

Sentencia No. C-389/94

## EXTINCION DE DOMINIO/EXPROPIACION

La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de “utilidad pública e interés social”, reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para cominar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado. La extinción del dominio, en su concepción original, resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo. Pero igualmente es posible la extinción del dominio, en las condiciones que establezca el legislador, cuando a pesar de que el propietario cumple con la función económica asignada a la propiedad, desatiende o ignora el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables y, consecuencialmente, viola el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.

## FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La función social se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y la protección ambiental. La inexplotación del bien o su aprovechamiento irracional y degradante, supone de hecho la violación del principio de la función social de la propiedad y autoriza naturalmente la extinción del dominio del propietario improvidente o abusivo. La aplicación de la medida no conlleva, como es obvio suponerlo, una compensación económica o indemnización por la privación del bien,

puesto que la extinción del dominio constituye fundamentalmente una sanción por la violación de un deber de origen constitucional.

## ENRIQUECIMIENTO ILICITO

### COMISO

Expresamente no se consagró la figura jurídica de la extinción del dominio, sino el comiso de los bienes que sirvieron de instrumento para la comisión del delito, el objeto mismo del delito y los productos derivados de este; no obstante, materialmente y por los efectos de la medida, el comiso equivale en la práctica, en algunos casos y como está regulado en las referidas disposiciones, a una extinción de dominio. El Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente un título válido y honesto; es decir, que la propiedad se obtiene en cierto modo mediante la observancia de los principios éticos. La protección estatal, en consecuencia, no cobija a la riqueza que proviene de la actividad delictuosa de las personas; es decir, no puede premiarse con el amparo de la autoridad estatal la adquisición de bienes por la vía del delito; el delincuente debe saber que el delito no produce utilidades, sino que por el contrario coloca a éste en la obligación de otorgar una retribución a la sociedad a través de la pena.

### INVESTIGACION CRIMINAL-Bienes aprehendidos

Los bienes aprehendidos dentro de una investigación criminal pueden consistir en aquéllos que sirvieron de instrumento del delito, los que son el producto del delito y otros que siendo ajenos al delito han sido incautados con ocasión de dicha investigación. No cabe duda, que la norma aludida se refiere específicamente a estos últimos bienes, los cuales jurídicamente son extraños a la correspondiente actuación penal.

### EXTINCION DE DOMINIO-Fuerza mayor

El hecho de que se trate de bienes que no hayan sido reclamados por su dueño dentro de un determinado lapso, a primera vista, no legitima constitucionalmente la extinción, con fundamento en el art. 58 de la C.P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad, pues no tiene la posesión material de los bienes, dado que estos se encuentran a disposición de la autoridad

judicial. Es más, podría decirse que esta circunstancia configura una fuerza mayor en razón de la producción de un acto de la autoridad que impide al propietario del bien realizar los actos de posesión que autoriza la ley.

#### PROPIEDAD PRIVADA-Protección constitucional/ABANDONO DEL BIEN

La extinción del dominio prevista en el art. 34, necesariamente se vincula con la existencia de un delito, cuya materialidad debe ser establecida en un proceso penal y en el cual se haya determinado la autoría del responsable. Resulta por lo demás extraño y, desde luego, censurable, que la ley establezca una causal de extinción del dominio diseñada por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan, pues repugna la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por si misma la virtualidad de despojarlo de su dominio. La omisión del interesado en reclamar un bien no vinculado a un proceso penal, cuando más lo puede caracterizar como una persona descuidada, pero jamás se le puede dar el mismo tratamiento que corresponde a quien se señala como responsable de un delito.

REFERENCIA.

EXPEDIENTE D-488.

LUIS GABRIEL MORENO LOVERA.

TEMA:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 (parcial) de la ley 81 de 1993.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobado en Santafé de Bogotá, D.C. el día primero (1°) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte a resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano Luis Gabriel Moreno Lovera, contra el aparte final del parágrafo 2o. del artículo 60 del Código de Procedimiento Penal.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

La norma acusada corresponde al parágrafo 2o. del artículo 60 del Código de Procedimiento Penal (decreto 2700 de 1991), en la forma como fue modificado por el artículo 62 de la ley 81 de 1993.

Se transcribe en su totalidad el mencionado parágrafo, resaltando en negrilla los apartes que se acusan:

“Parágrafo segundo. Para efectos de este artículo la Fiscalía deberá proceder a la identificación de los bienes y a la de sus respectivos dueños, elaborar un registro público nacional de los mismos e informar al público trimestralmente a través de un medio idóneo su existencia, para que sean reclamados por quien acredite sumariamente ser dueño, poseedor o tenedor legítimo **TRATANDOSE DE BIENES NO VINCULADOS A UN PROCESO PENAL, SI TRANSCURRIDO UN AÑO NO SON RECLAMADOS, SE DECLARARA LA EXTINCIÓN DE SU DOMINIO**”.

## III. LA DEMANDA.

El actor considera que el acápite normativo acusado infringe diferentes preceptos constitucionales, y expone el concepto de la violación con respecto a cada uno de ellos, así:

- Artículo 2, inciso 2. Según el demandante “...los bienes aprehendidos en una investigación penal pueden ser: A) el objeto material del delito o sobre los cuales recae la acción punible, o sea, el cuerpo del delito; B) Los instrumentos del delito o medios para su facilitación o consumación; C) El producto del delito o utilidad de éste; D) Bienes totalmente ajenos al iter criminis y sólo accidentalmente incautados dentro de la investigación”. Y el aparte de la norma acusada, faculta al funcionario judicial en lo penal para declarar la extinción del dominio sobre bienes no vinculados a un proceso penal cuando habiendo transcurrido un año de su aprehensión “no fueren reclamados por su dueño o poseedor legítimo en el momento

de proferirse sentencia o providencia de fondo de efectos similares”, con lo cual se configura una apropiación de un bien perteneciente a una persona que es inocente del delito, sin previo juicio.

- Artículo 6. El actor formula el cargo de inconstitucionalidad, afirmando que la disposición acusada “al autorizar al funcionario judicial, que puede ser el fiscal, para decretar la extinción del dominio de un bien ajeno u objeto material del hecho punible, está sancionando al dueño, poseedor o tenedor legítimo de ese bien, y lo está sancionando con la pérdida del bien. Estableciendo una responsabilidad objetiva en la cosa o por cosa, lo que no tiene sentido frente al canon constitucional en comento, pues ese dueño, poseedor o tenedor legítimo sólo es responsable ante las autoridades por violar la Constitución o la Ley”.

- Artículo 13, inciso 1. Asevera el demandante que se viola el principio de igualdad porque el dueño del bien aprehendido dentro de una investigación criminal “tiene derecho a ser tratado protegido y tenido por igual ante la ley, no solo respecto de su persona sino de sus bienes, por tanto no tiene derecho a gozar de sus bienes y a no ser privado de ellos sino en juicio y sentencia legales”.

- Artículo 29. La violación de esta norma, a juicio del demandante, estriba en que las reglas a que se somete el debido proceso dan base para sostener que “todo dueño, poseedor o tenedor legítimos, tiene derecho a que no se le prive de la propiedad, posesión o tenencia sobre un bien sin juicio ex profeso, previamente establecido el procedimiento para debatir tales derechos, ante juez especializado - de conformidad con la organización y distribución de la administración de justicia”.

Concluye el demandante la formulación de este cargo, afirmando que el aparte de la norma acusada es inconstitucional, porque el debido proceso no se cumple con arreglo a lo establecido por “la legislación civil procesal y sustancial para debatir y declarar la existencia del dominio o propiedad....”

- Artículo 58. Según el actor las expresiones demandadas violan el derecho a la propiedad privada, porque la extinción del dominio que se autoriza es una expropiación sin indemnización previa, que constituye un enriquecimiento injusto en favor de la Nación. Agrega además que la expropiación autorizada, acudiendo al mecanismo de la extinción, se realiza sin que existan motivos de utilidad pública o de interés social ni razones de equidad

que la justifiquen.

- Artículo 60. Se hace consistir el cargo de inconstitucionalidad en que la disposición acusada antes que promover el acceso a la propiedad, como lo prevé la norma constitucional en referencia, la está desestimulando. En efecto, la norma demandada "está concentrando la propiedad en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, estableciendo un odioso monopolio", con lo cual se obstaculiza la misión del Estado de "pluralizar los titulares del dominio".

#### IV. INTERVENCION CIUDADANA.

En el proceso intervino como impugnadora de la demanda la ciudadana Eliana Victoria Jiménez Soto, quien se opone a la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes de la norma acusada, en un extenso escrito en el cual se analizan los siguientes aspectos: la extinción del derecho de dominio y la función social de la propiedad; la extinción del derecho de dominio y la expropiación y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 6 de noviembre de 1967 que declaró exequible el art. 6 de la ley 200 de 1936 sobre extinción del dominio de predios rurales, en relación con los cuales se dejare de ejercer explotación económica con arreglo a la ley.

#### V. INTERVENCION DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

A través del ciudadano Francisco José Sintura Varela, intervino la Fiscalía General de la Nación, quien se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó la declaratoria de exequibilidad de los apartes de la norma acusada. Con tal fin, el interveniente desarrolla los criterios que, en esencia, se extractan de su escrito.

La Fiscalía General de la Nación estima que la norma acusada no es inconstitucional porque "no constituye la imposición de una sanción penal, sí está recubierta por un debido proceso y no constituye una expropiación, sino que es una figura con rancios e incluso sólidos antecedentes en nuestro sistema, que lejos de enriquecer a la Nación lo que hace es evitar el forzoso e indeseado deterioro de su patrimonio".

Como argumento central de su posición ante la constitucionalidad de la medida, la Fiscalía señala:

"En la Constitución actualmente vigente, la propiedad es función social generadora de obligaciones según lo establecido en el artículo 58. En consecuencia, resulta ostensible que un bien abandonado por su propietario no está cumpliendo función social alguna en beneficio del conglomerado, sino que, muy por el contrario, se convierte en obstáculo para la buena marcha de la administración".

## VI. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, y solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la parte acusada del parágrafo 2 del artículo 60 del Código de Procedimiento Penal, con la presentación de los siguientes argumentos:

- Afirma el Procurador que la posibilidad de extinguir derechos reales sobre bienes vinculados a actividades ilícitas, tiene antecedente reciente en los arts. 47 y siguientes de la ley 30 de 1986, y desarrollo particular en los decretos legislativos 1856 de 1989 y 1874 de 1992, dictados bajo estados de excepción.
- Distingue el Procurador la confiscación del comiso, partiendo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, cuando afirma:

"....Así, para aquélla, la confiscación es una medida de carácter penal, proscrita a nivel constitucional, que consiste en privar a un condenado de todos sus bienes sin compensación alguna, aplicada unas veces como pena principal y otras como accesoria y por razón de delitos que se consideraban de especial gravedad. Por el contrario, en el carácter particular o concreto del comiso - no comprensivo de la totalidad de los bienes de una persona- que sólo afecta los utilizados para perpetrar el delito y los frutos económicos de éste, cuando su titular se ha desatendido de la función social que informa a la propiedad dedicándola a actividades ilícitas, se halla justificación a nivel constitucional de tal medida".

Con respecto a la posibilidad de decretar la extinción de dominio dentro del proceso penal, expresa:

"Frente a la extinción de derechos reales, principales y accesorios, ha sido férrea la posición del Ministerio Público cuando opera sobre bienes afectos a un proceso penal, en el sentido de afirmar que sólo mediante sentencia condenatoria puede extinguirse el derecho de dominio,

previa definición de la responsabilidad penal del procesado, máxime cuando en las etapas que le anteceden no exista la certeza sobre la misma”.

- Finalmente el señor Procurador, estima que la figura de la extinción del dominio en las condiciones prescritas en la norma no se conforma con la Constitución, porque dicha extinción no se desenvuelve en ninguna de las hipótesis avaladas por la Corte; por lo tanto, “no puede ser declarada por un funcionario que no es su juez natural, con un procedimiento ajeno al que le es propio y en abierta contradicción, con la tutela que la Carta ha otorgado al derecho a la propiedad y con la función que deben cumplir las autoridades de la República”.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 1. Competencia.

Es competente la Corte, conforme al artículo 241-4, en atención a que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra una norma del decreto-ley 2700 de 1991, (Código Penal, art. 60) que fue reformada por el artículo 62 de la ley 81 de 1993.

### 2. La protección constitucional a la propiedad y la extinción del dominio.

En los términos del artículo 58 de la Constitución Nacional, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Dicho derecho no es absoluto, pues debe hacerse compatible con la función social y la función ecológica inherente a ésta, generadoras de obligaciones para los sujetos titulares del dominio.

Dentro de la perspectiva analizada, el dominio privado y la garantía de su seguridad jurídica, son reconocimientos constitucionales condicionados, de tal suerte que la propiedad deviene en un derecho relativo en la medida en que su protección supone del titular, el cumplimiento de unas obligaciones y un ejercicio ajustado a ciertos principios jurídicos y sociales.

Sobre este particular se pronunció la Corte suprema de Justicia, en los siguientes términos:

“La protección constitucional a la propiedad y a los demás derechos adquiridos exige, como primer presupuesto, que la adquisición venga asistida de un título justo, o sea, que su causa de adquisición se ajuste a la ley y, en manera alguna, contrariando la misma. El señorío que

se adquiera por medios ilícitos o a consecuencia de ellos, no puede tener protección legal".<sup>1</sup>

La otra exigencia de la Carta, proveniente de la reforma de 1936, consiste en que la propiedad es o tiene una función social, es decir, que al tiempo que tiene el significado de un derecho subjetivo, asume también el carácter de un deber social. Se pondera entonces el uso, goce y disposición de la propiedad con el alcance social útil que tiene y demanda su ejercicio. O como se dijo en la época cuando se tramitaba la mencionada reforma constitucional: "Es que quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no sólo no perjudique a la comunidad, sino que sea útil a ella "(Darío Echandía en su explicación de la reforma constitucional ante la Cámara de Representantes en sesión del 24 de Febrero de 1936, según cita de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 24 de Marzo de 1943).

Es clara y significativa la exégesis que de la norma constitucional sobre la función social de la propiedad, hizo la Corte suprema de Justicia en la sentencia citada, en estos términos:

"El Constituyente de 1936 relativizó el derecho fundamental de la propiedad, acentuando la sumisión de ésta a los intereses de la colectividad y con ello la limitación del arbitrio del propietario. Este Constituyente dio a la propiedad individual el fundamento de la función social que implica obligaciones, conformándose a las teorías modernas de los defensores de aquélla, quienes prescinden de la forma fija y siempre idéntica que las aludidas escuelas económicas atribuían a esa institución, para admitir que, desde luego que la propiedad ha revestido en la historia formas muy diversas y es susceptible de modificaciones muy grandes, sólo se garantiza plenamente por el artículo 26 de la codificación constitucional en la medida en que responda a las necesidades colectivas de la vida económica".

León Duguit, de quien tomó el Constituyente del 36 la noción solidarista de la propiedad, resume el concepto de la función social en los siguientes términos:

"La propiedad es el producto del trabajo y, a mi modo de ver, una consecuencia de la libertad del trabajo. La propiedad capitalista es el producto de un trabajo realizado; el detentador de un capital no puede dejarlo improductivo, puesto que él no lo detenta sino para hacerle producir en interés de la sociedad. La propiedad capitalista no es un derecho, es una función"

La función social de la propiedad, con su ingrediente ecológico, en la Constitución de 1991, tiene una concepción y contenido políticos, en cuanto encierra la idea o noción de solidaridad social, de manera que el propietario tiene el deber social de contribuir mediante su explotación racional al bienestar de la comunidad y a la defensa del medio ambiente. En tal virtud, cuando el propietario es inferior a su compromiso social y usufructúa el bien en su solo provecho, sin parar mientes en el daño económico o ambiental que pueda deducirse de su comportamiento, viola el deber constitucional y, según el caso, puede hacerse acreedor a la aplicación de sanciones de distinto orden y alcance (administrativas y penales), y hasta la pérdida misma de la propiedad.

### 3. Sentido y alcance de la extinción del dominio y la expropiación..

La concepción del dominio como un derecho que le otorga a su titular la facultad de utilizar libremente los bienes en su exclusivo provecho, recogida del modelo demoliberal por el Constituyente del 86, admitía sin embargo la limitación consagrada por el principio de que “en caso de conflicto entre el interés público y los derechos de los particulares, éstos deberán ceder ante la necesidad pública reconocida por la ley”.

La reforma constitucional de 1936 no sólo condicionó el uso y goce de la propiedad como una “función social”, sino que adicionó al concepto de “utilidad pública” originario de la Constitución del 86 (art. 31), el de “interés social”, ampliando de esta manera y en forma significativa las causales de expropiación, cuando, como se ha dicho, se contrapongan los intereses comunitarios y el interés de los particulares.

La extinción del dominio y la expropiación son instituciones político-jurídicas que se asemejan en cuanto ambas se dirigen a prevenir y contener el ejercicio abusivo del derecho de propiedad, proscrito por los preceptos constitucionales. Pero son diferentes, porque parten de supuestos conceptuales distintos y buscan igualmente objetivos diversos.

La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de “utilidad pública e interés social”, reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha

dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para cominar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado.

Esta figura jurídica comporta una limitación al derecho de propiedad, el cual no se anula con la expropiación; simplemente a través de ésta se pone en vigencia y se hace operativo y realizador el principio de la prevalencia del interés público o social sobre el interés particular; la indemnización que se reconoce al propietario expropiado, compensa o subroga el derecho del cual ha sido privado; su derecho de propiedad se transforma en un derecho de crédito frente a la entidad pública expropiante, por el valor de la indemnización.

La extinción del dominio, en su concepción original, resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo. Pero igualmente es posible la extinción del dominio, en las condiciones que establezca el legislador, cuando a pesar de que el propietario cumple con la función económica asignada a la propiedad, desatiende o ignora el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables y, consecuencialmente, viola el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.

En resumen, la función social se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y la protección ambiental. La inexplotación del bien o su aprovechamiento irracional y degradante, supone de hecho la violación del principio de la función social de la propiedad y autoriza naturalmente la extinción del dominio del propietario improvidente o abusivo. La aplicación de la medida no conlleva, como es obvio suponerlo, una compensación económica o indemnización por la privación del bien, puesto que la extinción del dominio constituye fundamentalmente una sanción por la violación de un deber de origen constitucional.

Como tuvo ocasión de advertirlo la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de

Noviembre de 1989, “la institución jurídica de la extinción del dominio, de recibo en nuestro derecho público, se fundamenta en que, como al propietario se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, su abandono, o lo que es lo mismo, según lo puede disponer en forma general la ley, la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que ella establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente”<sup>3</sup>

#### 4. La extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito.

Entre las múltiples innovaciones que introdujo la Carta Política de 1991, se destaca una modalidad de extinción del dominio o propiedad, que no se sustenta en el concepto tradicional de la función social y la cual constituye, a no dudarlo, un instrumento jurídico eficaz con miras a moralizar las costumbres, desestimular la cultura del dinero fácil, a apoyar las acciones estatales e implementar los procesos judiciales encaminados a detener y reprimir el enriquecimiento ilícito como fuente mediata o inmediata de la propiedad en sus diferentes manifestaciones.

El artículo 34 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación”.

“No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”.

La norma transcrita mantiene la prohibición tradicional de la pena de confiscación, pero se eleva a canon constitucional la prohibición de las penas de destierro y prisión perpetua.

Las razones que indujeron al Constituyente del 91 a institucionalizar la extinción del dominio como un instrumento de lucha contra el enriquecimiento ilícito, considerado como una forma amenazadora del delito, fueron señaladas con dramática claridad en el informe de ponencia que rindieron los constituyentes Ivan Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Angelino Garzón, Tilio Cuevas y Guillermo Guerrero. Dice el aparte pertinente:

"De esta situación de impunidad se ha derivado un ejemplo letal para la comunidad. Los ciudadanos se sienten desestimulados enfrente al esfuerzo de buscar sustento y progreso en actividades legales que no traen como compensación la fácil obtención de bienes costosos, cuando al tiempo ven expuestas ante sus ojos las riquezas conseguidas en forma fácil y rápida por quienes infringen la ley".

"Esta comparación desmoraliza a la población, y a las actividades marginales se ven tentados y arrastrados los individuos en forma masiva, en busca del progreso personal, cómodo y exuberante. En tales circunstancias el país ha sufrido un desmoronamiento fatal y la corrupción y la criminalidad se han extendido en forma que hoy atenta contra la propia estabilidad de la nación y de sus instituciones".<sup>4</sup>

Si bien en el art. 34 de la Constitución Política se consagró expresamente la extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, el legislador en modo alguno fue indiferente a consagrar la represión de dichas modalidades de enriquecimiento, como se desprende de lo siguiente:

En el art. 148 del Código Penal se tipificó el delito de enriquecimiento ilícito, aunque referido al empleado oficial, de la siguiente manera:

"El empleado oficial que por razón del cargo o de sus funciones, obtenga incremento patrimonial no justificado, siempre que el hecho no constituya otro delito, incurrirá en prisión de uno (1) a ocho (8) años, multa de veinte millones de pesos e interdicción de derechos y funciones públicas de dos (2) a diez (10) años.

En la misma pena incurrirá la persona interpuesta para disimular el incremento patrimonial no justificado".

En el mismo código (art. 270, numeral 9) se consagró como circunstancia de agravación punitiva el hecho de que se obtenga la utilidad, provecho de la finalidad perseguida por los actores o copartícipes del delito.

En el decreto 1856 de 1989, que adicionó las disposiciones de los artículos 47 y siguientes de la ley 30 de 1986 y otras anteriores en materia de comiso de bienes involucrados en

actividades del narcotráfico, se extendió dicho comiso a los beneficios económicos, bienes y efectos provenientes o vinculados directa o indirectamente a las referidas actividades, el cual se materializa en la sentencia del juez competente para juzgar el respectivo delito. Dicho decreto fue revisado y declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia según sentencia No. 69 de octubre 3 de 1989 y acogido posteriormente como legislación permanente (decreto 2266/91. art. 7o.)

En el art. 1o. del decreto legislativo 1895 de 1989, adoptado como legislación permanente por el art. 10 del decreto extraordinario 2266 de 1991, se tipificó el enriquecimiento ilícito con respecto a los particulares cuando de manera directa o por interpuesta persona se obtenga para si o para otro incremento patrimonial no justificado, derivado en una u otra forma de actividades delictivas.

En el artículo 6o. del decreto 2266 de 1991, se dispuso:

“Quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros provenientes del delito de narcotráfico y conexos, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a diez (10) años y multa de dos mil (2000) a cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales sin perjuicio del decomiso de los respectivos bienes”.

Los arts. 338, 339 del Código de Procedimiento Penal, regulan el comiso de los instrumentos y efectos con los que se haya cometido un hecho punible doloso, y de los bienes, muebles o inmuebles y, en general, de los derechos y beneficios económicos o efectos vinculados a los procesos por delitos cuyo conocimiento se atribuye a los jueces regionales o que provengan de su ejecución. Igualmente en el art. 13 de la ley 40 de 1993 se regula el decomiso de bienes utilizados para perpetrar el delito de secuestro y de “los beneficios obtenidos producto de dichos bienes”, los cuales se aplicarán o destinarán a la prevención y represión del secuestro.

Observa la Corte que en los preceptos antes analizados expresamente no se consagró la figura jurídica de la extinción del dominio, sino el comiso de los bienes que sirvieron de instrumento para la comisión del delito, el objeto mismo del delito y los productos derivados de este; no obstante, materialmente y por los efectos de la medida, el comiso equivale en la práctica, en algunos casos y como está regulado en las referidas disposiciones, a una extinción de dominio, vgr, en el caso del delito del secuestro en que los beneficios obtenidos

por los bienes adquiridos como producto del mismo, se destina a la prevención y represión del secuestro y, en general cuando los bienes decomisados no se destinan para indemnizar los perjuicios sufridos por la víctima. Es así como la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha agosto 9 de 1984 (proceso No. 1147), dijo:

“El comiso, decomiso, o incautación como se le ha denominado indistintamente con mayor o menor propiedad es una entidad jurídico- penal tan antigua como la mayor parte de las instituciones de orden penológico. Una veces considerada como pena, otras como una medida de seguridad patrimonial, o también como un efecto civil de la condena, y con finalidades ya compensatorias o reparatorias, los Códigos Penales han reflejado indistintamente dichas tendencias”.

En el decreto 1874 del 20 de noviembre de 1992 se configuró expresamente la extinción del derecho de dominio en relación con los “bienes, fondos, derechos u otros activos” adquiridos por la comisión de delitos de competencia de los Jueces Regionales.

En el art. 60 del Código de Procedimiento Penal, que posteriormente será objeto de análisis, se consagra la figura de la extinción de dominio en relación con todos los delitos.

Consecuente con lo expuesto, puede decirse que por regla general se estructura la extinción de dominio, mediante declaración judicial y no administrativa, cuando se materializan las hipótesis del art. 34, desaparece por esta circunstancia la propiedad del titular del dominio y el Estado incorpora los respectivos bienes a su patrimonio, o se destinan a un fin de utilidad común.

Con fundamento en el análisis precedente, la Corte hace las siguientes precisiones en torno a la figura de la extinción del dominio consagrada en el art. 34 de la Constitución Política:

a) El inciso 2º. de la norma en cita contiene un mandato del constituyente, en el sentido de que perentoriamente ordena declarar extinguido el derecho de dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral pública.

El sentido teleológico del precepto consiste en que el Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente un título válido y honesto; es decir,

que la propiedad se obtiene en cierto modo mediante la observancia de los principios éticos. La protección estatal, en consecuencia, no cobija a la riqueza que proviene de la actividad delictuosa de las personas; es decir, no puede premiarse con el amparo de la autoridad estatal la adquisición de bienes por la vía del delito; el delincuente debe saber que el delito no produce utilidades, sino que por el contrario coloca a éste en la obligación de otorgar una retribución a la sociedad a través de la pena.

b) La extinción procede mediante sentencia judicial y previa observancia del debido proceso consagrado en el art. 29 de la Constitución Política.

c) Corresponde al legislador definir el alcance o contenido del concepto enriquecimiento ilícito, como ya lo ha hecho, y determinar cuando se configuran las hipótesis del “perjuicio del Tesoro Público o grave deterioro de la moral social”. Actualmente, ya el legislador ha considerado que existe dicho deterioro en los casos de los delitos de narcotráfico.

d) La medida tiene la naturaleza jurídica de una pena accesoria a la que corresponde al delito que se juzgue. Sin embargo, el legislador la puede instituir como una pena principal.

e) La extinción se configura como una sanción objetiva, pues puede ser decretada siempre que en el proceso judicial correspondiente se acrediten los supuestos fácticos que la norma del art. 34 prevé para que opere dicha extinción.

Como conclusión del tema que se desarrolla, es posible afirmar que nuestro ordenamiento constitucional no autoriza al legislador para establecer a su arbitrio la extinción del derecho de dominio, pues esta figura sólo puede ser regulada dentro del marco constitucional que aparece trazado por los artículos 34 y 58 de la Constitución Política.

## 6. Normas acusadas y cargos de la acusación.

En los términos de la demanda el aparte final del parágrafo segundo del artículo 60 del C.P.P., que corresponde a la adición ordenada por el artículo 62 de la ley 81 de 1993, es inconstitucional porque consagra la “extinción del dominio” de “los bienes no vinculados a un proceso penal, si transcurrido un año no son reclamados” por su dueño, poseedor o tenedor legítimo.

Con el fin de tener una visión de conjunto de la normatividad de la cual forma parte el

acápite de la norma que se acusa, se transcribe en su integridad el texto vigente del artículo 60 del Código de Procedimiento Penal:

“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 339 de este Código, el funcionario que esté conociendo de la actuación, de plano ordenará la devolución a quien sumariamente acredite ser dueño, poseedor o tenedor legítimo del objeto material o instrumentos del delito que sean de libre comercio. Si al momento de proferirse sentencia o providencia de fondo que produzca efectos equivalentes, no son reclamados los bienes y éstos no deben destinarse a garantizar la indemnización integral, el funcionario judicial podrá declarar la extinción del dominio, habiendo notificado al interesado y observado el debido proceso, y adjudicarlos a la Nación para que sean administrados por la Fiscalía General de la Nación o la entidad que ésta indique”.

“PARAGRAFO PRIMERO.- Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 338 y 339 del C.P.P. y normas especiales, los bienes que se encuentren vinculados a un proceso penal o que sin estarlo sean aprehendidos por las autoridades facultadas para ello, no podrán ser utilizados por éstas, y deberán ser puestos inmediatamente a órdenes de la Fiscalía, quien podrá delegar su custodia en los particulares”.

“PARAGRAFO SEGUNDO.- Para efectos de este artículo, la Fiscalía deberá proceder a la identificación de los bienes y a la de sus respectivos dueños, elaborar un registro público nacional de los mismos e informar al público trimestralmente a través de un medio idóneo su existencia, para que sean reclamados por quien acredite sumariamente ser dueño, poseedor o tenedor legítimo. Tratándose de bienes no vinculados a un proceso penal, si transcurrido un año no son reclamados, se declara la extinción de su dominio”.

Los bienes aprehendidos dentro de una investigación criminal pueden consistir en aquéllos que sirvieron de instrumento del delito, los que son el producto del delito y otros que siendo ajenos al delito han sido incautados con ocasión de dicha investigación. No cabe duda, que la norma aludida se refiere específicamente a estos últimos bienes, los cuales jurídicamente son extraños a la correspondiente actuación penal.

En el evento de que al momento de proferirse sentencia o providencia de fondo con efectos

equivalentes no se reclamen dichos bienes y éstos no deban ser destinados al pago de la indemnización integral a los afectados con el delito el funcionario judicial competente está facultado para declarar la extinción del dominio en favor de la Nación previo trámite procesal con la observancia del debido proceso .

El hecho de que se trate de bienes que no hayan sido reclamados por su dueño dentro de un determinado lapso, a primera vista, no legitima constitucionalmente la extinción, con fundamento en el art. 58 de la C.P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad, pues no tiene la posesión material de los bienes, dado que estos se encuentran a disposición de la autoridad judicial. Es más, podría decirse que esta circunstancia configura una fuerza mayor en razón de la producción de un acto de la autoridad que impide al propietario del bien realizar los actos de posesión que autoriza la ley.

No se justifica la extinción con fundamento en el art. 34, porque no se trata de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, o en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, pues la norma acusada parte del supuesto de que ni siquiera se encuentran vinculados al proceso penal.

Al disponerse en el aparte de la norma acusada la extinción del dominio con desconocimiento del fundamento constitucional del art. 34, se ignora la garantía y la protección constitucional que el Estado y sus autoridades deben dispensar a la propiedad, conforme a los arts. 20. y 58 de la C.P., al tiempo que se le impone una sanción a quien no ha sido declarado judicialmente culpable de un delito y se presume inocente, pues ni siquiera es sujeto procesal vinculado al proceso penal, es decir, se declara una responsabilidad que no tiene sustento en la infracción de la Constitución y las leyes (arts. 60. y 29 C.P.). La extinción del dominio prevista en el art. 34, necesariamente se vincula con la existencia de un delito, cuya materialidad debe ser establecida en un proceso penal y en el cual se haya determinado la autoría del responsable.

Resulta por lo demás extraño y, desde luego, censurable, que la ley establezca una causal de extinción del dominio diseñada por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan, pues repugna la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del

azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por si misma la virtualidad de despojarlo de su dominio.

Cuál es se pregunta la Corte el apoyo constitucional del texto normativo que se acusa?. A juicio de la Corte ninguno, porque no se expresa ni se infiere con nitidez de dicho texto un desarrollo que se adecue razonablemente al precepto constitucional del art. 34. La omisión del interesado en reclamar un bien no vinculado a un proceso penal, cuando más lo puede caracterizar como una persona descuidada, pero jamás se le puede dar el mismo tratamiento que corresponde a quien se señala como responsable de un delito.

Advierte la Corte que este caso difiere del que ya había sido objeto de su estudio, relacionado con el artículo 10. del Decreto 1874 de 1992 (Sentencia C-066 del 24 de febrero de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), pues en dicha oportunidad era claro que la norma revisada partía del supuesto de que en las diligencias practicadas durante la investigación se encontraban indicios de que los correspondientes bienes, fondos, derechos y activos provenían o tenían relación con la comisión de los delitos de competencia de los jueces regionales. Por eso, en el fallo aludido se expresó: "La destinación del bien propio a fines ilícitos o la actitud pasiva que permite a otros su utilización con propósitos contrarios a la legalidad implican atentado contra los intereses de la sociedad y, por tanto, causa suficiente para que se extinga el derecho, ya que, por definición, no se está cumpliendo con la función social".

A la inversa, en la norma de la que ahora se ocupa la Corte, según lo resalta con entera claridad su mismo texto, estamos ante bienes que, también por definición, son ajenos a la comisión de cualquier delito, motivo por el cual no puede hablarse de que el sólo hecho de no reclamarlos dentro del año previsto por el legislador configure incumplimiento de la función social de la propiedad, que lleve a la extinción del dominio, como sí acontecía en los eventos previstos por el Decreto 1874 de 1992.

Por las razones antes expuestas la Corte declarará inexequible el aparte acusado del art. 60 del C.P.P.

### VIII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

**R E S U E L V E**

Declarar inexequible el aparte final del Parágrafo Segundo del artículo 62 de la ley 81 de 1993, que adicionó el artículo 60 del Código de Procedimiento Penal, el cual dice: "Tratándose de bienes no vinculados a un proceso penal, si transcurrido un año no son reclamados, se declarará la extinción de su dominio"

Notifíquese, cópiese, comuníquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese.

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1. Sentencia No. 69, CSJ, Sala Plena, 3 de Octubre de 1989, Gaceta Judicial No. 2436, p. 30.
2. Soberanía y Libertad, Editorial TOR, Buenos Aires, 1943, p. 97.
3. Sentencia #98, Sala Plena, M.P. Fabio Morón Díaz, Gaceta Judicial, T.197, p. 344.
4. Gaceta Constitucional, Lunes 15 de abril de 1991, p. 27.