieron porque encontraban violatorio de los artículos 29, 34, 83, 228 y 230 del ordenamiento superior que la competencia para el conocimiento de una “acción real” se asigne al juez penal¹; alguno adujo que la ley no podía dar carácter real a la acción de extinción porque la Constitución no lo hizo y consideró dicho carácter contrario a la seguridad jurídica. También se esgrimió que darle efectos retroactivos a una ley quebranta el ordenamiento constitucional².

Iguales cargos formularon los accionantes contra el artículo 21, por cuanto estimaron violatorio del artículo 29 constitucional extender a los derechos de terceros los efectos de la sentencia que declara la extinción del dominio³ y respecto del artículo 33 se dijo que vulnera el ordenamiento superior establecer delitos de carácter permanente, al igual que permitir la aplicación retroactiva de la ley⁴.

Ahora bien, esta Corporación en la sentencia en mención desechó los anteriores cargos, al respecto consideró que:

“La sentencia mediante la cual, después de seguidos rigurosamente los trámites legales y una vez observadas las garantías del debido proceso, se declara la extinción del dominio, desvirtúa la presunción de que quien exhibía la titularidad de la propiedad de uno o varios

bienes, que se procuró en contra del orden jurídico, la tenía de manera legítima.

(..)

Sin embargo, aunque no tiene carácter específicamente penal sino patrimonial, como el artículo 34 de la Constitución consagra una consecuencia negativa, que impone el Estado a una persona, ha de partirse de la presunción de inocencia (artículo 29 C.P.), es decir, de la hipótesis de que aquélla sí es la titular legítima del derecho de propiedad mientras no se le demuestre, en el curso de un proceso judicial, con la integridad de las garantías constitucionales, que, en efecto, la adquisición que hizo de los bienes que figuran en su patrimonio estuvo afectada por la ilicitud, el perjuicio del Tesoro Público o el daño a la moral social, o que, aun siendo ajeno al delito, en la adquisición misma del bien afectado obró con dolo o culpa grave. De no ser así, habrá de tenérselo por tercero de buena fe, cuyo dominio sobre el bien no puede ser objeto de extinción del dominio. La carga de la prueba en contrario, de acuerdo con los sistemas probatorios que establezca la ley, suficiente para desvirtuar las indicadas presunciones, corre a cargo del Estado.

(..)

La extinción del dominio, como de lo dicho resulta, es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.

No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribiera, aunque el respectivo

comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional.

(..)

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 deleznable como los que resultan del comportamiento reprobable y dañino.

(..)

Advierte la Corte, eso sí, que la naturaleza de la institución prevista en el artículo 34, inciso 2, de la Carta Política no se convierte en penal por tal circunstancia, pues uno es el motivo que da lugar al ejercicio de la acción y otro es el efecto de la sentencia, que en esta materia no consiste en una pena sino en la declaración judicial de que por los hechos pasados -fundados en el delito- no pueden en el futuro invocarse por quien pasaba por propietario, para defender un “derecho” suyo que ni antes ni después estuvo amparado por la Constitución. Y ello sin que la sanción patrimonial de que se trata dependa de la suerte del proceso penal ni de la responsabilidad de esa índole por el delito en cuestión.

(..)

En el caso del tercero de mala fe, que ha recibido el bien ilícitamente adquirido y lo ha incorporado a su patrimonio a sabiendas de la ilicitud, para aprovechar en su beneficio la circunstancia o con el objeto de colaborar al delincuente, o de encubrir el delito, será afectado por las consecuencias que acarrea la sentencia de extinción del dominio, pero no porque se lo haya encontrado penalmente responsable del delito cometido por su tradente y

que dio lugar a la adquisición del bien por parte de aquél, sino en tanto en cuanto admitió entre sus haberes el de ilegítima procedencia, enterado como estaba de que el Derecho colombiano rehusaba avalar la propiedad correspondiente.”⁵

4.2. Sentencia C- 409 de 1997

En la Sentencia C-409 de 1997, esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del “(..)texto íntegro de la Ley 333 de 1996 respecto del cargo genérico formulado sobre posible violación del derecho de propiedad y la garantía de no ser afectado por confiscación”; también se declararon exequibles los artículos 8° y 14 ibídem y las palabras “independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido” pertenecientes al inciso primero del artículo 7°. En la misma decisión la Corte se declaró inhibida para proferir fallo de mérito sobre los incisos segundo y tercero del artículo 10, por ineptitud sustancial de la demanda y ordenó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374 -ya referida- en relación con los cargos formulados contra los artículos 1°, 2°, 5°, 6°, 9°, inciso primero del artículo 10 y 33, como también respecto del aparte del artículo 7° que dice: “La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes (..)”. En la misma decisión se declaró inexecutable el artículo 31-todas las anteriores disposiciones de la ley en estudio-.

Ahora bien, en aquella oportunidad los demandantes argumentaron que la Ley 333 de 1996, en su totalidad, debía ser excluida del ordenamiento jurídico por vulnerar el derecho a la propiedad -artículo 58 C.P.-, transgredir la prohibición de imponer la pena de confiscación - artículo 34 C.P.-, desconocer que la pena no puede trascender de la persona del delincuente, que la ley no puede aplicarse retroactivamente y que una conducta no puede ser sancionada en forma permanente -artículo 29 C.P.-.

En relación con el artículo 7° se argumentó que la ley confunde la naturaleza de la acción de extinción del dominio al otorgar el carácter jurisdiccional y real a una “típica acción penal y personal”.

Respecto de los anteriores cargos esta Corporación consideró que:

“Y, desde luego, como ya lo sostuvo esta Corte en el aludido fallo, menos todavía puede

hablarse de violación del derecho de propiedad, que no es fundamental per se, y que en todo caso no puede entenderse vulnerado por la extinción del dominio cuando precisamente tal figura implica la declaración a posteriori de que nunca se consolidó en cabeza de quien aparecía como propietario, en razón del origen ilícito de los bienes que proclamaba como suyos.

El actor habla del derecho de propiedad como si fuera fundamental por definición y en cualquier caso, aun en el de su obtención ilícita. Para la Corte, si el derecho de propiedad lícitamente adquirido está sujeto a restricciones, limitaciones, cargas y obligaciones derivadas de su función social, por lo cual no es de suyo inherente a la persona humana, menos todavía puede invocarse ese carácter fundamental para un pretendido derecho logrado en contravía de la moralidad o a contrapelo del orden jurídico.

(..)

Adviértese que a la parte ya resuelta del artículo 7 de la Ley, ahora de nuevo demandada, uno de los actores agrega como objeto de juicio, las expresiones “independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido”, que hacen referencia al carácter real de la acción y a la posibilidad de declarar la extinción del dominio contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes en cuestión.

A este respecto, las mismas razones que fueron expuestas por la Corte en la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997 respaldan la constitucionalidad de dichas palabras, íntimamente ligadas al contexto, mediante las cuales el legislador solamente quiso hacer explícito el sentido patrimonial de la extinción del dominio, en cuanto recae sobre los bienes adquiridos en cualquiera de los eventos que contempla el artículo 34, inciso 2, de la Constitución Política, sin que necesariamente deba darse la condición de que el actual titular de la propiedad impugnada sea a la vez y necesariamente el sindicado en el proceso penal por uno o varios de los delitos que el artículo 2 señala, ni tampoco la persona condenada por los mismos hechos.

En efecto, si se trata de una acción real, el Estado puede perseguir los bienes mal habidos, independientemente de quién los tenga en su poder, como lo dice la norma demandada, eso sí siempre que se respeten los derechos de los terceros de buena fe, según lo explicó ampliamente la Corte en la providencia citada.”⁶

4.3. Sentencia C-539 de 1997

Mediante sentencia 539 de 1997 esta Corporación resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997 en relación con los cargos formulados, entre otras disposiciones, contra el párrafo del artículo 21 y contra el artículo 33 de la Ley 333 de 1996. La misma decisión se adoptó en relación con el inciso segundo del artículo 7° y respecto de los cargos esgrimidos contra el artículo 14, de la misma ley.

Además, en dicha providencia se declararon exequibles, entre otras disposiciones, el artículo 15, en los términos de dicho pronunciamiento, el artículo 7°, “el artículo 21 de la Ley 333 de 1996, salvo su párrafo, respecto del cual deberá acatarse lo resuelto en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.”

Los demandantes estimaron que “además de vulnerar algunas disposiciones constitucionales, la Ley viola apartes de instrumentos jurídicos de Derecho Público Internacional, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”⁷.

4.4. En conclusión, habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-409 de 1997 -ya referida- respecto de la pretendida inconstitucionalidad de las expresiones “La Fiscalía General de la Nación la iniciará de oficio”, “Corresponderá a los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales la declaración de extinción del dominio (..), “Conocerán de la extinción del dominio los fiscales de la justicia regional en los asuntos penales de competencia y, en los demás casos la fiscalía adscrita a la unidad especializada, o la que determine el Fiscal General de la Nación.”, que hacen parte de los artículos 8° y 14 de la ley en estudio, respectivamente, por cuanto dichas expresiones fueron declaradas ajustadas a la Constitución Política, como apartes de los artículos que las contienen, mediante sentencia C-409 de 1997.

Lo anterior por cuanto al estudiar los mismo cargos que ahora se formulan, en aquella oportunidad contra la totalidad del artículo 8° de la Ley 333 de 1996 se dijo que “Es el legislador el llamado a definir quienes están legitimados en la causa para iniciar procesos judiciales”. Y, previa consideración del cargo según el cual a la Fiscalía General de la Nación no se le puede asignar la investigación y acusación de los implicados en una acción real,

como la de extinción del dominio, formulado contra el artículo 14 ibídem, la Corte consideró:

“Esta norma se limita a señalar las reglas sobre competencia para resolver acerca de la extinción del dominio, radicándola en los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales iniciadas por la comisión de cualquiera de los delitos a que se refiere el artículo 2 de la misma Ley, sin perjuicio de que el proceso sea iniciado, a partir de la acción que entablen las entidades estatales legitimadas, con posterioridad a la terminación de la actuación penal, cuando ésta termine por cualquier causa y no se declare la extinción del dominio o se declare sólo sobre una parte de los bienes.

De conformidad con el inciso segundo acusado, habrán de conocer de la extinción del dominio los fiscales de la justicia regional en los asuntos penales de su competencia y, en los demás casos, la fiscalía adscrita a la unidad especializada, o la que determine el Fiscal General de la Nación, así como los jueces regionales o el juez penal del circuito que esté conociendo de la actuación.

La norma constitucional que introdujo la figura de la extinción del dominio respecto de bienes mal habidos es muy clara en afirmar que la declaración habrá de producirse por sentencia judicial.

Corresponde a la ley establecer, en todos los asuntos que hayan de llevarse a los estrados judiciales, cuáles serán los jueces a quienes se confía la competencia para resolver. Ello hace parte de la función legislativa y constituye elemento esencial del debido proceso, en los términos del artículo 29 de la Constitución, a cuyo tenor nadie puede ser juzgado sino ante juez o tribunal competente.

Igual decisión corresponde tomar respecto de las expresiones “Fiscal” y “cuando el trámite hubiere sido conocido por la fiscalía” que hacen parte de los literales a. y f. del artículo 15 de la ley en estudio, porque éste fue acusado de desconocer la Constitución Política aduciendo “que la jurisdicción civil o contencioso administrativa son las competentes para conocer al respecto, pues se trata de una típica acción civil”⁹. Y, esta Corporación al estudiar el contenido total del artículo consideró que “los indicados argumentos se fundan en un supuesto no acogido por las sentencias C-374 del 13 de agosto de 1997 y C-409 del 28 de agosto del mismo año, acerca de la naturaleza constitucional de la acción de extinción del dominio: el de que ella tiene un carácter exclusivamente penal.” Y más adelante se agregó

“(..) el artículo atacado se limita a establecer las reglas propias del juicio que deba iniciarse por el ejercicio de la acción de extinción del dominio, tal como lo previene el artículo 29 de la Constitución Política.” Por lo anterior resolvió declarar dicho artículo ajustado a la Constitución Política, en la Sentencia C-539 de 1997.

También corresponde resolver estarse a lo resuelto respecto de las acusaciones formuladas contra los incisos primero a quinto del artículo 21 y segundo del artículo 33 de la Ley 333 de 1996, por cuanto se acusa al primero de obligar al juez penal a pronunciarse sobre asuntos civiles y de contrariar la garantía que el patrimonio del deudor ofrece a los acreedores y, respecto del segundo se esgrime, que impone una sanción con ostensible violación del derecho al debido proceso.

Ahora bien, al decidir respecto de la constitucionalidad del artículo 21, se dijo, en la Sentencia C-539 de 1997, que mediante esta disposición, al igual que lo que acontece con los artículos 22 y 23 de la ley en estudio, el Congreso Nacional ejerce la facultad, que le es propia, de regular, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 29 de la Constitución Política, los efectos patrimoniales de la sentencia que declara extinguido el dominio¹⁰. Y, en relación con los cargos formulados porque el artículo 33 desconoce los derechos de terceros y aplica retroactivamente una sanción, la Corporación sostuvo, en la Sentencia C-374 de 1997 que la sentencia no extingue el dominio sino que se limita a declarar que quien accede a un derecho en forma ilícita nunca fue su titular y que la apariencia concluye cuando, en ejercicio de una acción constitucional, el Estado logra demostrar, con efectos frente a terceros, tal ilicitud.

Además, respecto de la solicitud de uno de los demandantes para que la Corte se pronuncie nuevamente, con miras a lograr mayor claridad sobre los vocablos “perdida” y “sanción” en los términos de la ley, ha de recordarse al petente que esta Corporación no puede volver sobre sus decisiones, con el pretexto de aclarar sus pronunciamientos o dar mayor amplitud a los mismos, porque debe someterse a los preceptos constitucionales sobre cosa juzgada, que le impiden hacerlo.

1. Examen de los cargos

Corresponde a la Corporación pronunciarse respecto de los cargos formulados contra las expresiones de la Ley 333 de 1996 (se subraya lo demandado) i) “ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal” y “ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente.” que hacen parte de los incisos segundo y tercero del artículo 7°, respectivamente, ii) “En detrimento de los derechos de los titulares legítimos y terceros de buena fe.” y “En todo caso, los que no comparezcan están representados por un curador ad litem, sin perjuicio de que en el evento de no comparecer durante el trámite por razones no atribuibles a su culpa o dolo, puedan en cualquier tiempo antes del fallo interponer las acciones y recursos legales que consideren pertinentes para la defensa de sus derechos.” contenidas en el numeral 1° y en el párrafo del artículo 12, respectivamente, iii) “Si los bienes hubieren ingresado al patrimonio del Estado, éste reembolsará a las víctimas el monto de la indemnización hasta concurrencia del valor de aquellos (...)” que hace parte del inciso segundo del artículo 13, iv) “ El procedimiento de la acción de extinción del dominio, se sujetará a las disposiciones especiales contenidas en la presente Ley -artículo 17-, v) “La demanda contendrá los siguientes requisitos: a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio del titular presunto, del real y de los terceros con interés en la causa, según el caso; b) La identificación del bien o bienes, estimación de su valor o de los bienes o valores equivalentes; c) La petición de pruebas, acompañando las que tenga en su poder, y d) La dirección del lugar para recibir notificaciones.” -artículo 18-, vi) los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 27 que dicen: “Del ejercicio especializado y preferente. Sin perjuicio de la competencia de los fiscales ante la justicia regional, de los que determine el fiscal General de la Nación conformará, por reorganización de su personal, una unidad especializada para investigar bienes de ilícita procedencia, adelantar la extinción del dominio en las actuaciones penales e integrar un registro y control de los procesos en los cuales se inicie y declare la extinción del dominio. Las investigaciones preliminares para investigar bienes de ilícita procedencia de la unidad especializada tendrán un plazo hasta de seis (6) meses; en ellas se observará lo dispuesto en el artículo. Las entidades estatales legitimadas para iniciar la acción y los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio, informarán a la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación de la iniciación del proceso dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su iniciación, con indicación de las partes, bienes y personas o personas contra quienes se promueva, así como de la sentencia que se pronuncie.”, vii) “En los eventos en que la demanda interpuesta por la entidad estatal sea temeraria o motivada en dolo o culpa grave del funcionario que la interpuso habrá lugar

a la indemnización de los daños causados al demandado, sin perjuicio de las acciones penales y administrativas a que haya lugar -artículo 28- y viii) En los aspectos no contemplados en esta ley se aplicarán las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, en lo que sean compatibles con la naturaleza del proceso y las actuaciones que se realicen en el mismo.” -artículo 30-.

4.1. Se reitera la jurisprudencia relativa a la constitucionalidad de la competencia asignada a la Fiscalía General de la Nación para conocer de la acción de extinción del dominio.

Ahora bien, aunque esta Corporación no se hubiese pronunciado expresamente sobre cada una de las expresiones que atribuyen o desarrollan la competencia que el actor controvierte, circunstancia que la obliga a volver sobre el tema, la Corte reitera lo sostenido en fallos anteriores al respecto, porque la competencia asignada a la Fiscalía General de la Nación para investigar, en forma paralela a la acción penal, la procedencia de los derechos que conforman el patrimonio del inculpaado y, de ser procedente, formular la respectiva acusación, no quebranta la Constitución Política.

Lo anterior por cuanto el Congreso Nacional puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia, porque la Constitución Política no dispone lo contrario, distribuir entre los distintos organismos y autoridades que integran la Rama Judicial del Poder Público el conocimiento de asuntos jurisdiccionales y decidir, por razones de economía procesal, o de política legislativa, que la Fiscalía General de la Nación conozca de una acción de naturaleza constitucional, dirigida a desvirtuar la presunción de legalidad que protege los derechos adquiridos por los administrados, conforme a los modos o fuentes previstos por el ordenamiento jurídico, cualquiera sea la naturaleza de los derechos cuya procedencia se cuestiona. Porque así mismo conoce de la reparación patrimonial de los daños causados por conductas delictivas, y tal acción es de naturaleza civil.

La Corte no podría decidir lo contrario atendiendo a un texto constitucional tan claro como el artículo 250, que, simplemente, enuncia las funciones del ente acusador y permite a la ley adicionarlas al decir en el numeral 5°: “Cumplir las demás funciones que establezca la ley”.

De tal manera que disponer que, cuando no se ha proferido sentencia respecto de la acción de extinción del dominio, el trámite debe continuar ante el mismo funcionario que conoció

del proceso penal, así la acción penal se termine o extinga -artículo 7° Ley 333 de 1996- y autorizar a la Fiscalía General de la Nación la conformación de una unidad especializada para investigar los bienes de ilícita procedencia, adelantar la acción de extinción del dominio en las actuaciones penales, integrar un registro y control de los procesos en los cuales se inicie y declare la acción, al igual que obligar a las entidades legitimadas para iniciar la acción y a los competentes para tramitarla, informar a dicha unidad la iniciación del proceso y la sentencia que se pronuncie -artículo 27 ibídem-, no quebranta los artículos 113, 116, 250 y 252 de la Constitución Política, porque al atribuir a un organismo del poder judicial el conocimiento de un asunto jurisdiccional se respeta su autonomía e independencia, y al confiar al ente acusador una investigación que le es propia, se logra su colaboración armónica con los fines del Estado.

Así las cosas que no le asiste razón al ciudadano demandante cuando afirma, que se desconoce los principios del Estado Social de Derecho si se atribuye a la justicia penal el conocimiento de una acción de naturaleza no delictual -como la acción de extinción del dominio- porque lo que no se podría, en cumplimiento de claros dictados constitucionales, es confiar la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos a las autoridades administrativas, empero, la investigación de una acción de rango constitucional, no atribuida por la Constitución Política a ninguna autoridad jurisdiccional en particular, bien puede asignarse por ley a la Fiscalía General de la Nación o a otra autoridad de la Rama Judicial del Poder Público sin quebrantar, sino por el contrario desarrollar como corresponde, los artículos 113 y 116 superiores.

De otra parte, resultaría contrario al ordenamiento constitucional que se asignara el conocimiento de esta acción a una autoridad judicial diferente a la fiscalía, haciendo caso omiso de que ésta debe investigar las mismas conductas que hacen que dicha adquisición, por su ilicitud, pierda el amparo del ordenamiento jurídico, porque de ser así se quebrantaría el imperativo de diligencia a que deben sujetarse los procesos judiciales -artículo 228 C.P.- y se desconocería el principio de economía que debe caracterizar dichas actuaciones -artículo 229 C.P.-.

Además, también esta Corporación desechó el cargo formulado contra el artículo 7° de la ley en estudio y corresponde reiterar tal decisión, porque la Corte consideró que la Ley 333 de 1996, al asignar la competencia para adelantar la investigación y el juzgamiento de la acción,

desarrolla debidamente el artículo 34 constitucional y no quebranta el artículo 29 del mismo ordenamiento.

Dijo la Corte en la Sentencia C-409 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, al resolver respecto de la acusación formulada contra el artículo 14 ibídem, porque el actor estimaba que el juez competente para declarar la extinción del dominio tenía que ser el mismo encargado de dictar la sentencia por el delito de enriquecimiento ilícito:

“Aunque la figura de la extinción del dominio es de estirpe constitucional, como ya lo señaló la Corte, nada obsta para que sea el legislador quien, como en los demás procesos, preceptúe lo que a su juicio convenga en torno a los jueces competentes para decidir sobre aquélla. Mal podría esta Corporación, que halló ajustados a la Carta los elementos fundamentales del proceso de extinción del dominio, negarse a admitir que de ellos hace parte, justamente en garantía del debido proceso, la definición legal sobre competencias.

Alega uno de los demandantes que la norma enjuiciada desconoce la garantía del juez natural “o judicial”, amparada por el artículo 29 de la Constitución, pues a su juicio, el único juez competente para declarar la extinción del dominio tiene que ser “necesariamente” el mismo que tenga la competencia para dictar la sentencia de enriquecimiento ilícito, ya que no puede haber dos jueces por los mismos hechos.

No acepta la Corte tal razonamiento, por cuanto, como ya lo dijo, el proceso de extinción del dominio no tiene el mismo objeto del proceso penal, ni corresponde a una sanción de esa índole. Su carácter autónomo, con consecuencias estrictamente patrimoniales, tiene fundamento en el mismo texto constitucional y corresponde a la necesidad de que el Estado desestime las actividades ilícitas y las contrarias al patrimonio estatal y a la moral pública, exteriorizando, mediante sentencia judicial, que quien pasaba por titular del derecho de dominio no lo era, por el origen viciado del mismo, en cuanto no podía alegar protección constitucional alguna.

Así las cosas, siendo la acción de carácter eminentemente real, como ya lo falló la Corte, bien podía el legislador confiar su trámite a una jurisdicción especial, a la rama civil de la jurisdicción ordinaria, o, como lo hizo, a los funcionarios enunciados en el inciso 1 del artículo 14, materia de examen.(..)”

Por tanto, al tenor de las normas enunciadas del ordenamiento superior resulta por demás indiferente, mientras la declaración de extinción sea proferida por un juez de la República, mediante sentencia, que sea éste quien adelante la etapa investigativa o que la misma se confíe a una autoridad jurisdiccional diferente. De tal suerte que las expresiones acusadas de los artículos 7° y 27 de la Ley 333 de 1996 deben declararse ajustadas a la Constitución Política.

4.2. Inexequibilidad parcial del artículo 12 de la Ley 333 de 1996 por desconocer el artículo 29 constitucional.

Corresponde pronunciarse respecto de los cargos formulados contra las expresiones “En detrimento de los derechos de los titulares legítimos (..) y “En todo caso, los que no comparezcan están representados por un curador ad litem, sin perjuicio de que en el evento de no comparecer durante el trámite por razones no atribuibles a su culpa o dolo, puedan en cualquier tiempo antes del fallo interponer las acciones y recursos legales que consideren pertinentes para la defensa de sus derechos.” contenidas en el numeral 1° y en el párrafo del artículo 12 porque, al decir de uno de los demandantes, quebrantan los artículos 13 y 29 del Ordenamiento Superior.

El actor aduce que el respeto al debido proceso que se pregona en el inciso primero de la norma en estudio es aparente, porque solo se otorga a los titulares “legítimos” y se condiciona el derecho del demandado a ejercer su defensa, a la valoración subjetiva de su comparecencia tardía.

Ahora bien, la Corte no le puede dar la razón al accionante porque de la lectura del numeral 1°, del cual la palabra acusada “legítimos” hace parte integral e inseparable, se deduce precisamente el debido cumplimiento del principio de la presunción de inocencia -artículo 29 C.P.-, habida cuenta que se dispone que la extinción no puede declararse cuando el Estado no logra desvirtuar la apariencia de legalidad, que protege a todos los derechos adquiridos de conformidad con el ordenamiento jurídico.

De otra parte, la norma no discrimina a los titulares legítimos y a los terceros de buena fe, porque lo que preceptúa es que unos y otros conservarán su derecho cuando el Estado no logre desvirtuar las presunciones de legalidad y de buena fe que los protegen. De tal suerte que no le asiste razón al actor cuando afirma que se desconoce el artículo 13 constitucional

“en la medida en que todas las personas son iguales ante la ley y, todas gozan de la misma protección de las autoridades y de sus derechos , todas tienen derecho al debido proceso, al derecho de defensa y contradicción que se impone para toda clase de titulares ..(..) ” porque de la disposición controvertida -numeral 1º artículo 12- tal diferenciación no se deduce.

Empero no puede decirse lo mismo de las expresiones demandadas del párrafo en mención, por cuanto, en cumplimiento del derecho de defensa el implicado tiene derecho a ser oído desde su presentación, sin que proceda al juzgador inmiscuirse en las razones de su comparecencia tardía, ni restringir su intervención a etapa no surtidas, debido a que, si fue debidamente notificado, tomará el proceso en el estado en que se encuentre y, en caso contrario, podrá ejercer los recursos legales para que la actuación se anule y se rehaga con su intervención, sin que, en ninguno de los dos casos, sean relevantes los motivos de su tardanza.

En consecuencia la interferencia del juzgador, con miras a valorar la conducta dolosa o culposa de quien compareció tardíamente a defender sus propios intereses, para privarlo de la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, al igual que condicionar su intervención a que comparezca antes del fallo, son expresiones restrictivas del derecho de defensa que contrarían la Constitución Política y así habrá de declararse.

4.3. Es constitucional no condenar al Estado al reconocimiento de perjuicios que no ha causado.

Uno de los demandantes acusa a la expresión “hasta concurrencia del valor de aquellos (..)” que hace parte del inciso segundo del artículo 13 de la Ley 333 de 1996, de quebrantar el artículo 90 constitucional, porque afirma que se limita la obligación del Estado de indemnizar el daño causado al valor del bien, mientras que la norma superior lo obliga a responder plenamente por los perjuicios causados.

Ahora bien, el estudio de la expresión controvertida, como corresponde, dentro del contexto de la disposición de la cual hace parte, le permite a la Corte concluir que la disposición desarrolla debidamente la Constitución Política por cuanto, en los términos de la norma, toda persona a quien el titular de los derechos que se declaran extinguidos le hubiere ocasionado perjuicios, tendrá derecho a la reparación total y preferencial de éstos -artículo 95 C.P.-.

Por lo anterior, la expresión que se controvierte en virtud de la cual, con el objeto de facilitar de dicha reparación, el Estado reconocerá al perjudicado el monto de la indemnización, hasta el valor del bien y, subrogado en la acción del afectado, repetirá contra el verdadero causante del perjuicio, no quebranta ninguna norma constitucional, sino que, por el contrario, reafirma el compromiso del Estado con el respeto de los derechos ajenos y se hace énfasis en la obligación de solidaridad, que, antes que a los administrados le corresponde al ente Estatal -artículo 95 C.P.-.

En consecuencia no le asiste razón al demandante al solicitar la inconstitucionalidad de la expresión en estudio por vulnerar el artículo 90 superior, por cuanto éste dispone que el Estado deberá responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables y la expresión controvertida hace referencia a los perjuicios causados por el demandado en extinción del dominio, en cuya reparación, con el objeto de mitigarlos, colabora el Estado haciendo menos onerosa su situación.

4.4. Corresponde a la ley determinar el procedimiento a seguir, como también los requisitos que se deben cumplir, para ejercer las acciones de toda clase.

Aduce uno de los accionantes que los artículos 17, 18 y 30 de la Ley 333 de 1996 quebrantan el núcleo esencial del debido proceso. Para fundamentar su cargo aduce que el primero dispone un trámite especial para tramitar la acción de extinción del dominio, que el segundo restringe la aplicación de los Códigos de Procedimiento Penal y Civil y Contencioso Administrativo a los aspectos que la misma ley no regula y que el último permite que en la demanda que da inicio a la acción no se relacionen los fundamentos de derecho.

Al parecer de la Corte los cargos esgrimidos no están llamados a prosperar por cuanto compete al Congreso Nacional, en ejercicio de su facultad constitucional de regular los procedimientos judiciales, determinar los requisitos que se deben cumplir para dar inicio a una acción, como también el trámite a que ésta debe sujetarse, de tal manera que no puede formularse un cargo de inconstitucionalidad por quebrantamiento del derecho al debido proceso con el argumento de que el Organo Legislativo, hizo uso de su competencia constitucional.

Tampoco es dable argumentar que viola la Constitución Política una disposición que remite, en caso de vacíos legislativos, a otras normas procesales, porque este recurso lo que

consigue es, precisamente, sujetar los procedimientos judiciales al principio de legalidad - artículo 29 C.P.- debido a que el juzgador tendrá siempre una disposición para solucionar con sujeción a ella las distintas particularidades que en el curso del proceso se presenten y, en caso de discordancias, deberá dar aplicación a las normas en el orden que la disposición, que autoriza la remisión, propone.

Además, en ejercicio de la misma competencia, atendiendo razones de política jurídica, le es dable al Congreso Nacional disponer que algunas acciones se inicien de oficio, que respecto de otras se requiere el cumplimiento de algún requisito, o también puede disponer que, en algunos casos, para poner en movimiento al órgano judicial se requiere el cumplimiento de especiales condiciones.

En el caso que ocupa a la Corte, la ley prevé la iniciación de la acción, de oficio -Fiscalía General de la Nación-, o por previa presentación de una demanda que pueden presentar la Dirección Nacional de Estupeficientes, la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación -artículo 8 Ley 333 de 1996-. En este último caso el libelo debe contener: "a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio del titular presunto, del real y de los terceros con interés en la causa, según el caso; b) La identificación del bien o bienes, estimación de su valor o de los bienes o valores equivalentes; c) La petición de pruebas, acompañando las que tenga en su poder, y d) La dirección del lugar para recibir notificaciones." -artículo 18 ibídem-.

Ahora bien, no se entiende por qué el no haber relacionado, entre los requisitos de procedibilidad de la demanda, los fundamentos de derecho hace inconstitucional la norma que regula el contenido del documento que servirá de base para dar iniciación a la acción. Por cuanto, este requisito, en los casos en los cuales se exige -artículo 75 C. de P.C.-, no condiciona la decisión del juez, ni su mención obliga a las partes.

De tal manera que, como bien lo anotan el señor Fiscal General de la Nación en su intervención y señor Procurador en su concepto, los fundamentos que constitucionalmente cuentan, a la iniciación de la acción, son aquellos en los cuales el funcionario se basa para admitir la demanda y, son éstos los que deben figurar en la providencia que se notifica al implicado, la cual le es dable controvertir. -artículo 29 C.P.-.

Al parecer de la Corte la relación de los fundamentos de derecho puede orientar al

funcionario encargado de decidir, pero, teniendo en cuenta que quien aplica la ley está obligado a conocerla, la referencia a los mismos por el accionante resulta inocua y, sabido es que en aras de una justicia eficiente no es dable exigir requisitos innecesarios para actuar como corresponde, por tanto, mal haría la Corte en declarar inexecutable el artículo 18 de la Ley 333 por su no inclusión, al igual que en condicionar su constitucionalidad a que toda demanda los contenga -artículo 228-.

4.5. Disponer de una etapa de investigación preliminar no quebranta el derecho al debido proceso.

Aduce uno de los demandantes que otorgar a la unidad especializada de la Fiscalía General de la Nación un plazo, “hasta de seis meses”, para adelantar la investigación previa con el objeto de determinar la ilícita procedencia de los bienes, quebranta los artículos 2º, 29, 58 y 83 de la Constitución Política.

Para fundamentar su acusación esgrime que al trámite de una acción real “de naturaleza civil” como la acción de extinción del dominio, que no persigue sancionar una conducta sino proferir una declaración, no se le pueden hacer extensivos los principios que informan el proceso penal. Arguye que en la etapa de investigación preliminar los bienes son incautados por el ente acusador violando el derecho de su titular a disfrutarlos y perjudicando el sistema económico por la inseguridad que esta medida representa para el mercado y vulnerando las reglas del debido proceso; esto último porque estima que, sin las justificaciones propias de la investigación penal, no se puede restringir el derecho de defensa del implicado.

Ahora bien, el proceso penal se inicia con la resolución de apertura de la instrucción empero, cuando esta decisión no puede tomarse porque previamente se requiere demostrar la realización del hecho punible y la individualización de los responsables, procede destinar una etapa preliminar que permita recaudar las pruebas necesarias.

De ahí que esta Corporación se hubiese pronunciado respecto de la constitucionalidad de dicha etapa, en los asuntos penales, por cuanto, no por el hecho de disponer de una etapa preliminar es dable en el curso de ésta conculcar los derechos fundamentales del implicado¹¹.

De tal manera que si la ley en estudio, atendiendo la experiencia del proceso penal al

respecto, decide autorizar, cuando las circunstancias lo requieran, una etapa pre-procesal de seis meses que se destinará a la investigación de las formas de adquisición de los bienes e identificación de sus titulares, con miras a iniciar la acción de extinción de dominio que corresponde, esta sola previsión no puede considerarse contraria a la Constitución Política, puesto que en ella, como quedó dicho, desde el mismo momento de su iniciación el futuro demandado tiene derecho a recibir información sobre su situación y a intervenir en su defensa haciendo uso de todas las garantías procesales que la Constitución Política le otorga -artículo 29 C.P.-.

En consecuencia el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996 no desconoce la Constitución Política al permitir que, antes de dar inicio a la acción, la Fiscalía disponga de una etapa previa para investigar si los bienes fueron adquiridos ilícitamente e identifique a sus titulares, por cuanto, de tal previsión no se desprende violación alguna de los derechos fundamentales de los afectados.

Además se debe resaltar que, la disposición señala un término máximo de seis meses para adelantar dicha etapa, el cual, en concordancia con el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, se deberá aplicar a los casos en que no haya imputado conocido, porque cuando éste se conoce el término máximo de la misma no puede exceder de dos meses, previsión que da cumplimiento a la jurisprudencia de esta Corporación de conformidad con la cual las etapas procesales no pueden prolongarse indefinidamente¹².

De otra parte, de la disposición demandada -inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996- no se desprende que la autoridad judicial esté autorizada para privar a su titular de los bienes que van a ser objeto de la declaratoria de extinción, antes por el contrario, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 y 19 ibídem, para la procedencia de las medidas cautelares de embargo y secuestro se requiere haber iniciado el proceso -de oficio o por admisión de la demanda-, de tal manera que como en la etapa pre-procesal no procede privar a su a titular del disfrute de sus bienes, por este cargo la acusación formulada tampoco puede prosperar.

4.6. El artículo 28 de la Ley 333 de 1996 no quebranta el artículo 90 de la Constitución Política.

Al decir de uno de los ciudadanos demandantes el artículo 28 de la ley en estudio quebranta

el artículo 90 de la Constitución Política porque condiciona el derecho de las víctimas a obtener la reparación de los daños causados por la presentación de una demanda temeraria - que da inicio a la acción de extinción- a la demostración de que el funcionario obró con dolo o culpa grave. Arguye el actor que una cosa es “el derecho de repetición del Estado contra sus agentes, que sujeta a sus conductas u omisiones dolosas o gravemente culposa (sic) y, otra cosa diferente es la reparación del daño por el propio Estado y por la persona natural que aún ejerciendo una función pública ocasiona el daño.”

Aduce que esta disposición quebranta, entre otros, los artículos 13 y 90 de la Constitución Política por cuanto discrimina a quienes resultan perjudicados por la presentación de la demanda que da inicio a la acción de extinción del dominio, respecto de otros perjudicados con actuaciones imputables al Estado debido a que el daño antijurídico ocasionado a éstos sería íntegramente reparado mientras que aquellos solo serían indemnizados cuando el funcionario haya obrado con culpa grave o dolo. Y, porque el artículo 90 no restringe la responsabilidad del funcionario “a tales exigencias”, sino cuando el Estado debe repetir contra él.

Ahora bien, aunque, por su defectuosa redacción, el inciso primero del artículo en estudio parecería dirigido a regular la responsabilidad del Estado, cuando la demanda que da inicio a la acción de extinción del dominio “sea temeraria o motivada en el dolo o culpa grave del funcionario”, apartándose

del artículo 90 constitucional, a juicio de la Corte lo que acontece es que la norma desvincula la responsabilidad patrimonial del funcionario, que con su conducta dio lugar a la iniciación de la acción de extinción del dominio, de su propia responsabilidad penal y de la obligación que incumbe al Estado de responder patrimonialmente por el daño antijurídico causado.

Lo anterior por cuanto al referirse a la culpa grave y al dolo se ordena valorar la conducta del funcionario y como se aclara que la responsabilidad de éste opera sin perjuicio de las acciones penales y administrativas que correspondan, debe entenderse que regula su responsabilidad civil. Dice así la disposición:

“Art. 28. Del ejercicio temerario de la acción. En los eventos en que la demanda interpuesta por la entidad estatal sea temeraria o motivada en dolo o culpa grave del funcionario que la interpuso habrá lugar a la indemnización de los daños causados al demandado, sin perjuicio

de las acciones penales y administrativas a que haya lugar.”

En consecuencia la disposición no resulta contraria a la Constitución Política porque, en el evento de que el perjudicado no sea indemnizado en ejercicio de la acción civil, que eventualmente puede iniciar dentro del proceso penal, cualquiera fuere la razón, podrá demandar de la justicia civil su restablecimiento patrimonial, previsión que desarrolla debidamente el numeral 1° del artículo 95 de la Constitución Política, el cual obliga a toda persona a respetar los derechos ajenos y a no abusar de los propios, con independencia de que la conducta omisiva de esta obligación constituya o no delito.

Por lo anterior, al parecer de la Corte, la disposición no quebranta la Constitución Política por cuanto el Estado sigue estando obligado a responder por el daño antijurídico causado, tanto al demandado como a los terceros, no solo con la presentación de la demanda sino con las distintas etapas del proceso, incluyendo las diligencias preliminares. Empero, esta responsabilidad, ni la posibilidad de que el Estado repita contra el funcionario exonera a éste último, cuando obró por dolo o culpa grave, de responder civilmente de su conducta, aunque no hubiere sido procesado por ella penalmente y también en aquellos casos en que habiendo sido procesado fuere, por cualquier circunstancia, exonerado.

5. A manera de conclusión

A juicio de la Corte -como quedó dicho- las acusaciones formuladas contra algunas expresiones de los artículos 8°, 14, 15, 21 y 33 de la Ley 333 de 1996 no pueden ser estudiadas porque el artículo 243 de la Constitución Política así lo dictamina. No se entiende cómo, después de que la Corte consideró que las disposiciones de la ley en estudio, que facultan al juez para declarar que los derechos patrimoniales de quien accedió a ellos por medios ilícitos no tiene, ni ha tenido el amparo constitucional, uno de los demandantes insista en que esta Corporación declare inconstitucionales las mismas normas, al igual que no pueden esperar, los que así lo demandan, una nueva decisión sobre los efectos de dicha sentencia respecto de terceros, como tampoco sobre la constitucionalidad de la competencia asignada a la justicia penal para su investigación y juzgamiento, porque en las sentencias referidas esto ya se resolvió.

Además, tampoco procede estudiar ninguna disposición de la misma ley por desconocer el artículo 58 constitucional porque en la Sentencia C-409 de 1997 se declaró exequible el texto

integro de la ley respecto del cargo genérico que le fue formulado por violación del derecho de propiedad.

De otra parte, respecto de las acusaciones esgrimidas contra las expresiones demandadas que hacen parte de los artículos 7° y 27 de la ley en estudio, la Corte debe reiterar lo expresado, en anteriores decisiones, por cuanto se consideró ajustada a la Constitución Política la competencia asignada a la Fiscalía General de la Nación para adelantar la investigación y acusar ante el juez de la causa a los presuntos responsables de haber adquirido ilícitamente los derechos patrimoniales que disfrutaban. Por lo tanto las diferentes menciones que en el texto de la ley se hacen respecto de dicha competencia, por idéntica ratio juris, son constitucionales.

Para finalizar la Corte debe recordar a los actores y a los ciudadanos intervinientes que con base en dificultades de interpretación o abusos en la aplicación de la ley no se pueden formular cargos de inconstitucionalidad, porque a esta Corporación no le corresponde inmiscuirse en la competencia de los organismos de control, ante quienes se deben formular dichos cargos, como tampoco restringir la capacidad interpretativa del juez de instancia quien es el llamado a aplicar la ley y resolver los problemas de interpretación que surjan en los asuntos de su competencia.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal” y “ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente.” que hacen parte de los incisos segundo y tercero del artículo 7° de la Ley 333 de 1996 y los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 27 ibídem, respecto de los cargos formulados en las demandas que se resuelven.

Segundo.- ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997 en relación con la expresión “La Fiscalía General de la Nación la iniciará de oficio”, que hace

parte del artículo 8° de la Ley 333 de 1996.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el vocablo “legítimos” contenido en el numeral 1° del artículo 12 de la Ley 333 de 1996 e INEXEQUIBLES las expresiones “por razones no atribuibles a su culpa o dolo” y “antes del fallo” que hacen parte parágrafo de la misma disposición.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “hasta concurrencia del valor de aquellos” contenida en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 333 de 1996.

Quinto.- ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997 en relación con las expresiones “Corresponderá a los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales la declaración de extinción del dominio (..) y “Conocerán de la extinción del dominio los fiscales de la justicia regional en los asuntos penales de competencia y, en los demás casos la fiscalía adscrita a la unidad especializada, o la que determine el Fiscal General de la Nación.”, contenidas en el artículo 14 de la Ley 333 de 1996.

Sexto.- ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-539 del 23 de octubre de 1997 en relación con las expresiones “Fiscal” y “cuando el trámite hubiere sido conocido por la fiscalía” que hacen parte de los literales a. y f. del artículo 15 de la Ley 333 de 1996.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 17 y 18 de la Ley 333 de 1996.

Octavo.- ESTESE A LO RESUELTO por la Sentencia C-539 del 23 de octubre de 1997 respecto del artículo 21 de la Ley 333 de 1996.

Noveno.- ABSTENERSE de realizar pronunciamiento alguno respecto de los cargos formulados contra el inciso segundo del artículo 27 de la Ley 333 de 1996, por vicios de forma, por caducidad de la acción.

Décimo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “dolo o culpa grave” que hace parte del artículo 28 de la Ley 333 de 1996 con el entendido dado en el numeral 4.6, de la parte motiva de esta providencia.

Undécimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 30 de la Ley 333 de 1996.

Duodécimo.- ESTESE A LO RESUELTO por la Sentencia C-539 del 23 de octubre de 1997

respecto del artículo 33 de la Ley 333 de 1996 -excepto su parágrafo que no fue demandado y se declaró exequible en la Sentencia C-374 de 1997-.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Aclaración de voto a la Sentencia C-1708/00

EXTINCIÓN DE DOMINIO-Naturaleza (Aclaración de voto)

Aunque nuestro voto coincide con la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte en el proceso de la referencia, consideramos oportuno manifestar en esta oportunidad que los suscritos Magistrados nos vemos precisados a aclararlo, en razón de los argumentos expuestos en el salvamento de voto a la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, que resolvió la demanda presentada por distintos ciudadanos contra algunos preceptos de la ley 333 de 1996 “por la cual se establecen las normas sobre extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”. Ello, por cuanto discrepamos, como allí se dijo, de la naturaleza jurídica que se le ha pretendido dar a la extinción de dominio y por cuanto, de la misma manera, se desconocen las garantías procesales consagradas en el ordenamiento constitucional, por las razones que allí se expusieron.

Fecha tu supra,

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (e)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRICERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Expediente 1556, Sentencia C-374/97 M.P. José Gregorio Hernández

2 Expediente 1561, ibídem

3 Expedientes 1551 y 1553 ibídem

4 Expedientes 1551, 1568 y 1561 ibídem

5 Sentencia C-374 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 C-409 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 C-539 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Sentencia C-409 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sentencia C-539 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 Ibídem.

11 Consultar entre otras las Sentencias C-150 y 412/93, C-049/96, T-181/99.

12 Sentencia T-181/99 M.P. Fabio Morón Díaz.

13 C-176 de 1994, Ley 67 de 1993.