

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Medidas de reubicación de damnificados por ola invernal en bienes afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos resultan constitucionalmente aceptables sólo si son con carácter transitorio o provisional

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE FIJA DESTINACION DE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Contenido

El Decreto 4826 de 2010 expedido por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada el 7 de diciembre de 2010, adiciona un párrafo al artículo 4° de la Ley 785 de 2002, a través de la cual se ocupa de regular la ‘destinación provisional’ de los bienes incautados, para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas de alto riesgo que habitan, consagrando una serie de herramientas para hacer viables las medidas que se adoptan, como en primer lugar, establecer que los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupeficientes, podrán ser objeto de ‘destinación provisional’ para la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan; en segundo lugar, consagra que dicha ‘destinación provisional’ también podrá darse para adelantar actividades agrícolas de ciclo corto o actividades pecuarias. Asimismo establece la facultad del Consejo Nacional de Estupeficientes para que ‘pueda’ entregar en ‘destinación definitiva’ a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos, para la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan. También contempla una medida que consiste en darle a la Dirección Nacional de Estupeficientes la facultad, mediante “resolución motivada”, de poder ordenar la revocatoria, suspensión o terminación, según fuere el caso, de los actos administrativos de designación de depósito provisional o de

cualquier tipo de contrato sobre los mencionados bienes suscritos con terceros o entre los depositarios provisionales y terceros, para los mismos fines antes señalados y el derecho que asiste a las personas afectadas por el ejercicio de esta facultad para reclamar los perjuicios que se hubiesen podido ocasionar. La norma asigna la función a la Dirección Nacional de Estupefacientes de verificar mediante visitas de campo, el uso de los bienes, y de establecer a las autoridades administrativas y de policía el deber de prestar el apoyo que requiera la Dirección para hacer efectivos los actos administrativos que se profieran para los fines de esta ley y consagra una exención general de impuestos para los bienes de que trata el párrafo, desde la fecha de su destinación, hasta la revocatoria de la misma, y establece en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el deber de mantener amparados bajo una póliza, los bienes objeto de destinación provisional, si al destinatario no le fuere posible, al igual que el pago de los gastos que demande los bienes 'inmuebles' de destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por 'medidas relacionadas con la situación invernal', con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, salvo que el acto administrativo de depósito provisional disponga en contrario. Faculta a la Dirección Nacional de Estupefacientes para enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio, sin que se establezca requisito, finalidad o parámetro alguno y otorga facultades al Gobierno para reglamentar "lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción de dominio", previendo que los recursos líquidos de las ventas deberán ser "puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades" con el fin de atender "las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica de que trata este decreto"

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

El decreto legislativo 4826 de 2010 cumple los requisitos formales exigidos, toda vez que:

- (1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional;
- (2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros;
- (3) tiene una parte motiva que se refiere a la necesidad de conjurar la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 y versa

sobre la necesidad de aumentar los recursos disponibles legalmente para enfrentar las consecuencias de la crisis dejada por la ola invernal, concretamente; y (4) fue expedido el 29 de diciembre de 2010, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública declarado por el mencionado Decreto (Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010).

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Parámetros de constitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Pasos metodológicos en juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Juicios en pasos metodológicos

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE FIJA DESTINACION DE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Conexidad y finalidad de medidas de reubicación temporal de damnificados por ola invernal

En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte aprecia que en su conjunto las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 4826 de 2010 tienen relación directa y específica con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por la ola invernal que con ocasión del fenómeno de La Niña se ha desatado en todo el país y la consecuente situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, en tanto sus disposiciones están dirigidas a enfrentar las consecuencias y afectaciones producidas por la ola invernal, que dejó en situación de grave precariedad a muchas familias damnificadas, que quedaron sin los bienes necesarios para subsistir, por lo que resultaba necesario que el Gobierno adoptara medidas adecuadas y necesarias para reubicar a las personas y familias en lugares seguros, que no les expongan a nuevas situaciones de tragedia o calamidad. Asimismo, las medidas contempladas en el Decreto 4826 de 2010, se dirigen exclusivamente a conjurar la crisis, de forma directa y concreta y guardan conexidad con la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, tanto en los términos señalados por la declaratoria de la emergencia, como en los expresados en la justificación y

considerandos del propio Decreto. En cuanto al juicio de finalidad que verifica que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, las normas del Decreto 4826 de 2010 en su finalidad persigue, específicamente, solventar uno de los principales problemas de la crisis: el estado de precariedad y de desprotección en el que se encuentran las familias damnificadas por la ola invernal, especialmente en cuanto a la posibilidad de tener un terreno para vivir y para trabajar, entendida la finalidad de las medidas como “instrumentos legales que permitan poner de inmediato y al servicio de la población afectada por el fenómeno de La Niña, los bienes inmuebles que de acuerdo con las Leyes 793 y 785 de 2002 se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes”.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE FIJA DESTINACION DE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Medidas relacionadas con destinación provisional de inmuebles extinguidos o en proceso de extinción de dominio superan juicios de necesidad, proporcionalidad, motivación y no discriminación

A través del juicio de necesidad se pretende establecer si las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia; por el de proporcionalidad se establece si las medidas adoptadas durante el estado de emergencia son excesivas, a través de: (i) la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar y (ii) que no exista una restricción innecesaria de derechos, puesto que la limitación de los mismos sólo es admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad; por el de motivación, las razones por las cuales se justifican las imposiciones y restricciones temporales y proporcionales sobre el derecho de propiedad; y por el de no discriminación, que las medidas no sean discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. En cuanto hace a la necesidad, en buena parte las medidas contenidas en el Decreto 4826 de 2010 están fundamentadas, tanto en razones fácticas, como en razones jurídicas, revelándose como necesarias medidas tales como: las que tienen por objeto poner a disposición de los damnificados, en calidad de destinación provisional, bienes inmuebles para que las personas o familias damnificadas puedan tener un lugar en el cual asentarse o en el cual adelantar actividades agrícolas de ciclo corto; la que permite revocar, suspender o terminar actos

administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier otro tipo de contrato sobre los mencionados bienes, con el propósito de destinarlos a la atención de los damnificados; las orientadas a verificar que en efecto éstas se dirijan a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas damnificadas, y a garantizar que las autoridades administrativas y de policía presten la colaboración requerida; la medida de exención de impuestos; la que impone a la Dirección Nacional de Estupefacientes el deber de asegurar mediante pólizas los bienes en cuestión, en el caso de que la persona o las personas que reciban el bien para su uso no lo puedan hacer y la que establece que los gastos que demande los bienes 'inmuebles' de destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por 'medidas relacionadas con la situación invernal', serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. En cuanto hace al análisis de proporcionalidad, si bien no todas las medidas del decreto legislativo que se estudia, implican el mismo grado de afectación de los derechos involucrados, aquellas medidas de carácter transitorio, tienen un impacto menor sobre los derechos, que aquel que tienen las medidas de carácter permanente que comprometen en mayor grado los derechos. Es así como en el presente caso, en general, las medidas adoptadas por el Decreto objeto de estudio buscan desarrollar y defender valores y principios constitucionales, al facultar a las autoridades correspondientes a destinar temporalmente bienes que aparentemente están relacionados con la comisión de graves delitos, resultando para la Sala proporcionado el uso de estos bienes para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias a muchas personas y familias damnificadas por la crisis invernal, que si bien, se afecta de forma moderada y limitada los derechos al debido proceso y a la propiedad de eventuales terceros de buena fe con interés, o la posibilidad de que algunas entidades del Estado pudieran disponer de los recursos incautados y extinguidos, las medidas de carácter transitorio no buscan extinguir el dominio sobre los bienes en cuestión, sino que permite su uso temporal y a su vez cumplir uno de los principales objetivos del orden constitucional vigente, a saber, proteger a los más débiles y a quienes se encuentren en situación de debilidad, resaltando que las medidas analizadas además, contemplan una compensación a las cargas impuestas al derecho de propiedad. En cuanto hace a los juicios de motivación y no discriminación, las normas analizadas, a juicio de la Corte Constitucional, se ajustan a las exigencias constitucionales en materia de motivación, esto es, en cuanto a las razones por las cuales se justifican las imposiciones y restricciones temporales y proporcionales sobre los derechos a la propiedad y al debido proceso tan sólo

temporalmente, observando además que ninguna de las medidas estudiadas esté dando un trato distinto que no sea razonable, a grupo humano alguno.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE FIJA DESTINACION DE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Medidas relativas a destinación definitiva y enajenación de bienes no superan juicios de necesidad, motivación y proporcionalidad

El Decreto Legislativo 4826 de 2010 contempla dos medidas que a juicio de la Sala no son necesarias: la primera medida contenida en el segundo inciso del artículo 1° que asigna al Consejo Nacional de Estupeficientes la facultad de poder “entregar en destinación definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos.” Esta facultad tiene dos hipótesis diferentes de aplicación: cuando los bienes se encuentran incautados, por una parte, y cuando éstos se encuentran extinguidos, por la otra. En la primera, si se usa la facultad y se entrega definitivamente el bien incautado, se limitan los derechos procesales contemplados en las normas ordinarias que tienen las personas interesadas en hacer algún reclamo respecto de dicho bien y, eventualmente, los derechos de propiedad que pudiesen estar involucrados. En la segunda hipótesis, cuando se trata de bienes extinguidos, si bien no está en juego el derecho de propiedad de alguien que pueda legítimamente reclamarlo, porque el mismo ya fue expropiado, no se explica la necesidad de entregar con destinación definitiva dichos bienes, teniendo en cuenta que la finalidad perseguida por la norma tiene que ver con la destinación provisional de los bienes para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades afectadas y con el adelantamiento de actividades agrícolas de ciclo corto o pecuarias. De ahí que, tanto para los bienes incautados como para aquellos extinguidos, se trata de una facultad que no es necesaria. La segunda medida que considera la Sala que no es necesaria, es la adoptada por el artículo 2° del Decreto 4826 de 2010, que establece en cabeza de la Dirección Nacional de Estupeficientes, la facultad para poder “enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio”, toda vez que no es un medio necesario para atender la situación crítica de los damnificados, de acuerdo con los parámetros establecidos en el propio Decreto. En cuanto hace al juicio de proporcionalidad, son dos los derechos constitucionales que se podrían ver afectados por la normas del Decreto que se analiza. Por una parte, el eventual derecho de propiedad de las personas

directamente involucradas o incluso por parte de terceros de buena fe, que legítimamente pudieran defender, en tratándose de bienes respecto de los cuales no se tiene certeza en cuanto a su propiedad; y el segundo derecho constitucional afectado por las medidas contempladas es el derecho al debido proceso, entendido como el derecho de toda persona de contar con las oportunidades adecuadas y suficientes para poder defenderse. Por lo anterior, la Sala considera que las medidas que contempla el Decreto con carácter permanente son desproporcionadas, porque implican una carga muy grande a los derechos de propiedad y del debido proceso, a cambio de una protección menor para los derechos de las personas damnificadas.

DERECHO DE PROPIEDAD-Constitucionalmente reconocido y protegido

DERECHO DE PROPIEDAD EN ESTADO DE EMERGENCIA-Afectación con medida que pretende la entrega con destinación definitiva de bienes en proceso de extinción de dominio resulta desproporcionada

DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Se desconoce con medida que asigna destinación definitiva de bienes en proceso de extinción de dominio

EXTINCION DE DOMINIO-Bienes afectados pueden ser objeto de destinación provisional para reubicación transitoria

BIENES INCAUTADOS-Sistemas de administración

BIENES INCAUTADOS-Procedencia de destinación provisional para reubicación transitoria/BIENES INCAUTADOS-Improcedencia de su enajenación

DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Competencias en materia de administración de bienes durante proceso de extinción de dominio

CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-No puede entregar en destinación definitiva bienes incautados en proceso de extinción de dominio

Referencia: expediente RE-186

Decreto Legislativo 4826 de 2010, “por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan

otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional.”

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 7 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 4826 de 2010, “por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional.”

I. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República remitió el 11 de enero de 2011 el Decreto Legislativo 4826 de 2010, “por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”, expedido el 29 de diciembre de 2010, para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

2. Avocado el conocimiento por este Despacho, se ordenó mediante auto del veinte (20) de enero de dos mil once (2011), oficiar al Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que en el término de tres (3) días, presentara los argumentos que, según la motivación del decreto, justifican la medida decretada a la luz de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación y demás requisitos que señalan los artículos 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 46 y 47 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994.

De forma similar, se oficio al Ministerio del Interior y de Justicia para que justificaran la constitucionalidad del Decreto sometido a estudio. De forma específica, se solicitó (i) indicar porque la necesidad de poner los bienes inmuebles de los que trata la norma ‘de inmediato’ al servicio de la población afectada; (ii) precisar cuáles son las consecuencias jurídicas de que un bien sea de ‘destinación provisional’; (iii) cuáles son las condiciones bajo las cuales el Consejo Nacional de Estupefacientes, puede entregar bienes con destinación definitiva; (iv) cuáles son las condiciones para revocar, suspender o terminar, según sea el caso, los actos administrativos de designación de depósito o cualquier otro tipo de contrato de ese estilo celebrado con terceros; (v) indicar porque los bienes estarían exentos de impuestos y (vi) finalmente, bajo qué condiciones y en qué circunstancias puede la Dirección Nacional de Estupefacientes enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en proceso de extinción de dominio.

También ofició la Sala a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para que se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las medidas normativas incluidas en el Decreto legislativo que es objeto de estudio.

3. Una vez vencido el término anterior, mediante Auto de febrero 3 de 2011, se resolvió oficiar al Ministro del Interior y de Justicia, para que estableciera (i) cuál es el efecto jurídico que tendría el que la Dirección Nacional de Estupefacientes entregara con destinación definitiva bienes, ‘sin tener en cuenta las políticas generales sobre el efecto’; (ii) además de señalar por qué, de acuerdo con la respuesta dada hasta ese momento, “la norma estudiada no contempló condiciones y circunstancias para que la competencia pudiera ser ejercida”; y (iii) exponer razones con relación a la justificación de la exención tributaria.

4. Vencido el período probatorio respectivo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente. Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4826 de 2010 sometido a su revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del Decreto No. 4826 de 29 de diciembre de 2010, tal como aparece publicado en el Diario Oficial N° 47.937

Decreto 4826 de 2010

(diciembre 29)

por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país.

Que de acuerdo con el Ideam, el fenómeno de La Niña, como lo muestran los patrones puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de

lluvias de ese año, lo cual no solo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber semejante caudal de agua.

Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia.

Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña.

Que como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción o afectación de muebles o inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales y daños en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería.

Que 325.000 familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.

Que es necesario tomar medidas no solo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental, y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos.

Que por disposición de la Ley 793 de 2002, le compete a la Dirección Nacional de Estupefacientes administrar los bienes afectos a procesos de extinción de dominio o extinguidos, aplicando para tal propósito de manera individual o concurrente, cualquiera de los sistemas de administración de que trata la Ley 785 de 2002.

Que de conformidad con lo dispuesto en el Preámbulo y el artículo 2° de la Constitución Política son fines del Estado, entre otros, los de asegurar y proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia a través de las autoridades legalmente instituidas en la República.

DECRETA

Artículo 1°. Adicionar el siguiente párrafo al artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el cual quedará así:

‘Parágrafo 1°. Los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes podrán ser objeto de destinación provisional para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan. La misma destinación provisional podrá darse para adelantar actividades agrícolas de ciclo corto o actividades pecuarias.

El Consejo Nacional de Estupefacientes podrá, para los mismos fines indicados en el inciso anterior, entregar en destinación definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos.

Para los mismos fines indicados en el inciso primero anterior, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá, mediante resolución motivada, ordenar la revocatoria, suspensión o terminación, según fuere el caso, de los actos administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier tipo de contrato sobre los mencionados bienes suscritos con terceros o entre los depositarios provisionales y terceros. Sin perjuicio de la obligación de restitución inmediata a favor Dirección Nacional de Estupefacientes, en aquellos casos en que los depositarios provisionales, arrendatarios o cualquier otro tipo de contratistas estén adelantando actividades económicas en dichos predios, deberán, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la revocatoria, suspensión o terminación, presentar ante la Dirección Nacional de Estupefacientes, la reclamación liquidatoria debidamente sustentada de los perjuicios que se le hayan podido causar con la revocatoria, suspensión o terminación a que se hace referencia.

La Dirección Nacional de Estupefacientes resolverá la petición de indemnización mediante acto administrativo motivado. Cuando en el acto administrativo se reconocieren sumas a favor del peticionario, estas serán pagadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. El acto administrativo que resuelva la solicitud es susceptible de los recursos de la vía gubernativa y de las acciones contencioso administrativas, de acuerdo con las reglas generales.

La Dirección Nacional de Estupefacientes, hará una visita de campo de verificación del uso de los bienes y levantará un acta en la que consten las inversiones y explotaciones económicas que se ejecutaron o se adelantan el respectivo predio.

Las autoridades administrativas y de policía prestarán todo el apoyo que requiera la Dirección Nacional de Estupefacientes para hacer efectivos los actos administrativos que se profieran para los fines de esta ley.

Los bienes de que trata este párrafo estarán exentos de impuestos a partir de la fecha de su destinación y hasta la revocatoria de la misma.

Si no fuere posible, por parte del destinatario provisional, el aseguramiento contra todo riesgo del bien objeto de destinación provisional, le corresponderá a la Dirección Nacional de Estupefacientes mantenerlos amparados en la póliza global de los bienes bajo su administración.

Los gastos que demanden los inmuebles objeto de la destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por medidas relacionadas con la situación invernala de que trata este párrafo, serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, salvo que el acto administrativo de depósito provisional disponga en contrario.

Artículo 2°. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio. El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción de dominio.

Los recursos líquidos de dicha venta serán puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades para los fines de atención de las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica de que trata este decreto.

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

Juan Manuel Santos Calderón

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Patti Londoño Jaramillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

Carlos Enrique Rodado Noriega.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Diazgranados Guida.

La Ministra de Educación Nacional,

María Fernanda Campo Saavedra.

La Ministra de Ambiente, Vivienda

y Desarrollo Territorial,

Beatriz Elena Uribe Botero.

El Ministro de Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega.

El Ministro de Transporte,

Germán Cardona Gutiérrez.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

III. INFORMES SOLICITADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Cristina Pardo Schlesinger, intervino en el proceso de la referencia para solicitar la constitucionalidad del Decreto 4826 de 2010, objeto de control automático de constitucionalidad, por cumplir los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) y la jurisprudencia constitucional. Sus argumentos fueron los siguientes.

1.1. En primer lugar, considera que el Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución por cuanto (i) fue expedido por el

Presidente de la República, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; (ii) cuenta con la firma de todos los ministros; (iii) está debidamente motivado; (iv) fue dictado durante el límite temporal establecido en el artículo 1 del Decreto 4580 de 2010; y (v) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

1.2. En segundo lugar, considera que el Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple con los requisitos materiales, en cuanto las medidas adoptadas atienden adecuadamente a los criterios constitucionales de conexidad, finalidad, necesidad, idoneidad, debida motivación y ausencia de arbitrariedad.

1.2.1. Conexidad de las medidas. Para la Secretaría de Presidencia, el Decreto analizado contempla ocho medidas normativas. Primera, autorizar la destinación provisional de bienes para reubicación de personas damnificadas; segunda, permitir la destinación provisional para actividades agrícolas o pecuarias; tercera, permitir la destinación definitiva de bienes; cuarta, permitir revocar, suspender o terminar actos administrativos de designación de depósito provisional o cualquier tipo de contrato con relación a los bienes en cuestión; quinta, exención de impuestos a los bienes de que trata el Decreto; sexta, amparar los bienes (póliza global), cuando el destinatario no lo pueda hacer; séptima, establecer el deber de la Dirección Nacional de Estupefaciente de asumir los gastos de los inmuebles, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades; y, octava, permitir enajenar bienes muebles o inmuebles incautados.

“Con el propósito de que las personas afectadas por la ola invernal, ocupen de manera transitoria o definitiva los bienes afectados con procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, estableciéndose en estos territorios y continuar sus labores, evitando poner en riesgo su vida, su seguridad y su salubridad y la de sus familias, especialmente la de los menores de edad, mientras cesan los efectos del invierno y puedan retornar a sus tierras, o en su defecto sean reubicadas en estos y otros inmuebles.

[...]

En el mismo sentido, se toman otras medidas igualmente necesarias para conjurar los

efectos hacia el futuro de la ola invernal, como la facultad a la Dirección Nacional de Estupefacientes para la revocatoria, suspensión o terminación de los actos administrativos de designación de depósito provisional o cualquier tipo de contrato suscritos con terceros o entre los depositarios provisionales y terceros, sobre los bienes en procesos de extinción de dominio o extinguidos.

Sin embargo, en aras de proteger los derechos de los terceros de buena fe y en acatamiento del principio del debido proceso, se le da la posibilidad de que quienes estén adelantando actividades económicas en los predios, presenten dentro de los 4 meses siguientes a partir de la notificación de la revocatoria, suspensión o terminación ante la Dirección Nacional de Estupefacientes la reclamación liquidatoria debidamente sustentada de los perjuicios que se le hayan podido causar. Si la DNE reconoce sumas a favor de los peticionarios, mediante acto administrativo motivado, estas serán pagadas con cargo al Fondo de Calamidades.

Igualmente, se establece que los predios de que trata este párrafo estarán exentos de impuesto a partir de la fecha de su destinación hasta su revocatoria, en consideración a que los damnificados no tienen en este momento capacidad económica para sufragar los emolumentos e impuestos que ocasione la destinación provisional o definitiva de los bienes. En el mismo sentido, se consagra que si el destinatario no puede asegurar los bienes contra todo riesgo, le corresponderá a la Dirección Nacional de Estupefacientes mantenerlos en la póliza global de los bienes bajo su administración.

Con las mismas consideraciones anteriores, se establece que los gastos de los inmuebles objeto de destinación provisional serán a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades.

Así mismo, la norma legislativa autoriza a la Dirección Nacional de Estupefacientes para enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentran en proceso de extinción de dominio. Los recursos líquidos de la venta serán puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades, para los fines de atención de las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica. Con ellos, se permite que aquellos bienes que no se puedan destinar en forma provisional o definitiva a los damnificados por el fenómeno de la Niña o la ola invernal, puedan ser vendidos directamente o por terceros, y que su producto

sea entregado al Fondo Nacional de Calamidades, para solventar las necesidades de las personas afectadas.

La justificación de las medidas adoptadas, se fundamenta en la finalidad perseguida por la norma consistente en asegurar que con la destinación provisional o definitiva, o con la enajenación de los bienes que sean afectos de extinción de dominio o extinguidos, se contribuya al menos en parte a resarcir los daños o perjuicios ocasionados a las personas, familias o comunidades por el fenómeno de la Niña o la ola invernal, en aras de la protección del derecho fundamental a la vida y dignidad, en cumplimiento de los fines de un estado social de derecho.”¹

Para la Secretaría, “[...] de lo que se trata es de la destinación de los bienes objeto del Decreto en estudio, [para que] la destinación provisional o definitiva se vea facilitada teniendo en cuenta que su finalidad es salvaguardar la vida, seguridad y salubridad de las personas, familias o comunidades afectadas por la ola invernal, otorgándoles un o unos terrenos o inmuebles en los cuales estén a salvo de los efectos devastadores del invierno y puedan dentro de sus posibilidades reconstruir sus vidas, en forma temporal o definitiva.”²

1.2.2. Necesidad de las medidas. En criterio de la dependencia interviniente, existe una justificación “clara y objetiva” para expedir las medidas adoptadas en el Decreto 4826 de 2010, pues con ellas “[...] se busca la efectividad de la destinación provisional o definitiva de los bienes afectos a extinción de dominio o extinguida, al pretender lograr una mayor gestión en el manejo de los mismos y a su vez eliminar los procedimientos engorrosos o trámite innecesario, que pondrían en peligro la efectividad, agilidad y oportunidad de la destinación provisional o definitiva de estos bienes. Con las medidas adoptadas se logra que los bienes sean destinados en forma ágil y expedita, dada la gravedad de los daños que ha ocasionado la ola invernal, a las personas, familias o comunidades. || [...] en relación al principio de necesidad se considera que el Ejecutivo tiene la firme convicción que al adicionar el parágrafo al artículo 4 de la Ley 785 de 2002, se busca que la destinación provisional o definitiva de los bienes afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos sea más efectiva, emerge como una condición necesaria para superar las necesidades más apremiantes de las personas afectadas por la ola invernal, como es la vida, seguridad y salubridad, puesto que soluciona de manera eficaz la falta de espacio donde puedan vivir de forma transitoria o definitiva. || En efecto, el principio de necesidad se funda en dos hechos

notorios: (i) los daños ocasionados por la ola invernal, y (ii) que el diseño normativo de la destinación provisional de los bienes afectados por procesos de extinción de dominio o extinguidos, es insuficiente e ineficaz frente a la magnitud del hecho anterior.”³

1.2.3. Proporcionalidad de las medidas. Para la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Decreto 4826 de 2010 no afecta garantías fundamentales, ni desestabiliza el ordenamiento jurídico interno. Empero, resulta necesario insistir en que las disposiciones allí adoptadas buscan conjurar, adecuadamente, la grave situación de calamidad pública que se presenta en el territorio. “Todo esto, sin desbordar el principio de proporcionalidad, pues tales medidas son adecuadas, para procurar cumplir los fines del Estado, es más, cumple los fines constitucionales de la propiedad y el principio de solidaridad, dentro de los cuales se encuentra la función social.”⁴ Luego, se hace una extensa y detallada alusión a la jurisprudencia constitucional que se refiere a la función social a la propiedad.

1.2.4. Criterios adicionales. Con relación a otras eventuales violaciones de la Constitución Política, el informe de la Secretaría de la Presidencia señaló,

“1. El Decreto y sus medidas excepcionales se adecuan a la prevalencia de los tratados internacionales y el ordenamiento jurídico interno.

2. Las medidas no restringen derecho ni libertades fundamentales, por lo tanto se mantiene incólume su núcleo esencial. Por el contrario, esta medida busca amparar la protección y efectividad de garantías fundamentales como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la salud, entre muchos otros. Todo esto en aplicación del artículo 93 superior.

3. De otro lado, el decreto objeto de control constitucional no afecta el funcionamiento de las ramas del poder público, por el contrario, busca facilitar sus labores y complementar la interacción entre entidades públicas y privadas encargadas de velar por la adecuada asistencia humanitaria a quienes la necesiten.”⁵

2. Superintendencia de Notariado y Registro

De acuerdo con el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro,⁶ las normas que son objeto del presente Decreto “[...] no hacen referencia a las funciones propias de la Superintendencia de Notariado y Registro, sino por el contrario,

expanden las facultades de la Dirección de Estupefacientes respecto a los bienes [...]” a que hace referencia la norma.⁷ No obstante, añade la Superintendencia que “[...] considera que las nuevas facultades que se le otorgan a la Dirección de Estupefacientes, tienen como fin, amortiguar los efectos sociales de las inundaciones provocadas por la ola invernal que padeció el país en el segundo semestre de 2010, otorgándole a las personas menos favorecidas, tierras pertenecientes a grupos delictivos, para su vivienda y el cultivo [...].” Concluye señalando que espera que esta nueva normatividad pueda lograr la atención a las personas que sufrieron por la ola invernal conforme a su nivel de ingresos.

3. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de su Director de Ordenamiento Jurídico, Fernando Gómez Mejía, participó en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de exequibilidad de las disposiciones en estudio, por cumplir los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) y la jurisprudencia constitucional, así como también, para dar respuesta a los interrogantes planteados por la Corte. Sus argumentos y análisis fueron los siguientes.

3.1. En primer lugar, el Ministerio sostiene que el Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución por cuanto (i) fue expedido por el Presidente de la República, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; (ii) cuenta con la firma de todos los ministros; (iii) está debidamente motivado; (iv) fue dictado durante el límite temporal establecido en el artículo 1 del Decreto 4580 de 2010; y (v) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

3.2. En segundo lugar, considera que el Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple con los requisitos materiales, en cuanto las medidas adoptadas atienden adecuadamente a los criterios constitucionales de conexidad, finalidad, necesidad, idoneidad, debida motivación y ausencia de arbitrariedad.

3.2.1. Conexidad y especificidad. En primer lugar, el Ministerio señala que de acuerdo con el Decreto 4580 de 2010, declaratorio de la Emergencia, estableció entre otras medidas, “[...] la facultad de impartir órdenes de evacuación directamente, o en concurrencia con las autoridades territoriales, acompañadas de mecanismos que faciliten que los evacuados accedan a un espacio donde puedan habitar dignamente, o, de ser desplazados, retornar a

sus lugares de origen, así como recibir ayuda humanitaria de emergencia que les permitan subsistir dignamente. En el mismo sentido, debe tener la facultad de impedir que las personas ingresen o retornen a las zonas de alto riesgo evacuadas, para proteger su vida e integridad (consideración 15) y que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas (consideración 16).”⁸ Con relación a las medidas del Decreto, consideradas de forma general, sostuvo el Ministerio lo siguiente,

“[...] el objetivo general del Decreto es adoptar las medidas necesarias para solucionar o mitigar a las personas, familias o comunidades los problemas ocasionados por el fenómeno de la Niña, siendo uno de los principales, su reubicación en forma temporal o definitiva en inmuebles que puedan proteger y asegurar la vida de todas ellas; los instrumentos contenidos en la norma en revisión, le otorga al Gobierno Nacional unos instrumentos legales que le permiten poner de inmediato al servicio de la población afectada por la ola invernal, los bienes inmuebles a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes que estén afectados con procesos de extinción de dominio o se haya extinguido.

[...] las motivaciones expuestas en el Decreto 4826 de 2010 están en concordancia con las funciones asignadas a la Dirección Nacional de estupefacientes y los instrumentos adoptados permiten que se agilice la destinación provisional o definitiva de los bienes a su cargo o en su defecto su enajenación, todas ellas, tendientes a solucionar los problemas ocasionados por el fenómeno de La Niña y, por ende, son medidas que se muestran adecuadas para paliar los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica.

3.2.2. Necesidad. Para el Ministerio, en cuanto a la condición de necesidad, se debe considerar que la destinación en forma provisional, definitiva o la enajenación de los bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes afectados con procesos de extinción de dominio o se hayan extinguido, resultan necesarias y adecuadas, habida cuenta las consecuencias de los hechos que dieron motivo a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica. A su juicio, ello se explica en tanto que el procedimiento ordinario establecido en la leyes 785 y 793 de 2002, “[...] no permite que los bienes objeto del Decreto en revisión puedan ser destinados en forma ágil y eficaz, lo cual impediría que se solucionen de forma urgente los problemas que determinaron la declaratoria de la emergencia [...] como

es que las personas afectadas por el fenómeno de la Niña, pueda ser evacuadas y reubicadas en forma provisional o definitiva en estos bienes y con ello, superar dicha situación excepcional. Por ende, las medidas consagradas para la destinación de estos inmuebles resultaban imprescindibles, en tanto que el procedimiento ordinario consagrado en la legislación, para su destinación de estos inmuebles resultaban imprescindibles, en tanto que el procedimiento ordinario consagrado en la legislación, para su destinación resultaría insuficiente para hacer frente a las circunstancias excepcionales e inminentes que sustentaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica”.⁹

En respuesta a uno de los cuestionarios presentados por la Corte Constitucional, el Ministerio indicó la necesidad de la medida en los siguientes términos,

“Por mandato de la Ley 1395 de 2010, los bienes afectados a procesos de extinción de dominio deben ingresar al Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha contra el crimen organizado, para ser destinados por el Consejo Nacional de Estupefacientes a fines de inversión social, seguridad y lucha contra el crimen organizado.

En cumplimiento de esta norma, el Consejo de Estupefacientes en el año 2004 dispuso que todos los bienes que ingresan debían ser utilizados para la financiación de construcción y dotación de establecimientos carcelarios (CONPES 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009).

Por tal motivo, la Dirección Nacional de Estupefacientes no puede entregar en destinación definitiva, con las políticas generales hoy existentes sobre el efecto, por lo que la medida adoptada en el Decreto 4826 de 2010 resulta apropiada para ser empleados dichos bienes en beneficio de la Población afectada por el fenómeno de La Niña.

El efecto entonces, es poner al servicio de la población afectada por el fenómeno de la Niña unos bienes que ya tenían destinación específica por parte del ente competente –que respaldan compromisos por un monto superior a los 250 mil millones de pesos–, por lo que la única posibilidad de acceder a ellos es a través del mecanismo excepcional establecido en la norma de emergencia.

[...] es de anotar que existe una reglamentación a la que debe ajustarse todo aquel que quiera acceder a la destinación definitiva de bienes a cargo de la Dirección Nacional de

Estupefacientes, la cual, con el Decreto de emergencia, queda superada cuando se trate de asignación de bienes para el servicio de la población afectada por el fenómeno de la Niña.”¹⁰

3.2.3. Proporcionalidad. Para el Ministerio, las medidas del Decreto son proporcionadas. Afirma que “[...] la destinación provisional, definitiva o se enajenación de los bienes objeto de decreto en revisión, para solucionar el problema de evacuación o reubicación de las personas, familias o comunidades afectadas por el fenómeno de La Niña, no involucra la afectación de la propiedad privada, pues desarrolla su función social y ecológica y no está relacionado con límites constitucionales que afecten los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia.” En sentido similar, sostiene que el Decreto 4826 de 2010 “[...] no suspenden leyes ni establecen restricciones a derechos constitucionales, razón por la cual son compatibles con las condiciones de motivación de incompatibilidad y vigencia del Estado de Derecho. De igual modo, ninguna de las medidas adoptadas en la norma estudiada involucra la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, la supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación o juzgamiento, la desmejora de los derechos considerados como intangibles por las normas de derechos humanos ratificadas por Colombia.”

3.3. Con relación a por qué se debía poner ‘de inmediato’ los bienes en cuestión a disposición de las personas damnificadas y por qué era necesario hacerlo mediante ley, el Ministerio dijo lo siguiente,

“El fin que se busca con el Decreto 4826 de 2010 es el de permitir que los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes puedan ser objeto de destinación provisional para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de la Nila o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan.

Si bien del Decreto 1461 de 2000, al regular la destinación provisional de inmuebles y las resoluciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, en ejercicio de las funciones regular la asignación definitiva de bienes extinguidos, de acuerdo con la Ley 30 de 1986, la Ley 785 de

2002, permitirían destinar los bienes a la solución de algunos de los problemas originados en la grave calamidad pública que dio lugar a la declaración de emergencia, sólo con una regulación de carácter legal, como la prevista en el Decreto 4826 de 2010 es posible definir de manera clara el uso de los bienes, incautados o extinguidos, y establecer un procedimiento ágil para lograr el cumplimiento efectivo del fin propuesto.”¹¹

3.4. Acerca de las consecuencias de que un bien sea declarado de destinación provisional, el Ministerio dijo lo siguiente,

“La destinación provisional es uno de los cuatro sistemas de administración de los bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por su afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción de dominio.¹²”

Posteriormente, luego de transcribir el texto de los artículos 14, 17 y 20 del Decreto 1461 de 2000, el informe del Ministerio señaló,

“Así las cosas, podemos observar que la normativa que regula el sistema de la destinación provisional establece como obligación clara y destacada a cargo del destinatario provisional la de devolver el bien incautado, en caso de decisión judicial o revocatoria de la decisión de al destinación provisional, por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Lo anterior, por cuanto dicho sistema de administración tiene como propósito la utilización de los bienes para la ejecución de un programa o programas en beneficio de una población identificada o identificable, limitando su ejercicio exclusivamente para el desarrollo de tal fin, sin que se genere a favor del destinatario provisional ninguna clase de derechos sobre el bien destinado, en la medida en que el acto administrativo por el cual se destine provisionalmente el bien queda sometido a una condición resolutoria, ora porque la autoridad judicial dispuso su devolución o porque se dan los presupuestos para la revocatoria de la destinación por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

En esos términos, el Decreto 4826 de 2010 [...] estableció que se podrán destinar provisionalmente los bienes incautados o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, para que las personas, familias o comunidades que deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo por el fenómeno de La Niña puedan ser reubicadas transitoriamente, en dichos bienes, mientras se adoptan medidas definitivas por

parte del Estado para que puedan volver a sus tierras o sean reubicados en otras tierras diferentes de las que tuvieron que salir por el fenómeno natural antes indicado.

Así, pues, entre [...] los cuatro sistemas de administración de bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, podemos decir que la destinación provisional, es el sistema que en mejor medida permite que se empleen los bienes para la ejecución del programa de reubicación transitoria de las personas, familias o comunidades afectadas, que deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo, mientras se adoptan las medidas definitivas por parte del Estado para normalizar la actual situación.”

3.5. Con relación a bajo qué circunstancias puede el Consejo Nacional de Estupefacientes entregar en destinación definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal bienes que se encuentren incautados o extinguidos, el Ministerio indicó que de acuerdo con el texto del párrafo adicionado “[...] se observa que no se introdujeron condiciones o circunstancias particulares para que el Consejo nacional de Estupefacientes pueda destinar definitivamente los bienes para la ejecución del programa de reubicación de las personas, familias o comunidades afectadas por el fenómeno de La Niña, que deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo.” No obstante, añade,

“[...] el Consejo deberá tener en cuenta las políticas generales que haya adoptado para la destinación definitiva de bienes, y, en el caso particular, deberá tener en cuenta que deberá cumplir con el fin primordial del estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno Nacional para conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

[...]

Ahora bien, en cuanto a las condiciones generales sobre destinación definitiva de bienes de que viene hablando, debe anotarse que es el Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con el literal c) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, tiene dentro de sus funciones dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de las mismas.

En ejercicio de tal función, el Consejo profirió la Resolución 027 de 2004, por la cual adoptó el Reglamento de Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen

Organizado (FRISCO).

[...]

[Tales] reglas son las que debe seguir la administración para la destinación definitiva de bienes, los cuales, sea la oportunidad de mencionarlo, se refieren a bienes extinguidos, por cuanto las leyes 785 y 793 de 2002 no establecen la destinación definitiva sobre bienes incautados. "13

Posteriormente, cuando la Corte Constitucional insistió al Ministerio acerca de por qué no se habían incluido condiciones y circunstancias para el ejercicio de la facultad otorgada, la institución gubernamental señaló,

3.6. Con relación a bajo qué condiciones y en qué circunstancias podía la Dirección Nacional de Estupefacientes ordenar la revocatoria, suspensión o terminación, sobre los contratos o acuerdos realizados con relación a los bienes en cuestión, el Ministerio señaló lo siguiente,

"La Dirección Nacional de Estupefacientes puede revocar los actos administrativos de destinación o depósito provisional, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del beneficiario del respectivo acto administrativo o porque la autoridad judicial ordenó la entrega de los bienes a su propietario."15

Adicionalmente, se transcribió el artículo 13 de la Ley 1151 de 2007 y el artículo 7 del Decreto 4320 de 2007, que reglamento aquella norma, así como también los artículos 14 y 15 de la misma Ley 1151.

3.7. Con relación a la posibilidad de hacer una exención de impuestos a los bienes de que trata el Decreto, el Ministerio se limitó a afirmar lo siguiente,

"Sobre este punto deben tenerse en cuenta los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-887 de 2004, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 9° de la Ley 785 de 2002.

El alto fin de interés social que persigue el Decreto 4826 de 2010 justifica esta exención."16

Más adelante, al insistir la Corte Constitucional sobre la cuestión, el Ministerio sostuvo que

los bienes en cuestión deben estar exentos del pago de impuestos,

“[...] porque no resulta justo ni equitativo que el titular del dominio que por razón del proceso de extinción de dominio tiene suspendida su disposición, tenga que asumir también la carga del tributo cuando dicho bien está siendo utilizado para fines distintos, asentamientos de la población afectada por el fenómeno de la Niña, o por cultivos de ciclo cortos, y porque en la resolución de dicho problema, además del Estado, deben participar todos los entes territoriales a los que pertenece la población a reubicar y, por ende, los tributos locales deben suprimirse sobre los bienes que cada ente territorial utilice en provecho de su propia comunidad. ”¹⁷

3.8. Finalmente, con relación a bajo qué condiciones y en qué casos puede la Dirección Nacional de Estupefacientes enajenar directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio, el Ministerio sostuvo lo siguiente,

“Para efectos de la enajenación de bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Decreto 4320 de 2007 y el Decreto 1170 de 2008 son la normas que regulan la materia. || Particularmente, los artículos 1° y 2° del Decreto 4320 de 2007 [...]

Por otra parte, el Decreto 1170 de 2008 es la norma que establece los casos y condiciones en los que la Dirección nacional de Estupefacientes puede proceder a la enajenación de bienes, [...]”¹⁸

4. Dirección Nacional de Estupefacientes

El Director Nacional de Estupefacientes, Juan Carlos Restrepo Piedrahita, participó en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de exequibilidad de las disposiciones en estudio, reiterando los argumentos presentados por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y los presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto [N° 5120], solicitando que la Corte declare exequible el artículo 1° del Decreto Legislativo 4826 de 2010, bajo el entendido de que la destinación de los bienes a los que la norma se refiere sólo

podrá ser provisional; de que las medidas que se adopten sólo podrán tener por objeto la reubicación “provisional” de las personas, familias y comunidades, mas no la reubicación de personas o la explotación agrícola o pecuaria permanentes; y de que los gastos que demanden los inmuebles durante su destinación particular deben ser pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. Además, solicitó declarar inexecutable el artículo 2° del Decreto Legislativo 4826 de 2010.

1. Luego de examinar los requisitos formales que debe cumplir el Decreto, el Ministerio Público se ocupa en su concepto del contenido material del mismo, examinando la conexidad de las medidas adoptadas con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y la sujeción de éstas a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, al tenor de los artículos 8º a 13 de la respectiva Ley Estatutaria.

2. Para el Ministerio Público, las medidas adoptadas son conexas con la emergencia económica, social y ecológica. Señala en el concepto que al revisar las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio, a partir de su relación con las causas de la emergencia y de su propósito, que no puede ser otro que conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, se encuentra que estas buscan “tomar medidas no sólo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental, y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos” y “asegurar y proteger la vida de todas las personas”, en tanto que permiten que, “para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan [... o] para adelantar actividades agrícolas de ciclo corto o actividades pecuarias”, los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o que ya han sido extinguidos y se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes: (i) sean provisionalmente destinados; (ii) sean entregados de manera “definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal”; (iii) sean liberados, por vía de “revocatoria, suspensión o terminación, según fuere el caso, de los actos administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier tipo de contrato [...] que pese sobre ellos y que se encuentren] suscritos con terceros o entre los depositarios provisionales y terceros”; (iv) sean enajenados “directamente o a través de terceras personas” para que “[l]os recursos líquidos de dicha venta se[an] puestos[,] por la Dirección Nacional de Estupefacientes[,] a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades para los fines de atención de las necesidades

derivadas de la emergencia económica, social y ecológica”. Para el Procurador, un examen puntual revela que el Decreto 4826 de 2010 “[...] guarda una relación directa con algunas de las motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010, en especial con las contenidas en los considerandos 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., 1.5., 2.a., 2.b., 2.c., 2.d., 2.e., 3.13 y 3.15, entre otros. Así, se advierte que existe una conexidad formal entre el decreto examinado y las circunstancias que motivaron la declaratoria de la emergencia, conforme a lo que, en su momento, precisó la Corte en las Sentencias C-179 de 1994 y C-216 de 1996.”

3. Resalta que el Decreto 4826 de 2010, en el artículo 1°, adiciona un párrafo al artículo 4° de la Ley 785 de 2002, “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes”. Las leyes a las que alude la norma son dos: la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes y la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio de los bienes adquiridos de manera ilícita. Por tanto, advierte el concepto, el “[...] párrafo se introduce para permitir que los bienes muebles e inmuebles, afectados a procesos de extinción de dominio o ya extinguidos, que se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sean provisionalmente destinados, entregados de manera definitiva, o liberados de cualquier tipo de depósito o contrato que pese sobre ellos, a fin de poder disponer de ellos con el propósito de reubicar, de manera transitoria, a personas afectadas por la emergencia y propiciar su explotación económica por éstas.”¹⁹ Por su parte, el artículo 2° del Decreto, faculta a la Dirección Nacional de Estupefacientes para enajenar directamente, o a través de terceras personas, los bienes muebles e inmuebles incautados y que se encuentran en procesos de extinción de dominio; poner los recursos líquidos de dicha venta a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades, para atender la emergencia; y dispone que “[e]l Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción de dominio”.

4. Para el Ministerio Público, las medidas legales adoptadas, en tanto sean provisionales, se justifican. De igual forma, si son definitivas, no se justifican, como herramientas propias de emergencia, para resolver rápidamente una crisis como la generada por la ola invernal.

“Luego de revisar el contenido del decreto bajo examen, se concluye que este guarda conexidad con el Decreto 4580 de 2010, por medio del cual se declaró el estado de emergencia. Sin embargo, también se advierte que no todas las medidas que allí se

contemplan constituyen una auténtica “destinación provisional” de los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o ya extinguidos, que se encuentren a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ni persiguen de manera exclusiva permitir que las personas afectadas por la emergencia puedan ser reubicadas de manera transitoria. En efecto, hay una serie de medidas cuyo propósito es permitir la explotación agrícola y pecuaria de los bienes en comento, en razón de una eventual escasez de alimentos, dirigidas a permitir la “destinación definitiva” y la “enajenación” de los mismos, lo que podría resultar en una limitación o afectación desproporcionada de la propiedad existente sobre bienes afectados a proceso de extinción de dominio cuya extinción no esté en firme.

El alcance de la norma, que habla de destinación definitiva, amerita recordar que en el ordenamiento constitucional colombiano, existen dos mecanismos a través de los cuales resulta legítimo restringir o afectar el derecho a la propiedad privada y los derechos adquiridos: (i) la expropiación, por motivos de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia judicial o, cuando la Ley lo permita, por vía administrativa, con indemnización previa (de la que trata el inciso cuarto del artículo 58 constitucional); y (ii) la extinción del dominio que es declarada por un juez “sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o grave deterioro de la moral social” (artículo 34 constitucional), la cual no genera ninguna compensación o indemnización.

Al revisar las motivaciones del Decreto 4580 de 2010, que declara la emergencia económica, social y ecológica, en cuanto atañe a la propiedad sobre bienes, se advierte la necesidad de habilitar suelos para construir viviendas, afectar inmuebles, constituir servidumbres, compensar a los titulares de derechos reales, poseedores y tenedores y, lo que es más importante, la expropiación administrativa de algunos bienes. [...]”²⁰

El Procurador resalta que en “[...] el Decreto 4826 de 2010 no se regula ni la expropiación administrativa, que como se acaba de advertir es el objeto de otro decreto legislativo, ni la extinción de dominio.”²¹ Por tanto, concluye el concepto, “[...] es evidente que el decreto sub examine afecta la propiedad sobre bienes incautados, que no han sido extinguidos ni expropiados, de tal manera que se priva a los titulares de derechos reales sobre los mismos, de tales derechos sin que se haya surtido ninguno de los mecanismos previstos para restringir o afectar el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos. Mientras no se

extinga el dominio o se expropien los bienes, éstos no pueden entregar en ‘destinación definitiva’, sino tan sólo de manera provisional. Eso es lo que resulta acorde con la Carta y con la propia emergencia.” Para el Procurador, lo mismo puede decirse de los gastos que eventualmente tenga que asumir la persona que recibe el bien. Textualmente sostuvo lo siguiente,

“Lo que se acaba de decir sobre los bienes incautados, también puede decirse de los recursos que sean necesarios para sufragar “[l]os gastos que demanden los inmuebles objeto de la destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por medidas relacionadas con la situación inercial”, pues si bien se señala que éstos “serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades”, se autoriza a que la Dirección Nacional de Estupefacientes para disponer lo contrario en “el acto administrativo de depósito provisional”, con lo cual se abre la puerta a la posibilidad de que sean los particulares, a los que se priva de sus bienes, los que también deban sufragar estos gastos.”

En consecuencia, el Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional condicionar la exequibilidad del artículo 1° del Decreto, en el sentido de indicar que la destinación de los bienes a los que la norma se refiere “sólo podrá ser provisional; que las medidas que se adopten sólo podrán tener por objeto la reubicación “provisional” de las personas, familias y comunidades, mas no la reubicación de personas o la explotación agrícola o pecuaria permanentes de los bienes; que los gastos que demanden los inmuebles durante su destinación particular deben ser pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades.”

5. Finalmente, con relación al artículo 2° del Decreto 4826 de 2010, se solicita que se declare inexecutable, teniendo en cuenta que es una facultad desproporcionada, en especial, si se prevé la vocación de duración de las normas de excepción de las emergencias económicas, sociales y ecológicas. Concretamente sostuvo,

“De otro lado, esta Vista Fiscal también advierte que por medio del artículo 2° del Decreto 4826 de 2010, que no modifica o adiciona ninguna norma anterior sino que es “otra disposición” o una norma autónoma, se pretende establecer una cláusula abierta a través de

la cual se permita al Gobierno Nacional expropiar por vía administrativa y sin indemnización previa los bienes muebles o inmuebles incautados –pero cuyo dominio aún no ha sido extinguido por decisión judicial, lo que debe resaltarse–, y poner a disposición los recursos “líquidos” (precisión que, además, carece de toda justificación) de dicha venta a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades para atender las necesidades de la emergencia económica, social y ecológica que ha sido decretada. Esta medida tampoco encuentra fundamento y, por el contrario, contradice lo establecido en la Constitución Política en relación a la expropiación con “motivos de utilidad pública o de interés social”, a la que se refiere el artículo 58 de la Carta, que en todos los casos exige indemnización previa, así como lo que allí también se señala con respecto a la extinción de dominio declarada por sentencia judicial (artículo 34 constitucional). De igual forma, esta medida resulta particularmente gravosa y desproporcionada si, adicionalmente, se considera que los decretos que dicte el Gobierno en vigencia de un estado de emergencia, en su condición de legislador extraordinario, tienen vocación de permanencia, lo que significa que la competencia que allí se concede al Ejecutivo para reglamentar “lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción del dominio” ni siquiera dejaría de regir al término de la emergencia. Por esta razón, el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 2° del Decreto sub examine.”

6. Por ello, se reitera, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional (i) declarar EXEQUIBLE el artículo 1° del Decreto Legislativo 4826 de 2010, bajo el entendido de que la destinación de los bienes a los que la norma se refiere sólo podrá ser provisional; de que las medidas que se adopten sólo podrán tener por objeto la reubicación “provisional” de las personas, familias y comunidades, mas no la reubicación de personas o la explotación agrícola o pecuaria permanentes; y de que los gastos que demanden los inmuebles durante su destinación particular deben ser pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. Y (ii) declarar INEXEQUIBLE el artículo 2° del Decreto Legislativo 4826 de 2010.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la

constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 215 de la Constitución, según lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7º de la Carta Política.

2. El Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple los requisitos formales de las normas de emergencia

Con relación a los requisitos formales que el decreto legislativo revisado debe cumplir, la Corte observa que el Decreto 4826 de 2010: (1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional; (2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (3) tiene una parte motiva que se refiere a la necesidad de conjurar la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 y versa sobre la necesidad de aumentar los recursos disponibles legalmente para enfrentar las consecuencias de la crisis dejada por la ola invernal, concretamente; y (4) fue expedido el 29 de diciembre de 2010, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública declarado por el mencionado Decreto (Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010).

En conclusión, el decreto es constitucional, en lo que al cumplimiento de los requisitos formales, constitucionalmente exigidos.

3. La declaratoria del estado de emergencia (Decreto 4580 de 2010), fue encontrada exequible

Mediante Sentencia C-156 de 2011 la Corte Constitucional encontró exequible el Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional. El decreto bajo estudio fue dictado en ejercicio de las competencias derivadas de la declaratoria del Estado de Emergencia, por lo cual la Corte está habilitada para adelantar el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Adicionalmente, la Corporación puede adelantar la revisión del Decreto Legislativo 4826 de

2010 porque el mismo se dictó el 29 de diciembre de 2010, esto es, dentro de los 30 días que fijó el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 como término de duración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4. Examen material del Decreto Legislativo 4826 de 2010

4.1. Medidas adoptadas, objeto de control

4.1.1. Teniendo en cuenta la declaración de emergencia económica, social y ecológica adoptada por el Gobierno Nacional el 7 de diciembre de 2010, por treinta días, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4826 de 2010. Tuvo en consideración para ello, específicamente, la magnitud del impacto humano de la ola invernal,²² en la población en general y en la desplazada en particular;²³ el efecto en los bienes muebles e inmuebles;²⁴ que el fenómeno de la ola invernal podía extenderse hasta el segundo semestre de 2011;²⁵ que es necesario tomar medidas más allá de la salud humana, del saneamiento ambiental, la eventual escasez de alimentos y también para la mitigación de riesgos; y que “por disposición de la Ley 793 de 2002,²⁶ le compete a la Dirección Nacional de Estupefacientes administrar los bienes afectos a procesos de extinción de dominio o extinguidos, aplicando para tal propósito de manera individual o concurrente, cualquiera de los sistemas de administración de que trata la Ley 785 de 2002.”²⁷ Por ello, para el Gobierno, como desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política, “[...] se hace necesario contar con instrumentos legales que permitan poner de inmediato y al servicio de la población afectada por el fenómeno de La Niña, los bienes inmuebles que de acuerdo con las Leyes 793 y 785 de 2002 se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes.”

4.1.2. El Decreto 4826 de 2010 establece en su artículo 1° adicionar un párrafo al artículo 4° de la Ley 785 de 2002, ‘por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.’²⁸ Dicha norma se ocupa de regular la ‘destinación provisional’ de los bienes incautados,²⁹ para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas de alto riesgo que habitan, consagrando una serie de herramientas para hacer viables las medidas que se adoptan.

4.1.2.1. El primer inciso contempla dos medidas. En primer lugar establece que los bienes muebles e inmuebles afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, podrán ser objeto de ‘destinación provisional’ para la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan. En segundo lugar, consagra que dicha ‘destinación provisional’ también podrá darse para adelantar actividades agrícolas de ciclo corto o actividades pecuarias.

4.1.2.2. En el segundo inciso, se establece la facultad del Consejo Nacional de Estupefacientes para que ‘pueda’ entregar en ‘destinación definitiva’ a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos, para la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan.

4.1.2.3. El tercer inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010 contempla una medida que consiste en darle a la Dirección Nacional de Estupefacientes la facultad, mediante “resolución motivada”, de poder “ordenar la revocatoria, suspensión o terminación, según fuere el caso, de los actos administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier tipo de contrato sobre los mencionados bienes suscritos con terceros o entre los depositarios provisionales y terceros.” Tal facultad se consagra para los mismos fines antes señalados [para la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan]. La disposición contempla el derecho que asiste a las personas afectadas por el ejercicio de esta facultad para reclamar los perjuicios que se hubiesen podido ocasionar, eso sí, advirtiendo que tal posibilidad no implica suspensión alguna de la obligación de “restitución inmediata” a favor de la Dirección Nacional de Estupefacientes.³⁰

El cuarto inciso del párrafo, contempla el deber de la Dirección para resolver la petición de indemnización, estableciendo que cuando sean reconocidas sumas de dinero, éstas deben ser pagadas por dicha Dirección, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. Se advierte

además, que el acto que resuelve la solicitud de indemnización, es susceptible de los recursos de la vía gubernativa y controvertible ante la jurisdicción contencioso administrativa.³¹

4.1.2.4. El quinto y el sexto inciso de la norma, respectivamente, se ocupan de dar la función a la Dirección Nacional de Estupefacientes de verificar mediante visitas de campo, el uso de los bienes³², y de establecer a las autoridades administrativas y de policía el deber de prestar el apoyo que requiera la Dirección para hacer efectivos los actos administrativos que se profieran ‘para los fines de esta ley’.³³

4.1.2.5. El séptimo inciso consagra una exención general de impuestos para los bienes de “que trata el parágrafo”, desde la fecha de su destinación, hasta la revocatoria de la misma.³⁴

4.1.2.6. El octavo inciso contempla una medida, que consiste en establecer en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el deber de mantener amparados bajo una póliza, los bienes objeto de destinación provisional, si al destinatario “no le fuere posible”.³⁵

4.1.2.7. El noveno y último inciso, establece que los gastos que demanden los bienes ‘inmuebles’ de destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por ‘medidas relacionadas con la situación invernal’, serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, ‘salvo que el acto administrativo de depósito provisional disponga en contrario.’³⁶

4.1.3. El artículo 2° del Decreto 4826 de 2010 establece en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la facultad para poder “enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio.” Para el ejercicio de dicha facultad (la décima medida del Decreto), no se establece requisito, finalidad o parámetro alguno. La norma faculta al Gobierno Nacional para que reglamente “lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción de dominio.” Ahora bien, la norma consagra en su segundo inciso, que los recursos líquidos de las ventas de las que trata el primer inciso, deberán ser “puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades” con el fin de

atender “las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica de que trata este decreto.”³⁷

4.1.4. Por último, el artículo 3° del Decreto 4826 de 2010 se ocupa de señalar la entrada en vigencia del mismo, en los siguientes términos.

“Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

Analizado el contenido normativo del Decreto objeto de análisis de constitucionalidad dentro del presente proceso, pasa la Sala a establecer los parámetros que, de acuerdo a la Constitución Política y la jurisprudencia de esta Corporación, han de ser aplicados y considerados.

4.2. Marco del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Gobierno durante el estado de emergencia económica, social y ecológica

Esta Corte ha revisado en varias oportunidades decretos que contienen medidas encaminadas a superar estados de emergencia económica, social o ecológica, ocasiones en las que ha reiterado que únicamente dentro del respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales en cabeza del Ejecutivo.³⁸

Los límites constitucionales al actuar del Gobierno se encuentran plasmados en varias fuentes: (i) el propio texto de la Carta, (ii) la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta.³⁹

Con fundamento en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y teniendo en cuenta la jurisprudencia en la materia, a continuación se realiza un resumen de los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos dictados al amparo de dicha emergencia.⁴⁰ Los pasos metodológicos que según la jurisprudencia deben tenerse en cuenta en el examen de tales medidas son los siguientes:

4.2.1. El juicio de conexidad material,⁴¹ que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.⁴² Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos:

(i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades.⁴³

(ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. No son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto por el cual se declaró la emergencia.⁴⁴

4.2.2. Un juicio de ausencia de arbitrariedad,⁴⁵ consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales.

4.2.3. Un juicio de intangibilidad,⁴⁶ orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

4.2.4. Un juicio de no contradicción específica, de acuerdo al cual se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Específicamente respecto de las situaciones de emergencia económica, social o ecológica, el gobierno tiene las facultades enunciadas en los artículos 47 y 49 de la Ley 137 de 1994.⁴⁷ A su vez, la constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales.⁴⁸ Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.

Tras cumplir los requisitos anteriores, que “versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución”⁴⁹, los decretos de facultades legislativas excepcionales han de ajustarse a las condiciones establecidas en los artículos 8, y 10 a 14 de la Ley estatutaria de estados de excepción. Estas corresponden a los siguientes juicios:

4.2.5. El juicio de finalidad, dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esten “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos” (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

4.2.6. El juicio de motivación suficiente, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y expresado razones suficientes para justificar tales limitaciones (artículo 8 de la Ley 137 de 1994).

4.2.7. El juicio de necesidad, según el cual las medidas adoptadas han de ser “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción” (artículo 11 de la Ley 137 de 1994). Según lo ha establecido la Corte, “este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional.⁵⁰”

4.2.8. Un juicio de incompatibilidad, mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional ha expresado “las razones” por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción” (artículo 12 de la Ley 137 de 1994).

4.2.9. Un juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas. Las medidas han de “guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” y a las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad” (artículo 13 de la Ley 137 de 1994). A su

vez, de acuerdo a la norma citada, el análisis de proporcionalidad cuenta con dos juicios diferentes. El primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)”⁵¹

4.2.10. Un juicio de no discriminación, que estudia que las medidas no son discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (artículo 14 de la Ley 137 de 1994). Así, el derecho a la igualdad mantiene su vigencia durante un estado de excepción.

4.2.11. Finalmente, la Sala resalta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[...] cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente.”⁵²

4.3. El Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple parcialmente con los requisitos materiales constitucionales

Al igual que lo advierte el informe del Ministerio Público, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el Decreto Legislativo 4826 de 2010 cumple parcialmente con los requisitos materiales exigidos a esta clase de normas, bajo el orden constitucional vigente. A continuación pasa la Sala a analizar cada uno de dichos aspectos.

4.3.1. Conexidad del Decreto Legislativo 4826 de 2010 y sus medidas específicas

4.3.1.1. En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, debe señalar la Corte que en su conjunto se aprecia prima facie que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 4826 de 2010, tienen relación directa y específica con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por la ola invernal que con ocasión del fenómeno de La Niña se ha desatado en todo el país y la consecuente situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010.

La emergencia se fundamentó en la necesidad de contrarrestar los hechos constitutivos de grave calamidad pública que han tenido origen en el desastre natural ocasionado por el fenómeno de La Niña; fenómeno que en los meses de julio a noviembre de 2010 alteró el clima produciendo lluvias intensas y abundantes, sin precedentes registrados en el país, principalmente en las regiones Caribe, Andina y Pacífica, con el consecuente aumento desmesurado de los caudales de los ríos Cauca y Magdalena y de algunos de sus afluentes. De acuerdo con las proyecciones del Ideam, el fenómeno de La Niña podría extenderse hasta mediados de mayo o junio del 2011, con lo cual los efectos de la actual calamidad pública se agravarían aún más.

Concretamente, las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 4826 de 2010 están dirigidas a enfrentar las consecuencias y afectaciones producidas por la ola invernal. Precisamente, tal como se indicó en el Decreto que declaró el estado de emergencia, esta situación climática dejó en situación de grave precariedad a muchas familias damnificadas, que quedaron sin los bienes necesarios para subsistir.⁵³ Además, debido a la eventual prolongación del invierno, es necesario que el Gobierno Nacional adopte las medidas adecuadas y necesarias que le permitan reubicar a las personas en lugares seguros, que no les expongan a nuevas situaciones de tragedia o calamidad. Ello supone contar prontamente con mecanismos para reubicar a las familias que serán desalojadas de aquellos terrenos, que si bien no están inundados o inhabitables, sí se encuentran en una situación de riesgo.

Así, para la Sala es evidente que existe conexidad, en términos generales, entre las medidas adoptadas por el Decreto 4826 de 2010 y las causas que justificaron la declaratoria del

estado de emergencia, por cuanto buscan poner los bienes encargados a la Dirección Nacional de Estupefacientes a disposición del Gobierno, para atender prontamente a las personas afectadas por la crisis invernal.

4.3.1.2. Como se indicó, teniendo en cuenta, entre otras razones, que “por disposición de la Ley 793 de 2002, le compete a la Dirección Nacional de Estupefacientes administrar los bienes afectos a procesos de extinción de dominio o extinguidos, aplicando para tal propósito de manera individual o concurrente, cualquiera de los sistemas de administración de que trata la Ley 785 de 2002”, el Gobierno consideró que como desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad contemplada en el artículo 58 de la Constitución Política, “[...] se hace necesario contar con instrumentos legales que permitan poner de inmediato y al servicio de la población afectada por el fenómeno de La Niña, los bienes inmuebles que de acuerdo con las Leyes 793 y 785 de 2002 se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes.”

4.3.1.3. Las medidas contempladas en el Decreto 4826 de 2010, consideradas general y específicamente, se dirigen exclusivamente a conjurar la crisis, de forma directa y concreta y guardan conexidad con la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, tanto en los términos señalados por la declaratoria de la emergencia, como en los expresados en la justificación y considerandos del propio Decreto. Se trata de medidas complementarias que permiten a las personas damnificadas soportar las cargas económicas que les implicara usar para ellos los bienes que se les destinan.

Con el juicio de finalidad se verifica que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Como se dijo, una de las principales dimensiones de la crisis, producto de la ola invernal, es el estado de precariedad económica en la que se encuentra un significativo grupo de familias. El mínimo vital en dignidad de estas personas, esto es, su derecho constitucional a tener condiciones de existencia dignas, ajenas a la pobreza y a la miseria, es una de las principales garantías constitucionales, propias de un estado social de derecho, que se ve considerablemente afectada, en estos casos. La emergencia invernal ha puesto a muchas familias damnificadas en condiciones similares a las de las familias desplazadas por la

violencia. En tales condiciones, es indispensable garantizar, por lo menos, la ayuda de emergencia humanitaria, que mitigue el impacto de la situación hasta límites humanamente tolerables.

Como se indicó, la finalidad de las medidas es ser “instrumentos legales que permitan poner de inmediato y al servicio de la población afectada por el fenómeno de La Niña, los bienes inmuebles que de acuerdo con las Leyes 793 y 785 de 2002 se encuentran a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes.” Por ello, en cada caso, se establece que las facultades pueden ejercerse, siempre y cuando, se haga con el fin de alcanzar la ‘reubicación transitoria’ de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de La Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan.

Es claro para la Sala, que las normas del Decreto 4826 de 2010 no sólo son conexas al estado de emergencia económica, social y ecológica, sino que además su finalidad persigue, específicamente, solventar uno de los principales problemas de la crisis: el estado de precariedad y de desprotección en el que se encuentran las familias damnificadas por la ola invernal, especialmente en cuanto a la posibilidad de tener un terreno para vivir y para trabajar.

4.3.3. La mayoría de las medidas del Decreto 4826 de 2010 son necesarias para alcanzar los urgentes fines de la emergencia

El juicio de necesidad pretende establecer si las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Para la Sala, las medidas contenidas en el Decreto 4826 de 2010 están fundamentadas, en la mayoría de los casos, tanto en razones fácticas, como en razones jurídicas. No obstante, algunas de las facultades no son necesarias.

4.3.3.1. Fácticamente, es claro que existen un sinnúmero de personas y de familias que quedaron sin un terreno en el cual asentarse, así como también, que muchas otras se encuentran en una situación de claro peligro y riesgo presente, que deben ser reubicadas a zonas en las que no se puedan ver gravemente afectados sus derechos fundamentales, ante nuevos problemas por la ola invernal. Por otra parte, razones jurídicas le impiden al Gobierno Nacional poder destinar de forma célere los bienes a que se refiere el Decreto 4826, a la

atención de las personas damnificadas. Se trata de bienes que se encuentran en cabeza del Estado y que deben dirigirse a programas públicos y sociales, con procedimientos y trámites que no han sido diseñados para atender situaciones de calamidad o de urgencia. Por tanto, aquellas herramientas normativas del gobierno para agilizar dichos trámites, y permitir que los bienes en cuestión puedan ser puestos al servicio de las personas damnificadas en el menor tiempo posible, son necesarias.

4.3.3.2. Algunas de las medidas del Decreto se revelan necesarias en este doble sentido. El primer conjunto de medidas, (las contempladas en el primer inciso del párrafo introducido por el artículo 1°), que tienen por objeto poner a disposición de los damnificados, en calidad de destinación provisional, bienes inmuebles para que las personas o familias damnificadas puedan tener un lugar en el cual asentarse o en el cual adelantar actividades agrícolas de ciclo corto, son un claro ejemplo de tal situación. Se trata de una herramienta jurídica que permite poner, céleremente, el bien en cuestión, a disposición de las personas damnificadas para su uso. En consecuencia, este Tribunal Constitucional las encuentra ajustadas a la Constitución Política.

La medida contemplada en el tercer inciso del párrafo del artículo 1°, permite revocar, suspender o terminar actos administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier otro tipo de contrato sobre los mencionados bienes, con el propósito de destinarlos a la atención de los damnificados, prontamente. En este caso, es claro que la medida sí es necesaria para que los bienes puedan ser destinados a las personas damnificadas. En efecto, si los bienes son destinados a otros fines, la única forma para cambiar dicha destinación, así sea provisionalmente, es mediante un debido proceso legal. En tal sentido, las reglas que se establecen para proteger los derechos de terceros que se puedan ver perturbados por el ejercicio de esta facultad, constituyen una manera de asegurar que la facultad se ejerza, imponiendo una carga adecuada sobre las personas afectadas.

Las medidas contempladas en los incisos quinto y sexto del párrafo introducido por el artículo 1° del Decreto, están orientadas a verificar que en efecto éstas se dirijan a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas damnificadas, y a garantizar que las autoridades administrativas y de policía presten la colaboración requerida. Se trata de medidas complementarias que buscan la verdadera efectividad de las primeras.

4.3.3.3. Ahora bien, existen dos medidas contempladas por el Decreto que a juicio de la Sala no son necesarias.

La primera medida está contemplada en el segundo inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010. Como se indicó, allí se establece que se da a la Dirección Nacional de Estupefacientes, para los fines señalados,⁵⁵ la facultad de poder “entregar en destinación definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos.” La facultad tiene por tanto, dos hipótesis diferentes de aplicación. Cuando los bienes se encuentran incautados, por una parte, y cuando éstos se encuentran extinguidos, por otra. En la primera, si se usa la facultad y se entrega definitivamente el bien incautado, se limitan los derechos procesales contemplados en las normas ordinarias que tienen las personas interesadas en hacer algún reclamo respecto de dicho bien y, eventualmente, los derechos de propiedad que pudiesen estar involucrados.⁵⁶ En la segunda hipótesis, cuando se trata de bienes extinguidos, si bien no está en juego el derecho de propiedad de alguien que pueda legítimamente reclamarlo, porque el mismo ya fue expropiado, no se explica la necesidad de entregar con destinación definitiva dichos bienes a las entidades públicas ya mencionadas, teniendo en cuenta que la finalidad perseguida por la norma tiene que ver con la destinación provisional de los bienes para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades afectadas y con el adelantamiento de actividades agrícolas de ciclo corto o pecuarias.

En ambos casos, tanto para los bienes incautados como para aquellos extinguidos, se trata de una facultad que no es necesaria. (i) No es necesaria para poner a disposición de las personas damnificadas de la ola invernal los bienes de que trata el párrafo en cuestión. (ii) Tampoco se necesita para que la disposición de los bienes, se logre con celeridad. Por el contrario, en tanto se trata de una medida que pretende tener efectos definitivos, puede generar que el segundo de los fines (lograr actuar con urgencia y celeridad) no se alcance. Si el propósito es poner el bien a disposición y uso de las personas damnificadas, y ello se logra con la destinación provisional, no se requiere una entrega definitiva. En otras palabras, una medida que se requiere por sus efectos temporales, no necesita, para poder ser ejercida, que la autoridad tenga facultad para tomarla de forma permanentemente.

La segunda medida que considera la Sala que no es necesaria, es la adoptada por el artículo 2° del Decreto 4826 de 2010, que establece en cabeza de la Dirección Nacional de

Estupefacientes, la facultad para poder “enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio.” El ejercicio de dicha facultad, que no establece requisito o parámetro alguno, indica que los recursos líquidos de las ventas de las que trata el primer inciso, deberán ser “puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades” con el fin de atender “las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica de que trata este decreto.”

Para la Corte éste tampoco es un medio necesario para atender la situación crítica de los damnificados, de acuerdo con los parámetros establecidos en el propio Decreto. En efecto, el propósito del Decreto es poner a disposición de los damnificados los bienes de que se ocupa la Dirección Nacional de Estupefacientes para poder reubicarse o dedicarse a actividades agrícolas de ciclo corto que les permitan medios de subsistencia. La norma propende por este fin de manera indirecta, no directa. No pone los bienes en cuestión de forma rápida a disposición de los damnificados, sino que busca hacerlos líquidos enajenándolos, para así obtener recursos que sean destinados al Fondo Nacional de Calamidades. Además esta medida implica, cuando se trata de bienes inmuebles o de aquellos que según las normas ordinarias no pertenecen a la clasificación de los que pueden ser vendidos en cuanto se pongan a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes una vez incorporados al inventario,⁵⁷ una carga sobre los derechos de propiedad y debido proceso de aquellos terceros de buena fe que tengan un interés legítimo en querer emplear las herramientas procesales ordinarias para reclamar lo que a su juicio les pertenece.

4.3.3.4. Por tanto, salvo el inciso segundo del párrafo introducido por el Artículo 1° del Decreto 4826 de 2010, y el artículo 2° del mismo, las demás normas y medidas del Decreto cumplen el criterio de necesidad exigido constitucionalmente. Estas dos disposiciones, además, no cumplen con otras de las exigencias constitucionales que han de observar, como se pasa a explicar a continuación.

4.3.4. Proporcionalidad de las medidas para alcanzar la finalidad buscada

El juicio de proporcionalidad pretende establecer si las medidas adoptadas durante el estado de emergencia son excesivas, a través de dos juicios diferentes: (i) analizar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y

la gravedad de los hechos que busca conjurar; y (ii) verificar que no existe una restricción innecesaria de derechos, puesto que la limitación de los mismos sólo es admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad.

4.3.4.1. En el presente caso existen dos tipos de derechos constitucionales que se podrían ver afectados por las normas del Decreto que se analiza. Por una parte, se encuentra el eventual derecho de propiedad de las personas directamente involucradas o incluso por parte de terceros de buena fe, que legítimamente pudieran defender. En la medida que la mayoría de los bienes que pueden ser objeto de las facultades contempladas por el Decreto de emergencia se encuentran en proceso de extinción de dominio, se trata de bienes respecto de los cuales no se tiene certeza en cuanto a su propiedad. Así, puede ser que al final del proceso, la propiedad sobre el bien sea efectivamente extinguida, pero también puede ocurrir lo contrario. En caso de que la propiedad no se extinga, persistiría, un derecho constitucionalmente reconocido y protegido.

Ahora bien, tanto para las personas que consideren tener un derecho de propiedad que a su juicio se podría ver afectado como para las personas que sin tener un derecho de tal tipo, si podrían tener expectativas legítimas de llegar a tenerlo, en virtud de las reglas y procedimientos establecidos para la adjudicación y entrega definitiva de los bienes en cuestión, una vez ha sido declarada la extinción del dominio que pesaba sobre estos. Es decir, el segundo derecho constitucional que afectan las medidas contempladas en el Decreto de emergencia que se analiza, es el derecho al debido proceso. El derecho que le asiste a toda persona para utilizar los mecanismos y recursos procesales con el fin de intervenir en los procesos de extinción de dominio, se ve afectado en la medida en que el Decreto analizado modifica las reglas procesales, con el objeto de hacer más céleres los trámites para la entrega de los bienes.

Dicho de otra manera, las normas de emergencia expedidas por el poder Ejecutivo para enfrentar la catástrofe invernal alteran las reglas sustantivas y de procedimiento que democráticamente se han establecido en el orden jurídico vigente para proteger los derechos de propiedad de las personas, en especial, en el contexto de procesos de extinción de dominio. De forma similar, se modifican las reglas expedidas democráticamente para determinar cómo ha de ser otorgada la propiedad sobre los bienes respecto de los cuales se haya extinguido el dominio.

Finalmente, cabe señalar que no en todos los casos la afectación tiene el mismo impacto. Algunas de las medidas son de carácter transitorio, en cuyo caso, el impacto sobre el derecho tienen también el mismo carácter. En cambio, algunas de las medidas son de carácter permanente, por lo que la afectación que representan a los derechos y que serán consideradas son, sin duda, más altas.

4.3.4.2. De acuerdo con el orden constitucional vigente, el Gobierno no puede limitar derechos constitucionales (en este caso a la propiedad y al debido proceso) si no es necesario hacerlo. Si es posible emplear medios alternativos que permitan alcanzar el fin propuesto, sin tener que limitar los derechos en cuestión, debe optarse por ellos. En todo caso, si el medio sí es necesario, no es constitucionalmente razonable que se limite un derecho constitucional desproporcionadamente. Esto es, que se imponga una carga considerable sobre un derecho, a cambio de proteger de forma menor o marginal otro valor constitucional, como lo es, la protección de las personas afectadas por la ola invernal.

Es preciso decir, que el análisis de proporcionalidad se ha de hacer sobre las normas de emergencia, incluso en aquellos casos en los que, prima facie, pueda considerarse que se está sacrificando lo que parece tener menos importancia frente a aquellos valores y derechos que las medidas de emergencia buscan proteger. No puede pensarse, por ejemplo, que las normas en cuestión son evidentemente constitucionales porque sacrifican los derechos de propiedad sobre bienes vinculados con la comisión de delitos a cambio de proteger el mínimo vital de personas en situación de debilidad manifiesta. Tampoco que al tratarse de los derechos de personas que están aparentemente cuestionadas y eventualmente relacionadas con hechos ilícitos, debería privilegiarse los intereses de los damnificados.

Son varias las razones que llevan a tener que considerar el grado de afectación de los derechos fundamentales que se encuentren en juego. En primer lugar, es preciso señalar que los bienes que son objeto de procesos de extinción de dominio, como se dijo, pueden terminar con la propiedad finalmente extinguida o no. En caso de que no sea así, la propiedad que actualmente pesa aún sobre dicho bien será confirmada y, en tal caso, ha de ser respetada y defendida. En segundo lugar, están en juego las garantías propias del debido proceso. El derecho de toda persona de contar con las oportunidades adecuadas y suficientes para poder defenderse, por ejemplo, es una garantía que se ve afectada en virtud de las normas de emergencia que se estudian.

De hecho, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la protección al derecho de propiedad se ha de reconocer incluso en aquellos casos en que los poderes legislativos de emergencia se justificaron, precisamente, por la amenaza que dichos derechos de propiedad podían implicar para el orden público y la seguridad del Estado. En efecto, en la sentencia C-1007 de 2002 se estudió la constitucionalidad de un decreto legislativo para conjurar una crisis en materia de orden público, directamente relacionada con las dificultades y demoras para poder llevar a buen término los procesos de extinción de dominio.⁵⁸ El Decreto legislativo se justificó en que era necesario tomar medidas ágiles para privar de la propiedad de dichos bienes a los delincuentes, por el poder de amenaza e intimidación que les conferían.⁵⁹ La Corte Constitucional, considerando especialmente el derecho de propiedad, decidió que “[...] la regulación que adelantó el Gobierno Nacional sobre la acción y el trámite de la extinción de dominio debe ser proporcional, razonable y justificada, y estar orientada a dar aplicación a los artículos 5 y 6 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.”⁶⁰

4.3.4.3. En el presente caso, como se indicó, no todas las medidas del decreto legislativo que se estudia, implican el mismo grado de afectación de los derechos involucrados. Aquellas medidas de carácter transitorio, tienen un impacto menor sobre los derechos, que aquel que tienen las medidas de carácter permanente. Por tanto, la proporcionalidad de las mismas será considerada independientemente, ya que precisamente, suponen cargas distintas para el Ejecutivo al momento de balancear los valores y principios constitucionales involucrados que se pueden ver afectados. En efecto, en tanto las medidas con carácter definitivo comprometen en mayor grado los derechos, corresponde al poder Ejecutivo asegurarse que medidas de tal impacto no sean desproporcionadas.

(i) En el presente caso, es claro que en general las medidas adoptadas por el Decreto objeto de estudio buscan desarrollar y defender valores y principios constitucionales. Facultan a las autoridades correspondientes a destinar temporalmente los bienes que aparentemente están relacionados con la comisión de graves delitos, durante el desarrollo del proceso, para enfrentar una crisis humanitaria.

Para la Sala, usar estos bienes para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias a muchas personas y familias damnificadas por la crisis invernal,

es proporcionado. Por una parte, se afecta de forma moderada y limitada los derechos al debido proceso y a la propiedad de eventuales terceros de buena fe con interés, o la posibilidad de que algunas entidades del Estado pudieran disponer de los recursos incautados y extinguidos. Las medidas de carácter transitorio no buscan extinguir el dominio sobre los bienes en cuestión, sino que permite su uso temporal. Ahora bien, por otra parte, las medidas adoptadas permiten cumplir uno de los principales objetivos del orden constitucional vigente, a saber, proteger a los más débiles y a quienes se encuentren en situación de debilidad. Así, mientras que de un lado se encuentra una afectación importante, pero no definitiva, del otro lado se cuenta con una medida que potencialmente puede ayudar a los más necesitados, cuando más lo requieren. Es constitucionalmente proporcionada la limitación temporal impuesta por la mayoría de las medidas del decreto analizado, a los derechos a la propiedad y al debido proceso.

Es preciso resaltar que las medidas analizadas además, contemplan una compensación a las cargas impuestas al derecho de propiedad. De forma reiterada, las normas advierten que las cargas que se generen sobre los bienes que sean destinados temporalmente a la emergencia, han de ser compensadas al propietario, de ser ese el caso. También, como se resaltó, existe un sistema de aseguramiento y de reconocimiento de reclamaciones e indemnizaciones, precisamente para mitigar el impacto sobre los otros derechos involucrados. Así, no sólo se trata de cargas que no son desproporcionadas, sino que además, se trata de cargas que buscan ser compensadas para aminorar su impacto.

(ii) En cuanto al segundo grupo de medidas que contempla el Decreto, esto es, aquellas que son de carácter permanente, la Sala considera que éstas son desproporcionadas, porque implican una carga muy grande a los derechos de propiedad y del debido proceso, a cambio de una protección menor para los derechos de las personas damnificadas.

Todas aquellas medidas que confieren facultades para entregar de forma definitiva bienes que se encuentren incautados o extinguidos, a las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, contemplan una afectación muy alta al derecho a la propiedad. Se trata de bienes sobre los cuáles aún se encuentra pendiente una decisión judicial acerca de la extinción o no del dominio sobre los mismos, el cual se perdería con su destinación definitiva a las entidades mencionadas, sin oportunidad de cuestionar y defender la legitimidad de la propiedad por parte de su titular. En la búsqueda de la protección a los

derechos de las personas afectadas por la ola invernal no representa una mayor ayuda, que a los bienes se les de una destinación definitiva en cabeza de otras entidades públicas. La necesidad de los damnificados es que se les proteja su mínimo vital en la mayor y mejor manera posibles. Por tanto, las normas en cuestión implican medidas que imponen una carga excesiva a los derechos de propiedad y del debido proceso, a la vez que poco impacto logran en materia de protección de los derechos de los damnificados que se busca proteger.

(iii) En conclusión, las normas que permiten afectar temporal y moderadamente los derechos de propiedad y debido proceso, contenidas en el Decreto de emergencia objeto del presente análisis, no son constitucionalmente desproporcionadas; en cambio, sí lo son aquellas medidas que contemplan facultades que permiten la entrega definitiva de los bienes, pues impactan de manera alta y considerable los derechos en cuestión, a cambio de una protección innecesaria y de poco impacto para la defensa de los derechos de las personas afectadas por la ola invernal. Con estas medidas se alteran las reglas que democráticamente se establecieron para proteger los derechos de propiedad de las personas. El gobierno no puede constitucionalmente, restringir tales garantías si no es necesario. Es este quien tiene que probar que es necesario la entrega con destinación definitiva, para ponerlo a disposición de las personas y no los magistrados desvirtuar esa “presunción de necesidad” que no existe en esta ocasión.

4.3.5. Los juicios de motivación y no discriminación

4.3.5.1. Las normas analizadas a juicio de la Corte Constitucional se ajustan a las exigencias constitucionales en materia de motivación, esto es, en cuanto a las razones por las cuales se justifican las imposiciones y restricciones temporales y proporcionales sobre el derecho de propiedad.

Como se ha sostenido hasta el momento, las normas en cuestión comprometen en mayor o menor grado el derecho de propiedad que las personas y terceros interesados puedan tener, legítimamente, sobre una cantidad considerable de bienes. También como se indicó, la propiedad es una garantía constitucional protegida especialmente cuando sobre ella se implantan restricciones que, como las analizadas, no provienen del Congreso de la República, foro de representación democrática por excelencia. Especial atención merece el respeto que

se dé a derechos como la propiedad o el debido proceso, cuando las restricciones no proceden del legislador ordinario sino extraordinario.

La Sala considera que están debidamente motivadas las medidas que comprometen los derechos a la propiedad y al debido proceso tan sólo temporalmente. Coherente con la necesidad impuesta por la crisis y la emergencia ambiental, el gobierno uso sus poderes excepcionales, en términos generales, para imponer restricciones temporales al derecho de propiedad, esto es, tan sólo en la medida en que fuese necesario. No de forma permanente y constante. Además, las normas cuentan con la precaución de no imponer costos adicionales al derecho de propiedad, asumiendo por ejemplo, las cargas que se derivarían con relación a los bienes de los usos en favor de las personas afectadas por la crisis. De forma similar, contemplan mecanismos y condiciones de procedimiento y de acción, que representan garantías y protecciones especiales y específicas para las personas cuyo derecho a la propiedad podría verse comprometido.

En los únicos casos en los que se cuenta con un impacto desproporcionado, irrazonable y no motivado a la afectación del derecho a la propiedad, como se indicó, es en aquellos casos en los cuales la medida permitía afectar de manera definitiva y constante la propiedad sobre alguno o algunos de los bienes objeto de las normas acusadas. En tales casos, se permite una decisión no temporal para medidas de urgencia presentadas y justificadas por su temporalidad, precisamente. En otras palabras, si bien existe una adecuada motivación respecto a porqué afectar temporalmente los derechos, no así respecto a por qué también sería razonable afectarlos definitivamente o en un altísimo grado. Así pues, además de no ser necesarias, ni proporcionadas constitucionalmente, las medidas contempladas en el segundo inciso del artículo 1° y las contempladas en el artículo 2° del Decreto 4826 de 2010, carecen de motivación.

4.3.5.2. Finalmente, en cuanto al juicio de no discriminación, debe la Sala concluir que las normas analizadas son constitucionales. En ninguna de las medidas estudiadas se advierte que de forma directa o indirecta se esté dando un trato distinto que no sea razonable, a grupo humano alguno. La distinción de trato de las normas es que se trate de personas que tengan la condición de ser afectadas y damnificadas por la ola invernal. No se distingue ni se da trato diferente con base en algunos de las categorías consideradas sospechosas por la Constitución Política. Las medidas no son discriminatorias por razones de raza, lengua,

religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, (art 13 C.P.).

4.3.5.3. En resumen, las normas analizadas motivan adecuadamente las restricciones temporales y parciales que imponen sobre el derecho de propiedad de las personas que se podrían ver afectadas y no contemplan o implican discriminación alguna.

5. Conclusión

Las adoptadas mediante el Decreto Legislativo 4826 de 2010 son constitucionales, en la medida que cumplen con los requisitos formales y materiales exigidos en el orden constitucional vigente, salvo el inciso segundo del párrafo introducido por el Artículo 1° del Decreto 4826 de 2010, y el artículo 2° del mismo que se declaran inexecutable, por ser medidas legislativas de excepción, que la crisis no requiere ni demanda (no son necesarias) y que afectan de forma desproporcionada dos derechos constitucionales (el derecho de propiedad y el derecho al debido proceso), por las razones expresadas en la parte considerativa.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991.

RESUELVE:

Declarar EXECUTABLE el Decreto 4826 de 2010, salvo el inciso segundo del párrafo introducido por el artículo 1° del Decreto 4826 de 2010, y el artículo 2° del mismo, que se declaran INEXECUTABLES.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Expediente, cuaderno único, folio 264.

2 Expediente, cuaderno único, folio 264.

3 Expediente, cuaderno único, folio 262.

4 Expediente, cuaderno único, folio 267.

5 Expediente, cuaderno único, folio 274.

7 Expediente, cuaderno único, folio 201.

8 Expediente, cuaderno único, folio 290.

9 Expediente, cuaderno único, folio 293.

10 Expediente, cuaderno único, folio 311.

11 Expediente, cuaderno único, folio 207.

12 La intervención aclara que además de destinación provisional, se encuentran las figuras de enajenación, contratación y depósito provisional, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 785 de 2002.

13 Advierte concretamente que el capítulo IV de dicho reglamento se estableció el procedimiento para la asignación definitiva de bienes, por parte del Consejo. Expediente, cuaderno único, folio 211.

14 Expediente, cuaderno único, folio 312.

15 Expediente, cuaderno único, folio 211.

16 Expediente, cuaderno único, folio 212.

17 Expediente, cuaderno único, folio 312.

18 Expediente, cuaderno único, folio 212.

19 La Procuraduría describe la norma así: “El párrafo adicionado permite que la revocatoria, suspensión o terminación de los actos administrativos de asignación de depósito o de los contratos que versen sobre los bienes antedichos, se haga por medio de resolución motivada, y establece que ‘los depositarios provisionales, arrendatarios o a cualquier tipo de

contratistas que estén adelantando actividades económicas en dichos predios' pueden reclamar la liquidación de los perjuicios que les haya podido causar la revocatoria, dentro de los cuatro meses siguientes a notificación de la medida. Este reclamo debe resolverse mediante acto motivado, contra el cual se puede ejercer 'los recursos de la vía gubernativa y de las acciones contencioso administrativas, de acuerdo con las reglas generales'. || El párrafo también establece un procedimiento para verificar el uso de los bienes; ordena el apoyo de las autoridades administrativas y de policía a la Dirección Nacional de Estupefacientes; exonera de impuesto a los bienes mientras esté vigente la medida; prevé el aseguramiento contra todo riesgo de dichos bienes; establece que los gastos que demande la "destinación provisional" serán pagados por la mencionada Dirección, con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, 'salvo que en el acto administrativo de depósito provisional se disponga otra cosa'."

20 Dice al respecto el Procurador: "[...] El tema de la expropiación administrativa aparece regulado en el Decreto Legislativo 4628 de 2010, respecto de cuya constitucionalidad se rindió el Concepto 5091 en el Expediente RE-173, al cual es menester remitirse en este preciso tema."

21 Añade al respecto el Procurador: "En este decreto se alude a una entrega definitiva de bienes, lo que no tendría reparo si se trata de bienes cuyo dominio se ha extinguido, pero que genera un grave problema de constitucionalidad respecto de bienes cuyo dominio no se ha extinguido. No de otra forma puede entenderse la autorización que se da a la Dirección Nacional de Estupefacientes para 'entregar en destinación definitiva a cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal, bienes que se encuentren incautados o extinguidos'."

22 Dice al respecto el Decreto 4826 de 2010: "Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia. || Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas

por el fenómeno de La Niña”.

23 Dice al respecto el Decreto 4826 de 2010: “Que 325.000 familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.”

24 Dice al respecto el Decreto 4826 de 2010: “Que como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción o afectación de muebles o inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional. || Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales y daños en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería.”

25 Dice al respecto el Decreto 4826 de 2010: “Que de acuerdo con el Ideam, el fenómeno de La Niña, como lo muestran los patrones puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año, lo cual no solo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber semejante caudal de agua.”

26 Ley 793 de 2002 (por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio). La Ley 333 de 1996 estableció “las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”.

27 Ley 785 de 2002 “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.” La Ley 30 de 1986 es el “Estatuto Nacional de Estupefacientes”.

28 Artículo 4° de la Ley 785 de 2002; “Artículo 4°. Destinación provisional. Desde el momento en que los bienes incautados sean puestos a disposición de la Dirección Nacional

de Estupefacientes y una vez incorporados al inventario, los mismos podrán ser destinados provisionalmente de manera preferente a las entidades oficiales o en su defecto a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a los requisitos y procedimientos establecidos en los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000. En los casos en que no fuere posible la destinación en los anteriores términos, el Consejo Nacional de Estupefacientes podrá excepcionalmente autorizar previamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes la destinación de un bien a una persona jurídica de derecho privado con ánimo de lucro. En estos dos últimos eventos, los particulares deberán garantizar a la Dirección Nacional de Estupefacientes un rendimiento comercial en la explotación de los bienes destinados. ||

Para la destinación de vehículos se tendrá en cuenta de manera preferente a las entidades territoriales. || Para que sea procedente la destinación provisional a las personas jurídicas de derecho privado, será necesaria la comprobación de la ausencia de antecedentes judiciales y de policía de los miembros de los órganos de dirección y de los fundadores o socios de tales entidades, tratándose de sociedades distintas de las anónimas abiertas, y en ningún caso procederá cuando alguno de los fundadores, socios, miembro de los órganos de dirección y administración, revisor fiscal o empleado de la entidad solicitante, o directamente esta última, sea o haya sido arrendatario o depositario del bien que es objeto de la destinación provisional. || El bien dado en destinación provisional deberá estar amparado con la constitución previa a su entrega de garantía real, bancaria o póliza contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia.”

29 El artículo 1° de la Ley 785 de 2002 se ocupa de establecer los sistemas de administración de los bienes incautados, a saber, enajenación, regulado por el artículo 2° de la misma, contratación, regulado por el artículo 3°, destinación provisional, regulado por el artículo 4° y depósito provisional, por el artículo 5°.

30 Dice la segunda parte del tercer inciso del párrafo adicionado por el artículo 1° del Decreto 4826 de 2010 lo siguiente: “Sin perjuicio de la obligación de restitución inmediata a favor Dirección Nacional de Estupefacientes, en aquellos casos en que los depositarios provisionales, arrendatarios o cualquier otro tipo de contratistas estén adelantando actividades económicas en dichos predios, deberán, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la revocatoria, suspensión o terminación, presentar ante la Dirección Nacional de Estupefacientes, la reclamación liquidatoria debidamente sustentada de los perjuicios que se le hayan podido causar con la revocatoria, suspensión o

terminación a que se hace referencia.”

31 Dice el cuarto inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “La Dirección Nacional de Estupefacientes resolverá la petición de indemnización mediante acto administrativo motivado. Cuando en el acto administrativo se reconocieren sumas a favor del peticionario, estas serán pagadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades. El acto administrativo que resuelva la solicitud es susceptible de los recursos de la vía gubernativa y de las acciones contencioso administrativas, de acuerdo con las reglas generales.”

32 Dice el quinto inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “La Dirección Nacional de Estupefacientes, hará una visita de campo de verificación del uso de los bienes y levantará un acta en la que consten las inversiones y explotaciones económicas que se ejecutaron o se adelantan el respectivo predio.”

33 Dice el sexto inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “Las autoridades administrativas y de policía prestarán todo el apoyo que requiera la Dirección Nacional de Estupefacientes para hacer efectivos los actos administrativos que se profieran para los fines de esta ley.”

34 Dice el séptimo inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “Los bienes de que trata este párrafo estarán exentos de impuestos a partir de la fecha de su destinación y hasta la revocatoria de la misma.”

35 Dice el octavo inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “Si no fuere posible, por parte del destinatario provisional, el aseguramiento contra todo riesgo del bien objeto de destinación provisional, le corresponderá a la Dirección Nacional de Estupefacientes mantenerlos amparados en la póliza global de los bienes bajo su administración.”

36 Dice el noveno inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: “Los gastos que demanden los inmuebles objeto de la destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por medidas relacionadas con la situación inercial de que trata este párrafo, serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, salvo que el acto administrativo de depósito provisional disponga en contrario.”

37 Decreto 4826 de 2010, artículo 2° “La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá enajenar, directamente o a través de terceras personas, los bienes muebles o inmuebles incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio. El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a las garantías para los casos en que no se declare la extinción de dominio. || Los recursos líquidos de dicha venta serán puestos por la Dirección Nacional de Estupefacientes a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades para los fines de atención de las necesidades derivadas de la emergencia económica, social y ecológica de que trata este decreto.”

38 Así lo dijo la Corte, entre otras decisiones, en la sentencia C-940 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araújo Rentería; SV Marco Gerardo Monroy Cabra;) al señalar que la invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al Estado de Derecho y resolvió “Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 1º del Decreto 1885 de 2002, “por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002”. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 1º y los artículos 2º y 3º del Decreto 1885 de 2002, “por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002”.

39 Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, los referentes que la Corte debe tomar en cuenta para el ejercicio del control automático que ordena el numeral 6º del artículo 214 constitucional son, en consecuencia, el propio texto constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, las normas de derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria de los estados de excepción, y finalmente el propio decreto que declare el Estado de Conmoción Interior. Ver entre otras la Sentencia C-004 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Ciro Angarita Barón); C-179 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Alejandro Martínez Caballero; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz; SV Jorge Arango Mejía); C-136 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo; AV Fabio Morón Díaz; AV Jorge Arango Mejía); C-802 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araújo Rentería; SV Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Jaime Córdoba Triviño; SPV Clara Inés Vargas Hernández); C-876 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Alfredo Beltrán Sierra; SV Clara Inés Vargas Hernández; AV Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Córdoba Triviño); C-939 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil); C-940 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Marco

Gerardo Monroy Cabra; SPV Calara Inés Vargas Hernández; SPV. Rodrigo Escobar Gil; SPV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Alfredo Beltrán Sierra); C-947 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Clara Inés Vargas Hernández; SV. Jaime Araújo Rentería); C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

40 Ver la sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada, mediante el cual se realiza este resumen, pero enfocado a los casos de conmoción interior.

41 Artículo 215 de la Constitución y artículo 47 de la Ley Estatutaria, precitados.

42 Ver, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, que establece: “Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.”

43 Según el artículo 47 precitado, “en virtud de la declaración del estado de emergencia, el gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.” Subraya fuera de texto.

44 El artículo 47 referido dice: “Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”.

45 Artículo 7°. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.”

47 Artículo 47: “Facultades. En virtud de la declaración del estado de emergencia, el gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la

crisis y a impedir la extensión de sus efectos. || Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado. || PAR.-Durante el estado de emergencia el gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.” Adicionalmente el artículo 49 establece: “Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el gobierno durante dicho estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. // También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.” Frente a la constitucionalidad de estas normas, mediante sentencia C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía) la Corte dijo respecto del artículo 47 se observa que “el primer inciso de este precepto legal es reiteración del inciso segundo del artículo 215 de la Constitución, y como se expresó al estudiar la conexidad en el estado de conmoción interior, también en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los decretos que el Gobierno dicte, deben guardar relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declararlo. // La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; [...] // Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.” Frente al artículo 49, señaló: Recuérdesse que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante el estado de emergencia tienen el poder de derogar y modificar la legislación preexistente en forma permanente, lo que no ocurre con el estado de conmoción interior, en el cual ésta solamente se suspende. // [...] Así las cosas en este periodo excepcional, como ya se ha dicho, el Congreso continúa cumpliendo con sus funciones ordinarias, lo cual

concuerta con el inciso 3o. del artículo 214 de la Carta, según el cual durante los estados de excepción no se suspende el normal funcionamiento de las distintas ramas del poder público.”

48 Ver, por ejemplo, la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 1 del Decreto 2002 de 2002, porque desnaturalizaba las funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y de la Procuraduría.

49 Sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil), precitada.

50 Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía), donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994; C-122 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz. AV. Jorge Arango Mejía; AV. Carlos Gaviria Díaz; AV. Hernando Herrera Vergara; AV. Fabio Morón Díaz), donde la Corte examinó el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

51 Sentencias C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) y C-916 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

52 Sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada. Por ejemplo en la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte declaró la inexecutable del artículo 3 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que consagraba la posibilidad de capturar personas sospechosas, sin que mediara autorización judicial, por ser claramente contraria al artículo 28 constitucional.

53 Al respecto, señaló el Decreto 4580 de 2010 dentro de sus consideraciones: “2. Gravedad de la calamidad pública y su Impacto en el orden económico, social y ecológico. ||

a. Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia. || b. Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña. || c. Que como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional. || d. Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, dalías de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y dalías en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales. [...] g. Que las graves inundaciones han afectado tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, y, han ocasionado hasta el momento, severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente. [...]"

54 Dice el noveno inciso del artículo 1° del Decreto 4826 de 2010: "Los gastos que demanden los inmuebles objeto de la destinación provisional, durante el tiempo que permanezcan afectados por medidas relacionadas con la situación invernal de que trata este parágrafo, serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, salvo que el acto administrativo de depósito provisional disponga en contrario."

55 Para la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que por razón del fenómeno de la Niña y/o por orden de autoridad competente derivada de dicho fenómeno, deban ser evacuadas o trasladadas de las zonas afectadas o de alto riesgo en que habitan.

56 Ley 785 de 2002 “por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”. Establece el artículo 2 de la ley que desde el momento en que los bienes incautados sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y una vez incorporados al inventario, podrán ser enajenados los bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, siempre y cuando y de manera motivada se establezca que éstos amenazan perder severamente su valor comercial, es decir que las normas ordinaria permiten la enajenación de ciertos bienes.

57 Artículo 2° de la Ley 785 de 2002

58 En la sentencia C-1007 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra; SPV Clara Inés Vargas Hernández) la Corte se pronunció sobre la Constitucionalidad del Decreto legislativo 1975 del 3 de septiembre de 2002 “Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción del dominio”.

59 Las medidas de excepción que buscaban acelerar los trámites de extinción de dominio, se justificaron, entre otras, en las siguiente consideraciones: “Que el lavado de activos proveniente de la venta de cocaína y heroína al exterior hace que estas organizaciones delincuenciales tengan una fuente de poder económico que les permite enfrentar al Estado y a la sociedad; || Que como consecuencia de lo anterior, las empresas del crimen han multiplicado su capacidad de agresión, por su cada vez más fuerte vinculación con otras formas de delincuencia organizada, llegando a consolidar un poder que representa un riesgo imprevisible e inminente que ocasiona una grave perturbación del orden público en el territorio nacional; || Que para contrarrestar los anteriores hechos, la legislación vigente resulta insuficiente e ineficaz, obligando al Estado a adoptar medidas inmediatas que agilicen el procedimiento de extinción de dominio sobre los bienes y recursos provenientes, directa o indirectamente, de actividades ilícitas [...]”

60 La Corte Constitucional indicó al respecto: “Adviértase entonces, que si bien el derecho a la propiedad no es de aquellos intangibles, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos si puede lesionarse con la aplicación de determinadas medidas estatales aunque

no impliquen necesariamente una expropiación sin indemnización o un despojo. || Ahora bien, más allá del derecho a la propiedad, la regulación que adelantó el legislador extraordinario sobre la acción y el trámite de la extinción de dominio debe respetar el derecho de defensa del afectado por la misma. En relación con este derecho, que aparece recogido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si bien es cierto que no figura expresamente en el catálogo de los derechos intangibles (art. 27.2 del tratado internacional) también lo es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recurriendo a una interpretación sistemática y teleológica del Pacto de San José, ha considerado que existe un principio de favorabilidad a la no suspensión de derechos humanos y de sus garantías durante estados de excepción. Este principio fundamental está llamado a cumplir una importante misión, cual es la de servir de parámetro para calificar la conformidad de las medidas adoptadas en el orden interno, destinadas a hacer frente a una situación excepcional, con el espíritu y la letra de la Convención Americana. ||

Adicionalmente, la Ley Estatutaria 137 de 1994, en su artículo 5, dispone que De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución, con lo cual el legislador dio un paso adelante en esta materia, y por supuesto mucho más garantista.”