

Sentencia C-409/97

EXTINCION DE DOMINIO-Desarrollo legislativo/INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION

No tenía el legislador, so pena de incurrir en evidente inconstitucionalidad por omisión, opción distinta de cumplir el mandato constitucional, contemplando los procedimientos aplicables para la efectividad y cristalización de la extinción del dominio. Que así lo haya hecho no puede ser señalado, entonces, como motivo de inconstitucionalidad del ordenamiento expedido. Otra cosa es que pudiera encontrarse, en el modo en que se desarrolló la norma constitucional, una violación de sus postulados o preceptos, lo que exige la verificación de cada uno de los artículos de aquél, a partir de demandas ciudadanas que señalen las razones en que la inconstitucionalidad se apoyaría. Pero el sólo hecho de legislar sobre extinción del dominio no es inconstitucional.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Licitud/DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites

Si el derecho de propiedad lícitamente adquirido está sujeto a restricciones, limitaciones, cargas y obligaciones derivadas de su función social, por lo cual no es de suyo inherente a la persona humana, menos todavía puede invocarse ese carácter fundamental para un pretendido derecho logrado en contravía de la moralidad o a contrapelo del orden jurídico.

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO

Si se trata de una acción real, el Estado puede perseguir los bienes mal habidos, independientemente de quién los tenga en su poder, como lo dice la norma demandada, eso sí siempre que se respeten los derechos de los terceros de buena fe.

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Legitimación

Si el legislador está obligado a buscar, mediante las normas que profiere, la realización cabal y completa de los postulados y mandatos constitucionales, existiendo la figura de la extinción del dominio como un imperativo de primer orden en la estructura de la Carta Política de 1991, lo menos que podía hacer era radicar, en cabeza de unos determinados órganos, la legitimación en causa para presentar las correspondientes demandas, con miras a la

iniciación de los procesos que hicieran efectiva la institución. Nada obra en contra de que la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación gocen de las indicadas atribuciones, como demandantes, a nombre del Estado colombiano, ya que la decisión, según lo manda la Carta, estará reservada a los jueces de la República.

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Competencia

Corresponde a la ley establecer, en todos los asuntos que hayan de llevarse a los estrados judiciales, cuáles serán los jueces a quienes se confía la competencia para resolver. Ello hace parte de la función legislativa y constituye elemento esencial del debido proceso, en los términos del artículo 29 de la Constitución, a cuyo tenor nadie puede ser juzgado sino ante juez o tribunal competente. Aunque la figura de la extinción del dominio es de estirpe constitucional, como ya lo señaló la Corte, nada obsta para que sea el legislador quien, como en los demás procesos, preceptúe lo que a su juicio convenga en torno a los jueces competentes para decidir sobre aquélla. Mal podría esta Corporación, que halló ajustados a la Carta los elementos fundamentales del proceso de extinción del dominio, negarse a admitir que de ellos hace parte, justamente en garantía del debido proceso, la definición legal sobre competencias.

PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-Autonomía

El proceso de extinción del dominio no tiene el mismo objeto del proceso penal, ni corresponde a una sanción de esa índole. Su carácter autónomo, con consecuencias estrictamente patrimoniales, tiene fundamento en el mismo texto constitucional y corresponde a la necesidad de que el Estado desestime las actividades ilícitas y las contrarias al patrimonio estatal y a la moral pública, exteriorizando, mediante sentencia judicial, que quien pasaba por titular del derecho de dominio no lo era, por el origen viciado del mismo, en cuanto no podía alegar protección constitucional alguna. Así las cosas, siendo la acción de carácter eminentemente real, bien podía el legislador confiar su trámite a una jurisdicción especial, a la rama civil de la jurisdicción ordinaria, o, como lo hizo, a los funcionarios enunciados en el inciso 1 del artículo 14, materia de examen. Carece de sentido, entonces, la pretendida imposición de que necesariamente tuviera el legislador que atar el trámite judicial correspondiente al proceso penal por enriquecimiento ilícito.

COSA JUZGADA-Limites de sus alcances/REVISION OFICIOSA DE CONSTITUCIONALIDAD SALA DE CASACION PENAL-Competencia

El examen de conjuntos normativos de gran complejidad, respecto de cuyo articulado pueden existir numerosos motivos de verificación constitucional, como acontece en este caso, la Corte puede limitar los alcances de la cosa juzgada, circunscribiéndose a determinados aspectos de la normatividad, planteados por los demandantes desde el punto de vista formal o en aspectos de fondo. E inclusive puede abstenerse de proferir fallo de mérito cuando la demanda sea inepta desde el punto de vista sustancial. Pero, tan pronto como la Corte advierte que una norma perteneciente a determinado estatuto -incluida dentro de la demanda genérica dirigida contra él, aunque sin cargos específicos- pugna de manera protuberante y palmaria con la Constitución, procede a declararlo.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Atribución exclusiva en materia presupuestal/CREDITOS SUPLEMENTARIOS-Desaparición en Constitución Política

Según el artículo 150, numeral 11, de la Constitución, es competencia exclusiva del Congreso la de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. El Gobierno está llamado a ejecutar, según lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente, el presupuesto nacional de cada vigencia, pero no le compete modificarlo, incrementarlo ni reducirlo, ni tampoco efectuar traslados presupuestales ni cambiar la destinación de las partidas de gastos. Ya la Corte ha señalado que, respecto de aquellas funciones sobre las cuales el Constituyente ha plasmado una reserva, en el sentido de atribuir las exclusivamente al Congreso de la República, no puede éste por medio de leyes modificar ni desvirtuar la regla constitucional, y, por tanto, le está prohibido delegar o transferir dichas funciones al Ejecutivo, más aún si lo hace sin límite temporal alguno. Durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 era posible, aun en tiempo de paz, que por circunstancias extraordinarias, no hallándose reunido el Congreso y previo concepto favorable del Consejo de Estado, pudiera el Gobierno abrir los llamados créditos suplementales o extraordinarios, con miras a efectuar aquellos gastos urgentes que demandara la actividad administrativa dentro del período de crisis y que no estaban originalmente previstos. La Constitución Política de 1991 no plasmó figura alguna similar a la mencionada, por lo cual resulta contrario a sus preceptos pretender revivirla por norma de carácter legal.

Referencia: Expedientes acumulados D-1582, D-1588 y D-1612

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 333 del 19 de diciembre de 1996, “por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”.

Actores: Pedro Pablo Camargo, Edgar Augusto Moreno Blanco Y Mauricio Galarza Jaramillo.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

I. ANTECEDENTES

Haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, los ciudadanos de la referencia han presentado ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 333 de 1996.

Una vez cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal (se subrayan las normas contra las cuales se dirigen cargos específicos):

“LEY 333 DE 1996

(diciembre 19)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

De la extinción del dominio

Artículo 1º. Del concepto. Para los efectos de esta Ley, se entiende por extinción del dominio la pérdida de este derecho en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

Artículo 2º. De las causales. Por sentencia judicial se declarará la extinción del derecho de dominio de los bienes provenientes directa o indirectamente del ejercicio de las actividades que más adelante se establezcan o que hayan sido utilizados como medios o instrumentos necesarios para la realización de los mismos. Dichas actividades son:

1. Enriquecimiento ilícito de servidores públicos, de particulares.
2. Perjuicio del Tesoro Público que provenga de los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efecto, o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.
3. Grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son hechos que deterioran la moral social, los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes y las normas, que lo modifiquen o adicionen, testaferrato, el lavado de activos, los delitos contra el orden económico social, delitos contra los recursos naturales; fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas militares, concusión, cohecho, tráfico de influencias, rebelión, sedición, asonada o provenientes del secuestro, secuestro extorsivo o extorsión.
4. Los eventos en que se utilicen bienes como medio o instrumentos de actuaciones delictivas o se destinen a éstas, salvo que sean objeto de decomiso o incautación ordenada dentro del proceso penal mediante providencia en firme.
5. También procederá la extinción del dominio cuando judicialmente se haya declarado la ilicitud del origen de los bienes en los eventos consagrados en los incisos 2º y 3º del artículo

7º de esta Ley, y en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 3º. De los bienes. Para los efectos de esta Ley se entenderá por bienes susceptibles de extinción del dominio todo derecho o bien mueble o inmueble, con excepción de los derechos personalísimos.

La extinción del dominio también se declarará sobre el producto de los bienes adquiridos en las circunstancias de que trata esta Ley, los derivados de éstos, sus frutos, sus rendimientos, y sobre los recursos provenientes de la enajenación o permuta de bienes adquiridos ilícitamente o destinados a actividades delictivas o considerados como producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito. Cuando se mezclen bienes de ilícita procedencia con bienes adquiridos lícitamente, la extinción del dominio procederá sólo hasta el monto del provecho ilícito.

Artículo 4º. De los bienes adquiridos por acto entre vivos. Tratándose de bienes transferidos por acto entre vivos, procederá la extinción del dominio cuando un tradente los haya adquirido en los casos contemplados en el artículo 2º y los adquirentes hubieren actuado con dolo o culpa grave respecto del conocimiento de las causales allí contempladas.

En los casos en que se hubiere constituido fiducia o encargo fiduciario sobre los bienes respecto de los cuales se pretenda la extinción del dominio, bastará para su procedencia que alguna de las causales señaladas en el artículo 2º sea predicable del encargante o constituyente, sin perjuicio de los derechos de la fiduciaria a su remuneración y de los derechos de beneficiarios y terceros que no hubieren actuado con dolo o culpa grave.

Las disposiciones de esta Ley no afectarán los derechos que con arreglo a las leyes civiles se deriven de los negocios jurídicos válidamente celebrados ni los de su invalidez, nulidad, resolución, rescisión e ineficacia para las partes y terceros, ni los inherentes al pago de lo no debido ni al ejercicio de las profesiones liberales.

Artículo 5º. De los bienes adquiridos por causa de muerte. Procederá la extinción del derecho de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes hayan sido adquiridos por el causante en cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 2º de la presente Ley.

En el evento de haberse efectuado la partición y realizado el pago del impuesto por el adjudicatario, así como la ganancia ocasional si la hubiere, el Estado deberá devolverlos para que sea procedente la ejecución de la sentencia.

Artículo 6º. De los bienes equivalentes. Cuando no resultare posible ubicar, incautar o aprehender otros bienes determinados sobre los cuales verse la extinción del dominio, al momento de la sentencia podrá el Juez declarar extinguido el dominio sobre un valor equivalente. Lo dispuesto en el presente artículo no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

Parágrafo. Antes de la sentencia de primera instancia, no podrá el Juez que esté conociendo de la acción de extinción de dominio aprehender, ocupar u ordenar la práctica de medidas cautelares sobre bienes equivalentes.

CAPITULO II

De la acción de extinción del dominio

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

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

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

Artículo 8º. De la legitimación. La Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con su

especialidad, de oficio, a petición de cualquier persona, o de las entidades o autoridades extranjeras u organismos internacionales, ejercerán la acción de extinción del dominio sobre los bienes adquiridos en las circunstancias de que trata la presente Ley. La Fiscalía General de la Nación la iniciará de oficio.

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

Artículo 9º. De la prescripción. La acción de extinción del dominio prescribirá en el término de veinte (20) años contados desde la última adquisición o destinación ilícita de los bienes, cualesquiera sea.

Artículo 10. De la autonomía. La acción de extinción del dominio es distinta e independiente de la responsabilidad penal y complementaria de las actuaciones penales.

La declaración de extinción del dominio corresponderá a los jueces competentes para conocer de las actuaciones penales. En consecuencia, las entidades estatales legitimadas, en los casos en que los bienes tengan su origen en una actividad delictiva, promoverán la acción consagrada en esta Ley cuando la actuación penal termine por cualquier causa y no se haya declarado en ésta la extinción del dominio sobre los bienes considerados como producto, efecto, instrumento u objeto del delito o se hubiere declarado sólo sobre una parte. Por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal.

La providencia que declare la ilicitud de la adquisición del dominio de los bienes en un proceso penal y la sentencia condenatoria que así lo establezca constituye prueba de la ilícita procedencia de los bienes.

CAPITULO III

Del debido proceso y de los derechos de terceros

Artículo 11. Del debido proceso. En el ejercicio y trámite de la acción de extinción del dominio se garantizarán el debido proceso, el derecho de defensa y la plenitud de las formas propias del mismo.

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

1. En detrimento de los derechos de los titulares legítimos y terceros de buena fe.

2. Si no estuvieron probadas las circunstancias contempladas en la ley.

3. Si no se hubiere garantizado el debido proceso y el derecho de defensa.

4. En todos los casos se respetarán el principio de la Cosa Juzgada.

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

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

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

CAPITULO IV

Del procedimiento y de la competencia

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

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

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

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

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

edicto, continuará la actuación con un curador ad litem;

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

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

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

f) Transcurrido el término anterior, cuando el trámite hubiere sido conocido por la Fiscalía, dictará una providencia de acuerdo con lo alegado y probado, en la cual concluya respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción del dominio. Si concluye sobre la procedencia de la declaratoria de extinción de dominio, enviará inmediatamente el expediente al Juez Regional en los asuntos de su competencia o al Juez Penal del Circuito en los demás casos, quienes dictarán la respectiva sentencia de extinción del dominio. verificando que durante el trámite que hubiere adelantado la Fiscalía se hubiera respetado el debido proceso, la plenitud de las formas y la protección de derechos;

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

Artículo 16. Protección de derechos. Los, funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales y de la acción de extinción del dominio, garantizarán el debido proceso, el derecho de defensa, la plenitud de las formas y observarán lo dispuesto en los artículos 4, 11 y 12 de la presente Ley en materia de protección de derechos.

En todo caso, la extinción del dominio prevista en esta Ley no excluye la aplicación del decomiso, comiso, incautación, aprehensión, ocupación y demás medidas consagradas por el

ordenamiento jurídico en materia de bienes.

CAPITULO V

Del procedimiento

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

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

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio del titular presunto, del real y de los terceros con interés en la causa, según el caso;
- b) La identificación del bien o bienes, estimación de su valor o de los bienes o valores equivalentes;
- c) La petición de pruebas, acompañando las que tenga en su poder, y
- d) La dirección del lugar para recibir notificaciones.

Artículo 19. De las medidas preventivas. Desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso, el demandante podrá pedir la práctica de medidas cautelares de los bienes sobre los cuales pretende la extinción del dominio. para lo cual se observarán las reglas contenidas en el Libro IV, Título XXXV, del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 20. De la perentoriedad de los términos. La inobservancia de los términos y oportunidades señalados en esta Ley constituye causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo que será impuesta por la autoridad competente.

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

Cuando los bienes objeto de extinción se encuentren gravados con prenda, hipoteca o recaiga sobre éstos algún otro derecho real accesorio distinto del dominio o medida cautelar

de embargo o secuestro decretado por autoridad competente y debidamente inscrito con fecha anterior al decreto de medida preventiva o de suspensión del poder dispositivo dentro del proceso de extinción, la sentencia se pronunciará respecto de la eficacia o ineficacia, licitud o ilicitud de los títulos y derechos de conformidad con las disposiciones civiles y establecidas en la presente Ley.

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

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

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

Artículo 22. De la entrega. Sí la sentencia declara la extinción del dominio de los bienes y éstos no estuvieron en poder del Estado, ordenará su entrega definitiva a quien corresponda y, ejecutoriada, comisionará para la diligencia que se practicará de preferencia por el comisionado dentro de los diez (10) días siguientes a la providencia respectiva.

Artículo 23. De la persecución de bienes. El Estado podrá perseguir bienes de los que sea titular o beneficiario real la persona contra quien se dictó sentencia de, extinción del dominio o sus causahabientes que no sean de buena fe y hasta concurrencia del valor por el cual se decretó la extinción.

CAPITULO VI

De la suspensión del poder dispositivo

Artículo 24. De la suspensión del poder dispositivo. Desde la providencia que ordena el

trámite de extinción, no podrá adquirirse ni transferirse el dominio de los bienes provenientes de actividades ilícitas, ni constituirse derecho alguno, ni celebrarse acto, contrato o negocio jurídico alguno respecto de éstos, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

CAPITULO VII

Del Fondo para la Rehabilitación Social y la Lucha contra el Crimen Organizado

Artículo 25. De la creación del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado. Créase el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Los bienes objeto de extinción del dominio, sin excepciones de naturaleza alguna hechas las deducciones a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, según el caso, formarán parte de los recursos de este Fondo.

Parágrafo 1º. Durante el desarrollo del proceso, la Dirección Nacional de Estupefacientes; podrá destinar en forma provisional los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar, a las entidades oficiales o instituciones de beneficio común legalmente reconocidas. Los gastos de conservación estarán cargo de la entidad destinataria. La Dirección Nacional de Estupefacientes tomará las medidas necesarias para garantizar que los bienes objeto de destinación provisional continúen siendo productivos y generadores de empleo, para lo cual podrá recurrir al arrendamiento o fiducia de los bienes en caso de que la operación genere utilidades. Estos recursos deberán destinarse a la financiación de los programas sociales de que trata esta Ley con preferencia en la circunscripción territorial en que se encuentran localizados.

Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994.

Parágrafo 2o. Desde la providencia que, ordena el trámite de extinción del dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá enajenar los bienes fungibles o que amenacen

deterioro, respecto de los demás bienes, si se hiciere necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia, podrá celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal.

En el evento en que los bienes hubiesen sido enajenados y se ordenare su devolución mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, el Fondo reconocerá el precio de la venta con actualización de su valor, sin perjuicio de las acciones consagradas en la ley.

Parágrafo 3o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Gobierno Nacional procederá a reestructurar la Dirección Nacional de Estupefacientes para el cumplimiento de las funciones que se le asignan.

Artículo 26. De la disposición y destinación de los bienes. Los bienes y recursos sobre los cuales se declare la extinción del dominio, sin excepción alguna ingresarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado y serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con los reglamentos, para:

a) Financiar programas y proyectos en el Area de Educación, Recreación y Deporte.

Así mismo, los, programas que prevengan el consumo de la droga, como los que tiendan a la rehabilitación y la promoción de la cultura de la legalidad;

b) Financiar programas de desarrollo alternativo para la erradicación de cultivos ilícitos;

e) Financiar programas para prevenir, combatir y erradicar la corrupción administrativa en cualquiera de sus manifestaciones;

d) Financiar programas de reforma agraria y de vivienda de interés social para los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos;

f) Financiar programas que ejecute el deporte asociado, con el objeto de fomentar, masificar y divulgar la práctica deportiva. Igualmente, apoyar programas recreativos, formativos y social comunitarios;

g) Financiar la inversión en preparación técnica y tecnológica, en soportes logísticos,

adquisición de equipos y nueva tecnología, y, en general, en el fortalecimiento de las acciones del Estado en su lucha contra el delito del narcotráfico. Los bienes culturales e históricos serán asignados a las entidades estatales pertinentes para los efectos consagrados en la legislación sobre la materia;

h) Financiar programas de rehabilitación, educación, capacitación y microempresas para la población carcelaria;

i) Financiar programas de reubicación dentro de la Frontera Agrícola, a colonos asentados en la Amazonia y Orinoquia colombiana;

j) Financiar todos los aspectos atinentes al cumplimiento de las funciones que, competen al Consejo Nacional de Política Criminal;

k) Para financiar programas de nutrición a la niñez de estratos bajos, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

l) Para financiar en parte la administración de justicia a través del Consejo Superior de la Judicatura;

m) Financiar los programas de las mujeres cabeza de familia, menores indigentes y tercera edad;

n) Para financiar el Programa de Bibliotecas Públicas para Santa Fe de Bogotá;

o) Para financiar la asignación de recursos al Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y del Ministerio Público;

p) Financiar programas de desarrollo humano sostenible en las regiones de ecosistemas frágiles en los cuales se han realizado cultivos ilícitos;

q) Los bienes y recursos que se encuentren dentro de la jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y cuya extinción de dominio se haya decretado, conforme a la presente Ley, serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes al Instituto de Tierras del Archipiélago, para el cumplimiento de sus fines, consagrados en la legislación correspondiente.

Mientras se crea el Instituto de Tierras del Archipiélago el Consejo Nacional de Estupefacientes asignará los bienes a programas de vivienda de interés social, reforma agraria, obras públicas o para financiar programas de educación en el Archipiélago y promover su cultura;

r) Financiar programas para población de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales;

s) Financiar programas de recreación y cultura de pensionados y la tercera edad;

t) Implementación de programas de vivienda de interés social;

u) Financiar programas para erradicar la indigencia en el país.

Parágrafo. Las tierras aptas para la producción y que ingresen al Fondo que se crea en la presente Ley, se adjudicarán a los campesinos e indígenas que cumplan los requisitos establecidos. La adjudicación se hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. Los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos tendrán prioridad para la adjudicación.

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

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

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

sean predicables de la subversión.

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

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

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

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

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

Artículo 29. Del ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará en todos los casos en que los hechos o actividades a que se refiere el artículo segundo hayan ocurrido total o parcialmente en Colombia, o cuando los bienes se encuentren ubicados en el territorio nacional.

Respecto de aquellos bienes situados en el exterior cuyos titulares o beneficiarios reales sean colombianos o cuando los hechos se hayan iniciado o consumado en la República de Colombia, se aplicará con sujeción a los tratados y convenios internacionales.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables respecto de tributos e impuestos, ni a propósito de las otras formas de extinción del dominio contempladas en la legislación

agraria, minera y ambiental, que se regularán por las leyes sobre el particular.

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

Artículo 31. Autorización. Autorízase al Gobierno para abrir créditos adicionales, y hacer las adiciones y traslados presupuestales que sean necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 32. Protección a la vivienda familiar. Sin perjuicio de disposición legal en contrario, la acción de extinción de dominio no procederá respecto del bien inmueble amparado por el régimen de patrimonio de familia inembargable, o sobre bien afectado a vivienda familiar, siempre y cuando dicho bien sea el único inmueble en cabeza de su titular y su valor no exceda de quinientos salarios mínimos legales mensuales al momento de la declaración de extinción.

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

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

(fdo.)

El Secretario del honorable Senado de la República

(fdo.)

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes.

(fdo.)

El Secretario de la honorable Cámara de Representantes.

(fdo.)

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 19 de diciembre de 1996.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Carlos Eduardo Medellín Becerra”.

III. LAS DEMANDAS

El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO solicita que se declare la inconstitucionalidad total de la Ley 333 de 1996, o en su defecto la de los artículos 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 14 y 33, inciso 3, pues considera que vulnera disposiciones constitucionales y pactos internacionales, entre ellos el de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos (expediente D-1582).

Afirma que la ley deberá ser declarada inconstitucional en su totalidad, toda vez que restringe, limita y menoscaba el derecho fundamental a la propiedad privada y garantías constitucionales como la prohibición de la pena de confiscación, el principio según el cual la pena no debe trascender de la persona del delincuente, el derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos y la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes, según lo dispuesto en el texto constitucional y en los pactos internacionales.

En su criterio, el artículo primero del texto demandado denomina a la confiscación “extinción del dominio”, vulnerando lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 34 de la Constitución Política, que sí prevé esta figura. Considera que se modificó la Constitución, violando el procedimiento contemplado en los artículos 374 y 375, al tiempo que se confundió la

confiscación prohibida en el artículo 34 con el comiso, institución consagrada en el artículo 110 del Código Penal. Igualmente considera que los artículos primero y segundo demandados vulneran el artículo 58 de la Constitución Política.

Así mismo, el artículo quinto demandado, transgrede, según el actor, los artículos 34 y 58 de la Carta Política, ya que impone la pena de confiscación a los herederos del de cujus y por ende en ellos recaería la acción penal, que no se extinguiría por la muerte de aquél, lo cual desconoce los derechos adquiridos con arreglo a la sucesión por causa de muerte contemplada en el Código Civil. Tal situación, en su criterio, contraría los derechos fundamentales de la familia y del menor.

En relación con el artículo 7 de la Ley 333 de 1996, considera que el legislador confundió la naturaleza de la acción, al otorgar el carácter de jurisdiccional y real a un asunto que, en su opinión, corresponde a una típica acción penal y personal, cuya titularidad es del Estado, quien la ejerce a través de la Fiscalía General de la Nación.

Cuestiona la legitimación otorgada a la Dirección Nacional de Estupefacientes, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación para ejercer la acción de extinción del dominio prevista en el artículo 8 de la Ley demandada, pues considera que tales instituciones no ejercen funciones jurisdiccionales, por mandato expreso del artículo 116 de la Constitución Política. Ahora bien, en cuanto a la misma facultad otorgada a las entidades o autoridades extranjeras u organismos internacionales, afirma que éstas no pueden cumplir tareas jurisdiccionales dentro del Estado colombiano, toda vez que estarían violando la soberanía nacional, garantizada en el artículo noveno del texto constitucional.

En relación con el tema de la prescripción, desarrollado por el artículo 9 demandado, sostiene que modificó lo dispuesto en el Código Civil en sus preceptos 2529 y 2531.

Manifiesta que, al disponer el artículo 10 de la Ley demandada que “la acción de extinción del dominio es distinta e independiente de la responsabilidad penal y complementaria de las actuaciones penales”, se viola el artículo 29 de la Constitución Política, que garantiza a toda persona el derecho fundamental a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho.

En opinión del demandante, la competencia prevista en el artículo octavo de la Ley vulnera el

principio non bis in idem, ya que el juez competente para declarar la extinción del dominio tiene que ser necesariamente el mismo que dictó la sentencia por el delito de enriquecimiento ilícito.

Por último, sostiene que el inciso segundo del artículo 33 de la Ley 333 de 1996 constituye una modificación a lo dispuesto en el 58 de la Carta Política, para lo cual el legislador debió someterse al procedimiento reformativo contemplado en ésta. Así mismo, concluye que se establece una pena perpetua al consagrar que la adquisición ilícita de bienes es una conducta con efectos permanentes.

El ciudadano EDGAR AUGUSTO MORENO BLANCO solicita se declare inconstitucional por su contenido material el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 333 de 1996, por considerarlo contrarios a las disposiciones de los artículos 4, 29, 34, 58, 83, 91, 114 y 374 de la Constitución Política (expediente D-1588).

Afirmar que la Carta en su artículo 34 inciso 2, se limita a señalar que se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, pero en ningún caso señala a los servidores públicos como sujetos activos del hecho punible. Por lo tanto, concluye, mal puede la Ley 333 disponerlo, pues estaría reformando la Constitución Política.

Por su parte, MAURICIO GALARZA JARAMILLO, pretende que se declare inexecutable el artículo 6, alegando que vulnera lo dispuesto en los artículos 34 y 58 de la Constitución Política. Considera que es necesario establecer el límite entre lo sano y lo proveniente de actividades prohibidas. Afirmar que mal podrían los particulares soportar la deficiente actividad del Estado, si éste incautara, ubicara o aprehendiera bienes que sí pudieron ser adquiridos válidamente, con arreglo a las leyes civiles, y sin el lastre y sustento del enriquecimiento ilícito, perjudicándose de esta manera a terceros de buena fe (expediente D-1612).

IV. INTERVENCIONES

El Ministro de Justicia y del Derecho presenta escrito mediante el cual justifica la constitucionalidad de las normas demandadas de la Ley 333 de 1996, remitiéndose a los argumentos expuestos con ocasión del estudio de demandas acumuladas al expediente D-1551.

En primer lugar, afirma que la Ley 333 de 1996 no viola la Constitución Política, y tampoco desconoce los tratados e instrumentos internacionales mencionados por uno de los actores.

Considera que al incluir como causal de extinción del dominio el enriquecimiento ilícito de servidores públicos o de particulares, la Ley 333 no reformó la Constitución, sino que por el contrario, desarrolló los principios y preceptos constitucionales.

En lo relativo a la extinción del dominio sobre bienes equivalentes, afirma el Ministro que éstos no son siempre objeto de la medida, sino sólo cuando sea imposible ubicar, incautar o aprehender bienes adquiridos en forma ilícita, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

Al justificar la constitucionalidad del artículo 33 demandado, reitera que los bienes directa o indirectamente provenientes de actividades ilícitas no generan derechos adquiridos, ni obligación del Estado de protegerlos. Por el contrario, se hace imperativa su extinción para reparar el daño social que producen a la sociedad.

En cuanto a la cuestionada legitimación de la Dirección Nacional de Estupefacientes y de los organismos de control y vigilancia, para promover la acción, estima que ni el espíritu ni el texto de la norma acusada contradicen lo dispuesto por la Carta en materia de organización funcional de la jurisdicción y de las demás ramas del Estado.

Respecto de la intervención de entidades u organismos extranjeros e internacionales, considera el Ministro que la Ley acusada sólo consagra una facultad para que aquéllos puedan solicitar a las entidades legitimadas el inicio de la acción de extinción del dominio.

Por último, señala que la autonomía de la acción no se afecta con lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley 333 de 1996, en virtud del cual en aplicación del principio de economía procesal, los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales declararán la extinción del dominio.

La ciudadana ESPERANZA ESPINOSA MUÑOZ solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ley 333 de 1996, por ser retroactiva.

Afirmar que la Ley 333 fue elaborada bajo el supuesto de una reforma constitucional, la que después no prosperó.

Asegura que la naturaleza de la acción de extinción de dominio es personal y no real, pues está vinculada a la existencia de un delito.

Considera que el artículo 5 de la Ley 333 de 1996 vulnera la Convención Americana de Derechos Humanos, al prescribir que “la pena no puede trascender de la persona del delincuente”, y por consiguiente resulta inconstitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la Ley 333 del 19 de diciembre de 1996, con la salvedad de estarse a lo resuelto si existe pronunciamiento sobre los procesos acumulados bajo el No. D-1551.

Manifiesta en relación con la extinción del derecho de dominio que cuando ésta se da por el incumplimiento de la función social que le corresponde a la propiedad, supone la presencia de un derecho anterior lícitamente adquirido, pero cuyo ejercicio no satisface los objetivos que el orden jurídico demanda, siendo el caso de los bienes destinados a la comisión de hechos punibles. Lo mismo sucede cuando la extinción está motivada en la inobservancia de los requisitos previstos en la ley para su obtención: hay un derecho anterior pero viciado.

Asevera que lo pretendido con la ley demandada es precisamente no favorecer la adquisición de bienes que no hayan cumplido los requerimientos fijados por la ley pues lo ilícito carece de idoneidad para generar lo lícito.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público, en cuanto a la naturaleza jurisdiccional y real de la acción de extinción de dominio, que ésta se ajusta a la normativa constitucional, al facilitar que se actúe en contra del titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes, siempre que se haya determinado, mediante sentencia en firme, que éstos tienen un origen ilícito y se compruebe la tipicidad de la conducta.

Por lo anteriormente expuesto, afirma que se justifica lo establecido en el artículo 10 de la Ley, al mencionar la independencia de la extinción del dominio respecto de la responsabilidad penal del titular de los bienes.

Respecto a los derechos de terceros de buena fe, aduce que nadie puede transferir un bien del cual no es propietario, es decir, que mal podría transferirse la propiedad de los bienes

adquiridos en forma ilícita, toda vez que en esta condición el tradente no puede ser reconocido como dueño. En consecuencia, afirma el Procurador, ningún tercero podría obtener el dominio sobre bienes de origen delictual, dado que lo ilícito no genera justo título.

En relación con la facultad otorgada a las autoridades encargadas de adelantar la acción de extinción de dominio para que declaren extinguido el dominio sobre un valor equivalente, afirma que se trata de una herramienta para proveer a la eficacia de la acción ante la habilidad del delincuente para ocultar los bienes producto o instrumento del delito y evadir los efectos de la declaración judicial.

Finalmente, agrega en lo atinente a la retroactividad de la Ley de extinción de dominio respecto de los bienes provenientes directa o indirectamente de su consumación, que esta Ley regula una acción de carácter netamente declarativo, la cual se limita a manifestar o explicar lo que está oculto o no se entiende bien. Por lo mismo, no se inscribe dentro de las hipótesis que permiten calificar a una ley como retroactiva.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

2. Los cargos globales formulados contra la integridad de la Ley. Constitucionalidad de la extinción del dominio como acción real. Cosa juzgada constitucional

Como puede observarse, uno de los actores demanda la inconstitucionalidad de toda la Ley por su contenido material.

En esta ocasión el impugnante sostiene que con la Ley 333 de 1996 se vulneran tanto el artículo 33 de la Constitución Política como los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, pues “está destinada básicamente a restringir, menoscabar y limitar el goce de dos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución

Política: el derecho fundamental a no ser sometido a la pena de confiscación (Art. 34), que es de aplicación inmediata (Art. 85), y el derecho fundamental a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos por leyes posteriores, como la aquí impugnada (Art. 58)".

En primer lugar, olvida el demandante que no fue la Ley 333 de 1996 la que consagró la figura de la extinción del dominio respecto de bienes de mala procedencia, sino que fue el propio Constituyente quien, de manera imperativa, dispuso (art. 34, inciso 2):

"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".

No tenía el legislador, so pena de incurrir en evidente inconstitucionalidad por omisión, opción distinta de cumplir el mandato constitucional, contemplando los procedimientos aplicables para la efectividad y cristalización de la extinción del dominio.

Que así lo haya hecho no puede ser señalado, entonces, como motivo de inconstitucionalidad del ordenamiento expedido. Otra cosa es que pudiera encontrarse, en el modo en que se desarrolló la norma constitucional, una violación de sus postulados o preceptos, lo que exige la verificación de cada uno de los artículos de aquél, a partir de demandas ciudadanas que señalen las razones en que la inconstitucionalidad se apoyaría.

Pero el sólo hecho de legislar sobre extinción del dominio no es inconstitucional.

Además, esa oposición a la Carta no puede sustentarse en una supuesta vulneración del derecho constitucional a no ser afectado por confiscación, pena expresamente prohibida en la misma norma fundamental que se cita, ya que es ésta justamente la que implanta el concepto de extinción del dominio sin perjuicio de la aludida prohibición.

En otros términos, bien sabía el Constituyente que al crear la posibilidad de que sobre ciertos patrimonios se estableciera judicialmente que a partir del ilícito jamás se perfeccionó derecho alguno de propiedad merecedor de protección constitucional, estaba previendo una forma jurídica y justificada de hacer explícita la inexistencia de toda garantía al derecho de dominio alegado por las personas afectadas, y que ello podía verse, por quien no

comprendiera la naturaleza autónoma de la institución, no necesariamente ligada a la pena imponible por el delito, como un factor contradictorio con el de la prohibición de confiscación.

Tal contradicción no existe, si se establece la distinción que esta Corte, al sentar doctrina constitucional sobre los alcances del artículo 34 de la Carta, ha hecho. La que consiste en reconocer a la extinción del dominio un carácter independiente, no penal, relativo a la declaración judicial de que el crimen y la inmoralidad no generan derechos. De tal forma que, siendo la confiscación una pena, que priva a la persona de derechos patrimoniales, no se la puede confundir con la extinción del dominio, figura en cuya virtud apenas se declara que no había un derecho de propiedad amparado constitucionalmente, habida cuenta del mal origen de los bienes.

Por supuesto, como ya lo dijo la Corte en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, tampoco cabe afirmar una violación de los tratados internacionales que prohíben la confiscación, pues, en cuanto a ello atañe, son idénticos al primer inciso del artículo 34 de la Constitución, que en manera alguna resulta afectado por la Ley en estudio, si el objeto específico de ésta no es el de señalar normas que hagan posible la confiscación, sino el de cumplir la disposición constitucional sobre una institución diferente de ella, plasmada por el propio Constituyente no obstante haber prohibido dicha pena.

Y, desde luego, como ya lo sostuvo esta Corte en el aludido fallo, menos todavía puede hablarse de violación del derecho de propiedad, que no es fundamental per se, y que en todo caso no puede entenderse vulnerado por la extinción del dominio cuando precisamente tal figura implica la declaración a posteriori de que nunca se consolidó en cabeza de quien aparecía como propietario, en razón del origen ilícito de los bienes que proclamaba como suyos.

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

Por otra parte, ya esta Corporación ha proferido fallo sobre algunas disposiciones de la mencionada Ley, los artículos 1, 2, 5, 6, 7 (parcial), 9, 10 (parcial) y 33, que fueron objeto de análisis junto a otros preceptos entonces acusados.

Respecto de esas normas ha operado, por tanto, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (artículo 243 C.P.), motivo por el cual habrá de atenderse a lo ya fallado.

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

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

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

Recuérdese lo afirmado en ella sobre el punto que ahora de nuevo se debate:

“La extinción del dominio, como de lo dicho resulta, es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y

espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.

No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribiera, aunque el respectivo comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional.

(...)

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

Obsérvese, por ejemplo, que -según se verá- el heredero o legatario -de quien no puede afirmarse que lleve el estigma de la responsabilidad penal del causante, por ser ella eminentemente personal- sufrirá las consecuencias negativas del fallo que declare la extinción del dominio sobre el bien que recibió, en razón de la ilícita procedencia del mismo, vinculada a hechos en los cuales pudo no haber tenido participación alguna. Dejará de figurar como propietario, no por ser responsable penalmente sino por cuanto quien lo instituyó heredero o legatario no le podía transmitir por causa de muerte una propiedad que no tenía,

así la exhibiese en apariencia, ya que no la protegía la Constitución.

En el caso del tercero de mala fe, que ha recibido el bien ilícitamente adquirido y lo ha incorporado a su patrimonio a sabiendas de la ilicitud, para aprovechar en su beneficio la circunstancia o con el objeto de colaborar al delincuente, o de encubrir el delito, será afectado por las consecuencias que acarrea la sentencia de extinción del dominio, pero no porque se lo haya encontrado penalmente responsable del delito cometido por su tradente y que dio lugar a la adquisición del bien por parte de aquél, sino en tanto en cuanto admitió entre sus haberes el de ilegítima procedencia, enterado como estaba de que el Derecho colombiano rehusaba avalar la propiedad correspondiente.

(...)

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

Así, pues, no obstante ser declarativa la sentencia, cuyos efectos, por tanto, consisten en reconocer hechos que estaban latentes y que ahora se desvelan, proyectándose al momento de la supuesta y desvirtuada adquisición del derecho, en tanto aquélla no se profiera se tiene por dueño de buena fe a quien exhibe su condición de tal”.

La Corte declarará que el acápite objeto de demanda se ajusta a la Constitución.

3. Los artículos restantes

1) El texto del artículo 8 de la Ley demandada es el siguiente:

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

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

Es el legislador el llamado a definir quiénes están legitimados en la causa para iniciar los procesos judiciales, ejerciendo la acción correspondiente, y para establecer si ese ejercicio se provoca por petición de cualquier persona, o de oficio.

También le corresponde la función de desarrollar las reglas atinentes a la manera como habrá de concretarse la extinción del dominio sobre bienes adquiridos por enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, según las previsiones del artículo 34 de la Carta, como ya lo destacó la Corte en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

La declaración de inexequibilidad de este precepto habría podido producirse, por unidad de materia, si la Corte hubiera accedido a declarar la de los artículos 1 y 2 de la Ley acusada.

Empero, como tales preceptos se ajustan a la Constitución, según lo declaró la Corte, y por tanto tiene cabida en nuestro ordenamiento la iniciación de procesos autónomos orientados a la extinción de dominio de bienes mal habidos, y puede el Estado ejercer la acción correspondiente, no cabe la proposición jurídica que hubiera dado lugar a la inconstitucionalidad, siendo menester, por ende, que se atienda al cargo ahora formulado, sin perjuicio de reiterar lo ya expuesto en torno a la exequibilidad de los preceptos que esta norma busca desarrollar.

Si el legislador está obligado a buscar, mediante las normas que profiere, la realización cabal y completa de los postulados y mandatos constitucionales, existiendo la figura de la extinción del dominio como un imperativo de primer orden en la estructura de la Carta Política de 1991, lo menos que podía hacer era radicar, en cabeza de unos determinados órganos, la legitimación en causa para presentar las correspondientes demandas, con miras a la iniciación de los procesos que hicieran efectiva la institución.

Nada obra en contra de que la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación gocen de las indicadas atribuciones, como demandantes, a nombre del Estado colombiano, ya que la decisión, según lo manda la Carta, estará reservada a los jueces de la República.

Es precisamente ese punto el controvertido por uno de los actores, quien además de formular cargos genéricos contra la integridad de la Ley, asegura que la aludida legitimidad en causa vulnera los artículos 34, 58 y 116 de la Constitución por cuanto las dependencias estatales autorizadas para ejercer la acción -de naturaleza jurisdiccional- no hacen parte de la Rama Judicial del Poder Público. “La Dirección Nacional de Estupefacientes -dice- pertenece al Ejecutivo, en tanto que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación (sic) son órganos de control, en los términos del Art. 117 de la Constitución Política, que no ejercen funciones jurisdiccionales”, y agrega que las entidades o autoridades extranjeras u organismos internacionales no pueden cumplir tareas jurisdiccionales dentro del Estado colombiano sin violar la soberanía nacional, protegida por el artículo 9 de la Constitución Política.

Grave confusión aquella en la que incurre el impugnante, al sostener que quien demanda de la Administración de Justicia una cierta decisión hace parte de la Rama Judicial del Estado, o que ejerce funciones de naturaleza jurisdiccional.

Ya se ha visto que la Ley 333 de 1996, acatando lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución, confía a los jueces la tarea de resolver sobre las demandas que se instauren con miras a la extinción del dominio. Quiénes se lo soliciten es algo que compete al legislador contemplar, en ejercicio de sus atribuciones, al fijar precisamente las reglas sobre legitimación en causa.

Pretender que quien pide algo a la jurisdicción ejerce función jurisdiccional es un exabrupto.

Tampoco puede sostenerse que las entidades o autoridades extranjeras u organismos de Derecho Internacional, cuando en el marco de los tratados públicos, piden a Colombia que se inicie el proceso de extinción del dominio, estén invadiendo la órbita de soberanía del Estado, ni ejerciendo función judicial. No se olvide que existen convenios internacionales que comprometen a Colombia en la lucha contra el delito, especialmente el narcotráfico, ni que las entidades y organismos internacionales tienen un interés legítimo en la persecución de gravísimos hechos punibles que afectan a la comunidad internacional; ni se pierda de vista que la legitimación de los patrimonios mal habidos causa desaliento en ese empeño y conspira contra la acción concertada de los Estados y los entes públicos internacionales, perjudicados por delitos que desbordan las fronteras nacionales.

Repárese en que la norma enjuiciada no confía a tales Estados, entidades y organismos atribución jurisdiccional alguna, a no ser que se entienda por tal la solicitud tendiente a la iniciación de procesos.

Esta norma será declarada exequible.

2) El artículo 10 dispone:

“Artículo 10. De la autonomía. La acción de extinción del dominio es distinta e independiente de la responsabilidad penal y complementaria de las actuaciones penales.

La declaración de extinción del dominio corresponderá a los jueces competentes para conocer de las actuaciones penales. En consecuencia, las entidades estatales legitimadas, en los casos en que los bienes tengan su origen en una actividad delictiva, promoverán la acción consagrada en esta Ley cuando la actuación penal termine por cualquier causa y no se haya declarado en ésta la extinción del dominio sobre los bienes considerados como producto, efecto, instrumento u objeto del delito o se hubiere declarado sólo sobre una parte. Por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal.

La providencia que declare la ilicitud de la adquisición del dominio de los bienes en un proceso penal y la sentencia condenatoria que así lo establezca constituyen prueba de la ilícita procedencia de los bienes”.

El primer inciso del artículo transcrito fue declarado exequible mediante Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

En cuanto al segundo, que no ha sido objeto de fallo, tampoco es materia de controversia específica en ninguna de las demandas acumuladas dentro del presente proceso, no tiene en su contra cargos individuales ni resulta ostensiblemente contrario a la Carta Política.

Contra el inciso tercero, tampoco expresan los demandantes censura alguna.

Así, pues, la Corte se declarará inhibida para proferir fallo de mérito, por ineptitud sustancial de la demanda presentada por el ciudadano Pedro Pablo Camargo, quien, pese a sostener que demanda todo el artículo 10 de la Ley, limita los argumentos correspondientes a su primer inciso.

Nada hay que decir sobre las otras dos demandas, en las que dicha norma no aparece como acusada.

3) Contra los artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 333 de 1996, ninguno de los actores formula cargos específicos, por lo cual, en principio, no tienen que ser ahora examinados más allá de los motivos globales propuestos en las demandas. Pero ello no obsta para que, como se hará, la Corte declare la inexequibilidad de uno de ellos, el 31, dada su manifiesta oposición a clarísimos preceptos de la Constitución Política, según lo que más adelante se expone.

En cuanto a los demás, no habiendo prosperado contra la integridad de la Ley ninguno de los cargos generales, se analizarán de modo singularizado si contra ellos se ejerce en el futuro la acción de inconstitucionalidad.

4) El artículo 14 de la Ley dispone:

“Artículo 14. De la competencia. Corresponderá a los funcionarios competentes para conocer de las actuaciones penales la declaración de extinción del dominio cuando la adquisición de los bienes se origine en cualquiera de las circunstancias de que trata esta Ley, o cuando se trate de bienes vinculados a actividades delictivas o destinados a las mismas, sin perjuicio de que la acción de extinción del dominio sea iniciada por las entidades estatales legitimadas con posterioridad a la terminación de la actuación penal, cuando ésta termine por cualquier

causa y no se declare la extinción del dominio o se declare sólo sobre una parte de éstos.

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

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

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

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

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

Aunque la figura de la extinción del dominio es de estirpe constitucional, como ya lo señaló la Corte, nada obsta para que sea el legislador quien, como en los demás procesos, preceptúe lo que a su juicio convenga en torno a los jueces competentes para decidir sobre aquélla. Mal podría esta Corporación, que halló ajustados a la Carta los elementos fundamentales del

proceso de extinción del dominio, negarse a admitir que de ellos hace parte, justamente en garantía del debido proceso, la definición legal sobre competencias.

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

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

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

Carece de sentido, entonces, la pretendida imposición de que necesariamente tuviera el legislador que atar el trámite judicial correspondiente al proceso penal por enriquecimiento ilícito. Ya ha señalado la Corte que, inclusive, conductas tales como las que puedan configurar grave deterioro de la moral social podrían en el futuro no encajar exactamente en tipos penales. Ello depende de lo que el legislador disponga, pues el campo señalado por la Constitución a las causales de extinción del dominio resulta ser bastante más amplio que el de la legislación penal.

Pero, además, aunque se admitiera que constitucionalmente sólo por delitos pudiera haber lugar a la extinción del dominio, de ninguna manera uno de ellos, el del enriquecimiento ilícito, tendría que ser forzosamente -como lo pretende el actor- el que concentrara desde el punto de vista procesal la competencia para resolver sobre una acción autónoma como la

que constituye objeto de la normatividad acusada.

Cuando el inciso segundo de la norma demandada atribuye a los fiscales regionales, a las fiscalías adscritas a la unidad especializada o a las que determine el Fiscal General de la Nación “el conocimiento” de la extinción del dominio, mal puede entenderse que tales dependencias y funcionarios estén autorizados para proferir la sentencia judicial de extinción del dominio, perentoriamente exigida por el artículo 34 de la Constitución.

En efecto, al Fiscal General de la Nación, si bien hace parte de la Rama Judicial del Poder Público como lo dispone el artículo 116 de la Carta, no le ha sido confiada atribución alguna de juzgamiento y, por tanto, ni él ni sus agentes profieren sentencias, ni siquiera en el campo penal, mucho menos en el patrimonial.

El artículo 250 de la Constitución señala que corresponde a la Fiscalía General de la Nación investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores “ante los juzgados y tribunales competentes”, asegurar la comparecencia -ante los jueces- de los presuntos infractores de la ley penal, calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas, dirigir y coordinar las funciones de policía judicial, velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso y cumplir las demás funciones que establezca la ley, esto último, obviamente, dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y considerada la naturaleza de la función que cumple.

El artículo 252 de la Constitución no deja duda respecto al límite entre las funciones atribuidas a los jueces y las que debe desempeñar la Fiscalía, pues, según su expreso mandato, “aun durante los estados de excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el Gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento”.

De todo lo cual resulta que la disposición acusada, a pesar de su tenor literal, no puede interpretarse en el sentido de que los fiscales tengan a su cargo la tarea de proferir la sentencia que declare la extinción del dominio. Ello sería abiertamente inconstitucional. Lo que sí pueden hacer, en el curso de las investigaciones penales que adelantan, es recaudar la información y llevar a cabo las indagaciones pertinentes, para conocimiento del juez que deba aplicar, en el ámbito de sus competencias, la extraordinaria medida del artículo 34, inciso 2, de la Constitución Política.

Una interpretación contextual del artículo 14 enunciado con el 15 ibídem permite corroborar que el legislador no quiso confundir las atribuciones de fiscales y jueces en materia de extinción del dominio como que estableció unos pasos en el trámite de ella, de cuyo seguimiento se infiere sin género de dudas la delimitación de dos momentos procesales: el confiado a los fiscales y el encomendado a los jueces.

Así, el literal a) del artículo 15 señala que el Fiscal que deba conocer de la acción de extinción del dominio, de oficio o por interposición de demanda, ordenará su iniciación mediante providencia interlocutoria apelable en el efecto devolutivo, indicativa de los hechos en que se funda, los bienes y las pruebas o indicios, prevendrá sobre la suspensión del poder dispositivo y decretará la inmediata aprehensión u ocupación y las medidas preventivas pertinentes, si no se hubieren adoptado en la actuación penal.

Después de indicar el trámite a seguir, una vez iniciado el proceso, la norma legal señala el término probatorio, concluido el cual se surtirá traslado por secretaría a los intervinientes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para su concepto.

Al final, la decisión de fondo está reservada exclusivamente a los jueces. El artículo 15, literal f), dice:

“f) Transcurrido el término anterior, cuando el trámite hubiere sido conocido por la Fiscalía, dictará una providencia de acuerdo con lo alegado y probado, en la cual concluya respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción del dominio. Si concluye sobre la procedencia de la declaratoria de extinción de dominio, enviará inmediatamente el expediente al Juez Regional en los asuntos de su competencia o al Juez Penal del Circuito en los demás casos, quienes dictarán la respectiva sentencia de extinción del dominio. verificando que durante el trámite que hubiere adelantado la Fiscalía se hubiera respetado el debido proceso, la plenitud de las formas y la protección de derechos”

Desde luego, el juez -quien es el competente, al tenor del artículo 34 de la Constitución-, puede apartarse de las consideraciones de la Fiscalía, siempre que lo haga fundada y razonadamente.

La exequibilidad que habrá de declararse se condicionará al indicado alcance de la norma.

4. Una inconstitucionalidad manifiesta. Atribución exclusiva del Congreso en materia presupuestal. Los créditos suplementarios o extraordinarios desaparecieron a partir de la Constitución Política de 1991

Cuando de la acción pública de inconstitucionalidad se trata, la Corte Constitucional debe ocuparse inicialmente de analizar las normas acusadas frente a la Carta Política, respecto de los cargos que formule el demandante. Pero su dictamen no está necesariamente ligado a los motivos que en la demanda se expongan, ni se halla sujeta la Corte a la relación que el impugnante establezca entre el precepto acusado y algunos de los artículos de la Constitución.

Como lo establece el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.

Desde luego, el examen de conjuntos normativos de gran complejidad, respecto de cuyo articulado pueden existir numerosos motivos de verificación constitucional, como acontece en este caso, la Corte puede limitar los alcances de la cosa juzgada, circunscribiéndose a determinados aspectos de la normatividad, planteados por los demandantes desde el punto de vista formal o en aspectos de fondo. E inclusive puede abstenerse de proferir fallo de mérito cuando la demanda sea inepta desde el punto de vista sustancial, según reiterada jurisprudencia.

Pero, tan pronto como la Corte advierte que una norma perteneciente a determinado estatuto -incluida dentro de la demanda genérica dirigida contra él, aunque sin cargos específicos- pugna de manera protuberante y palmaria con la Constitución, procede a declararlo, tal como se hará en el presente caso.

El artículo 31 de la Ley 333 de 1996 establece:

Se trata de una norma abiertamente inconstitucional, puesto que deja en cabeza del Ejecutivo una función que corresponde exclusivamente al Congreso.

En efecto, según el artículo 345 de la Constitución, en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con

cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

La misma norma consagra que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, ni por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Según el artículo 150, numeral 11, de la Constitución, es competencia exclusiva del Congreso la de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. El Gobierno está llamado a ejecutar, según lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente, el presupuesto nacional de cada vigencia, pero no le compete modificarlo, incrementarlo ni reducirlo, ni tampoco efectuar traslados presupuestales ni cambiar la destinación de las partidas de gastos.

Ya la Corte ha señalado que, respecto de aquellas funciones sobre las cuales el Constituyente ha plasmado una reserva, en el sentido de atribuir las exclusivamente al Congreso de la República, no puede éste por medio de leyes modificar ni desvirtuar la regla constitucional, y, por tanto, le está prohibido delegar o transferir dichas funciones al Ejecutivo, más aún si lo hace sin límite temporal alguno.

Al respecto, cabe recordar:

“En otros términos, la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-564 del 30 de noviembre de 1995).

Desde luego, como surge del artículo 345 citado, las aludidas restricciones y prohibiciones al Gobierno en materia presupuestal son aplicables en tiempo de paz, pues, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, es posible que el Presidente de la República modifique el presupuesto nacional de manera extraordinaria durante los estados de excepción.

Se reitera lo siguiente:

“En condiciones normales, toda modificación a la ley anual de presupuesto de rentas es también propia de la actividad legislativa ordinaria, con iniciativa del Gobierno, según resulta de las disposiciones consagradas en los artículos 150, numeral 11, y 154, inciso 2o., de la Carta. En cuanto al presupuesto de gastos, de conformidad con el artículo 347 constitucional, no es susceptible de ser incrementado durante el año fiscal por encima del tope fijado por la ley anual de presupuesto. Sin embargo, nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.

Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los estados de excepción en su conjunto (artículos 212 a 215) en armonía con los artículos 345 y siguientes, que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo “en tiempo de paz”, por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias como las que invoca el decreto examinado, a partir de una declaratoria ya hallada exequible por esta Corte, no son compatibles con la aplicación de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos, como ocurre en el presente caso.

Esto no acontece únicamente en la vigencia de la Constitución de 1991, sino que podía tener cabida al amparo de la Carta anterior, como lo acredita la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, plasmada especialmente en las sentencias del 25 de noviembre de

1976 (Magistrado Ponente: Dr. Guillermo González Charry) y del 13 de marzo de 1986 (Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz), mediante las cuales se admitió expresamente que tanto en los casos del artículo 121 como en los del 122 de dicha Constitución, la obtención de recursos fiscales para atender las necesidades de orden público podía hacerse por medio de decretos legislativos. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-448 del 9 de julio de 1992).

Ahora bien, durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 era posible, aun en tiempo de paz, que por circunstancias extraordinarias, no hallándose reunido el Congreso y previo concepto favorable del Consejo de Estado, pudiera el Gobierno abrir los llamados créditos suplementales o extraordinarios, con miras a efectuar aquellos gastos urgentes que demandara la actividad administrativa dentro del período de crisis y que no estaban originalmente previstos.

Decía el artículo 212 de esa codificación constitucional:

“Artículo 212. Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible a juicio del gobierno, estando en receso las cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse un crédito suplemental o extraordinario.

Estos créditos se abrirán por el consejo de ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen favorable del Consejo de Estado.

Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.

El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al presupuesto de gastos”.

La Constitución Política de 1991 no plasmó figura alguna similar a la mencionada, por lo cual resulta contrario a sus preceptos pretender revivirla por norma de carácter legal.

Se declarará inexecutable, dada su abierta incompatibilidad con la Constitución, el artículo 31 acusado.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por

mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE el texto íntegro de la Ley 333 de 1996, “Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”, respecto del cargo genérico formulado sobre posible violación del derecho de propiedad y de la garantía de no ser afectado por confiscación.

Segundo.- La Corte se declara INHIBIDA para proferir fallo de mérito sobre el artículo 10 - incisos 2 y 3- de la Ley 333 de 1996, por ineptitud sustancial de la demanda.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 333 de 1996.

Cuarto.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 14 de la Ley 333 de 1996.

Quinto.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, en relación con los artículos 1, 2, 5, 6, 9, 10 -inciso 1- y 33 de la Ley 333 de 1996.

Sexto.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, en relación con la parte, de nuevo demandada, del artículo 7 de la Ley 333 de 1996 que dice: “Artículo 7º. De la Naturaleza de la acción. La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes ...”

Decláranse EXEQUIBLES, por las mismas razones expuestas en dicho fallo y en el presente, las palabras “independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido”, ahora acusadas, pertenecientes al mismo artículo.

Séptimo.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 31 de la Ley 333 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-409/97

Por las mismas razones expuestas en el salvamento de voto a la sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, salvo parcialmente mi voto en relación con lo decidido en esta oportunidad, exceptuando únicamente la declaración de inexequibilidad del artículo 31 de la ley 333 de 1996, inexequibilidad que propuse y con la cual estuvieron de acuerdo todos los magistrados.

Santafé de Bogotá, agosto 28 de 1997

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-409/97

Referencia: Salvamento de voto de la sentencia C-409/97, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad, presentada por varios ciudadanos, contra algunas disposiciones de la ley 333 de 1996 “Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”.

Dado que los suscritos magistrados salvamos el voto en el proceso que culminó con la sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, que resolvió la demanda presentada por distintos ciudadanos contra varios preceptos de la ley 333 de 1996 “por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”, entre otras razones, por considerar que la extinción del dominio es una pena por la comisión de delitos y, por tanto, no puede ser retroactiva ni independiente del proceso penal, consideramos que estos mismos argumentos unidos a los demás allí expuestos, son aplicables al caso que en esta oportunidad se decide y a ellos nos remitimos.

Fecha ut supra,

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO