

Sentencia C-441/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza jurídica

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Condiciones para su ejercicio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

Referencia: expediente No. D-8289

Demanda de inconstitucionalidad contra el texto íntegro de la Ley 1330 de 2009.

Demandantes: Vanessa Benavides Quevedo y Mayra Betancourth Santander

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011).

## I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>

Las ciudadanas Vanessa Benavides Quevedo y Mayra Betancourth Santander, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Nacional, demandaron la Ley 1330 de 2009, en su integridad.

### 1. Texto normativo demandado

El texto de la ley, cuya inconstitucionalidad íntegra se solicita, es el siguiente:

LEY 1330 DE 2009

(Julio 17)<sup>2</sup>

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley tiene por objeto la aplicación de mecanismos que permitan imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción del dominio.

ARTÍCULO 2o. OPORTUNIDAD. A partir de la resolución que decrete el inicio del trámite de extinción y, hasta antes de surtirse el traslado de que trata el numeral 7 del artículo 13 de la Ley 793 de 2002, quien pretenda acogerse al beneficio que consagra esta ley podrá solicitar la celebración de un acuerdo de entrega voluntaria de bienes para que se profiera sentencia anticipada de extinción del dominio.

ARTÍCULO 3o. BIENES. Son susceptibles del trámite abreviado, los bienes respecto de los cuales se predica alguna de las causales consagradas en el artículo 2o de la Ley 793 de 2002, aun hayan sido adquiridos por sucesión o por cualquier otra de las formas de adquirir el dominio e independientemente en cabeza de quien se encuentren.

ARTÍCULO 4o. DEL TRÁMITE ABREVIADO. El trámite abreviado de que trata esta ley, se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

1. Efectuada la solicitud de acuerdo, el fiscal de conocimiento, dentro de los cinco (5) días siguientes escuchará en declaración juramentada a quien eleve la solicitud, en la cual exprese su voluntad de someterse al trámite abreviado que regula este decreto, acepte la existencia de cualquiera de las causales establecidas en el artículo 2o de la Ley 793 de 2002, identifique, individualice y entregue los bienes sobre los cuales debe recaer la acción, estén o no incluidos dentro de la resolución de inicio. Deberá expresar también el beneficio que pretende obtener como contraprestación a su voluntad de someterse a este trámite, dentro de los términos de esta ley.

En caso de que los bienes no estén incluidos dentro de la resolución del inicio, el Fiscal ordenará de inmediato la inscripción y materialización de las medidas cautelares sobre ellos.

2. Terminada la diligencia de declaración, el fiscal ordenará en forma inmediata el avalúo comercial de los bienes con el fin de determinar el valor de los mismos, avalúo que se practicará en el término de quince (15) días. En ningún caso el fiscal de conocimiento podrá remitir la actuación al juez sin que se hayan practicado los avalúos correspondientes.

Recibido el dictamen que contenga el avalúo, el fiscal correrá traslado de este a la parte interesada, quien dentro de los tres días siguientes, podrá objetarlo solo por error grave. El fiscal si considera procedente la objeción dispondrá de un término de cinco días para practicar otro dictamen designando para tales efectos un nuevo perito, este último avalúo no será objetable.

3. Obtenido el avalúo y estando en firme, el fiscal elaborará un acta donde conste la aceptación de la causal, la entrega voluntaria de bienes y la solicitud que se haga sobre los beneficios que pretenda obtener, la que remitirá al juez competente en forma inmediata para que profiera la respectiva sentencia.

4. Recibidas las diligencias por el Juez, este dentro del término de ocho días hábiles, revisará que durante el trámite surtido por la Fiscalía General de la Nación se hayan respetado las garantías fundamentales y procederá a dictar sentencia anticipada de extinción de dominio, la que contendrá el acuerdo suscrito con la Fiscalía.

Contra esta sentencia solo procederá el recurso de apelación.

**ARTÍCULO 5o. DE LOS BENEFICIOS OBTENIDOS CON LA ENTREGA DE BIENES.** Quien acuda al proceso y entregue voluntariamente bienes en los términos y condiciones establecidos en el artículo 2o y 4o de esta ley, obtendrá beneficios que le permitan una vivienda para sí, o sus familiares.

El juez en la sentencia señalará en forma clara y expresa, el bien que se otorgue como beneficio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 1o de este artículo, y sobre este declarará la improcedencia de la extinción de dominio, levantará las medidas cautelares

dispuestas por la Fiscalía y ordenará a la Dirección Nacional de Estupefacientes la entrega real y material del bien o del valor equivalente.

PARÁGRAFO 1o. El beneficio a que se hace acreedor quien se acoja al presente trámite, oscilará entre el 0.1% y 5% del valor total de los bienes efectivamente entregados.

Para tasar este beneficio, el Juez evaluará:

a) El momento procesal cuando se presentó la solicitud del beneficio.

b) El número de bienes entregados.

c) El valor total de los bienes.

PARÁGRAFO 2o. De comprobarse la existencia de otros bienes distintos a los entregados que puedan ser objeto de la acción, el afectado perderá todo beneficio que hubiese obtenido.

En caso de incumplimiento, el juez a solicitud de la fiscalía revocará el beneficio y continuará con la declaratoria de la extinción de dominio respecto de dichos bienes, o su valor equivalente -esto en caso de que el bien destinado se haya vendido- sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 6o. En caso de no incluirse todos los bienes afectados dentro de la resolución de inicio, el fiscal continuará la actuación respecto de aquellos que no fueron objeto del acuerdo y proseguirá el trámite regulado en la Ley 793 del 2002 sobre estos.

ARTÍCULO 7o. Si se han celebrado acuerdos en materia de bienes con autoridades extranjeras, quien pretenda el beneficio consagrado en esta ley, ratificará los términos del acuerdo suscrito en el extranjero y solicitará a la Fiscalía General de la Nación el reconocimiento del beneficio, si a ello hubiera lugar.

Recibida la ratificación y la solicitud del beneficio, el Fiscal que esté conociendo del trámite de extinción, dictará una resolución de sustanciación donde reconozca ese acuerdo y remitirá la actuación al Juez para que profiera la respectiva sentencia en los términos del artículo 4o de esta ley.

PARÁGRAFO. Si el acuerdo celebrado con autoridades extranjeras comprende bienes sobre

los cuales la Fiscalía General de la Nación no ha iniciado trámite de extinción del dominio, quien pretenda el beneficio presentará el escrito a que se refiere este artículo a la Dirección Nacional de Fiscalías, con el fin de que se inicie la respectiva acción de extinción y aplicar el procedimiento previsto en esta ley.

ARTÍCULO 8o. VIGENCIA. La presente ley empezará a regir a partir de su publicación y se aplicará a los trámites que a la fecha de entrada en vigencia se encuentren en curso.

## 1. Demanda: pretensión y cargos

### 2.1 Normas constitucionales que se consideran infringidas

Las demandantes consideraron que la Ley 1330 de 2009, tomada en su integridad, vulneraba los artículos 2, 4, 34, 58, 95 y 333 de la Constitución, pero en auto del 11 de octubre de 2010, el despacho del Magistrado ponente decidió inadmitir los cargos relacionados con los artículos 2, 4, 95 y 333, decisión que, ante el silencio de las demandantes, quedó en firme mediante auto del 4 de noviembre de 2010, razón por la cual el trámite continuó sólo respecto de los cargos relacionados con posible vulneración de los artículos 34 y 58 de la Constitución.

### 2.2 Cargos de inconstitucionalidad

Los cargos finalmente admitidos a trámite se pueden sintetizar de la siguiente manera:

#### 2.2.1 Cargo por vulneración del artículo 34 de la Constitución

La propia demanda reconoce que la violación del artículo 34 de la Constitución es el eje central del reproche de inconstitucionalidad. La ley demandada permite la permanencia, en el patrimonio respectivo, de un bien respecto del cual judicialmente se ha declarado que se predica una causal de extinción de dominio. Después de citar sentencias de la Corte en las que se afirma que en la figura de la extinción de dominio no es posible retribuir al propietario, ni indemnizarlo, ni permitirle la conservación de alguno de los bienes mal habidos, se afirma en la demanda:

“Al permitirse la existencia de una contraprestación por parte del Estado en un proceso de extinción de dominio, no se generaría otra cosa más que el saneamiento de la ilicitud de la cual se encuentra impregnado el aparente derecho de propiedad, saneamiento a todas luces inconstitucional e ineficaz, ya que como desde el derecho romano, y la misma Corte lo ha confirmado, lo ilícito no genera derechos, así: “la propiedad lograda con base en conductas ilícitas, en hechos reprobados, ya por las disposiciones que regían, jamás puede legitimarse” (Sentencia C-374 de 1997). Lo que el constituyente buscó al dar rango constitucional a la acción de extinción de dominio es eliminar el viciado y aparente derecho de propiedad, aniquilando así el principal incentivo de la comisión de conductas ilícitas que tan extendidas se encuentran en nuestro país, finalidad que bajo ninguna interpretación cumple la Ley 1330 de 2009.”

En resumen, para las demandantes, la posibilidad constitucional consignada en el artículo 34 de la Carta, de declarar por sentencia judicial extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, no permite al legislador establecer mecanismos o beneficios que autoricen al juzgador a abstenerse de extinguir el dominio cuando ha comprobado la ocurrencia de la ilicitud, el perjuicio o el deterioro.

### 2.2.2 Cargo por vulneración del artículo 58 de la Constitución

Afirma la demanda que la Ley acusada, “al tener como columna vertebral la concesión de una contraprestación a la persona que entrega sus bienes y se acoja al trámite abreviado y por tanto no se ejecute completamente la acción de extinción de dominio que el procesado merece, vulnera de manera fehaciente el artículo 58 constitucional, puesto que ello significaría:

-Aprobar la adquisición del derecho de propiedad sin arreglo a las leyes civiles, derecho que nunca existió.

-Permitir que el interés común, por el que debe velar el Estado, ceda de cierta forma al interés particular, pues la persona que adquiere el beneficio por someterse al trámite abreviado ha ganado mucho al no serle extinguido el dominio sobre todos sus bienes tal como debía hacerse.

-Avalar el incumplimiento de la función social de la propiedad, pues es evidente que la persona que adquirió de tal manera su propiedad, tan solo se mantuvo en su propia esfera, buscó la satisfacción de sus propios intereses y no visualizó mas allá de ello, por tanto el aparente derecho se generó carente de todo lazo de cooperación, solidaridad e interés común”.

## 1. Intervenciones ciudadanas

Las intervenciones ciudadanas abordaron el estudio de la demanda de forma integral, sin distinguir entre los dos cargos formulados.

### 3.1 Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Solicita la declaratoria de exequibilidad de la Ley demandada, en lo que toca con su conformidad con los artículos 34 y 58 de la Constitución. No debe perderse de vista que la Ley, desde su mismo título, establece que el trámite abreviado, y el beneficio concedido, se otorga al procesado cuando éste ha decidido colaborar con la justicia “para poder así cumplir con la finalidad de imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción de dominio”. Concesión que puede ser conferida por el legislador, quien tiene la facultad de diseñar la política criminal.

La Corte Constitucional ha destacado que la acción de extinción de dominio tiene una naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, autónoma, independiente, directa y vinculada al régimen constitucional de propiedad. Su origen se encuentra en el propio artículo 34 de la Carta, y su desarrollo ha correspondido al legislador.

Dice la Academia que “es viable que...mediando la colaboración del procesado al manifestar la entrega voluntaria de los bienes, le sea concedido un beneficio que, circunscrito al régimen de propiedad, oscilará entre el 0.1% y 5% del valor total de los bienes efectivamente entregados” y que “la correlación beneficio y entrega voluntaria de los bienes por parte del titular de los bienes objeto de declaratoria de extinción de dominio, guarda la lógica adecuada y se ajusta con suficiencia a las pautas constitucionales, pues relacionada estrechamente la acción de extinción de dominio con el derecho de propiedad, es viable

entonces que el beneficio otorgado se ajuste igualmente al mismo régimen, y por qué no decirlo, en ajuste con los principios de dignidad y mínimo vital, con la destinación específica a la vivienda familiar”.

Subraya además que el beneficio es concedido por el juez natural, respetándose la naturaleza jurisdiccional de la acción de extinción de dominio. El beneficio no es una indemnización, cosa que sería constitucionalmente inadmisibles, sino que obedece a la relación que se establece en la Ley demandada entre la entrega voluntaria de bienes y el beneficio por colaboración. Este beneficio resulta “incluso inferior a los costos que el aparato judicial debe sufragar con el normal desarrollo del proceso judicial...”

Con base en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1330 de 2009, se concluye que la Ley obedece a un propósito de la política criminal del Estado, consistente en “la efectividad de la acción encaminada a reducir la criminalidad y a obtener la extinción de los bienes de origen ilícito, procurando reducir no solo tiempos procesales sino los costos que genera la implementación de toda una estructura judicial encaminada a la declaratoria final de la extinción del dominio” (folio 61). El reconocimiento de beneficios es propio de la función del legislador, como se ha visto en materia penal, “cuyas repercusiones son mucho más notorias por cuanto se trata de la atenuación del ejercicio del ius puniendi del Estado respecto a la afectación del derecho de una persona que ha atentado contra los bienes jurídicos protegidos por la ley, precisamente cuando esta última acepta de manera voluntaria la comisión del hecho punible y le permite en esta forma a la jurisdicción hacer efectivo el principio de economía procesal y de cumplida y pronta justicia” (folio 63). Si la Corte ha admitido en materia penal las negociaciones, los preacuerdos, e incluso la renuncia a la acción penal –en el principio de oportunidad-, resulta viable que también lo haga respecto de una acción real como la extinción de dominio, mas aún si se tiene en cuenta que, contrario a lo dicho en la demanda, el beneficio no es ni una reparación, ni una compensación por el sacrificio de un ilícito derecho, ni una indemnización.

En resumen, se estima que la ley demandada adopta un procedimiento proporcional y adecuado, que atiende a los principios constitucionales de economía procesal y de efectividad de la política criminal del Estado, “y que se traducen en un ejercicio adecuado de la autonomía legislativa” (folio 65).

### 3.2 Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá

Pide que se declare la inexecutable de toda la Ley 1330 de 2009.

Considera que el problema jurídico es si la ley demandada, al establecer un trámite abreviado para la extinción de dominio y el beneficio por colaboración a favor de la persona a quien se extingue el dominio, es contraria a la Constitución Política, y a los deberes del Estado, en tanto sanea el derecho de propiedad obtenido de manera ilícita y desconoce la primacía del interés público o social.

Después de repasar el concepto de orden justo que la Constitución garantiza, y el tipo de propiedad que constitucionalmente se protege según la jurisprudencia de la Corte, concluye la intervención que “el Estado no debe premiar al individuo que ilícitamente incrementó su patrimonio, pues su origen es contrario a la moral social y al ordenamiento jurídico... La Ley 1330 de 2009 rompe toda armonía en cuanto es contraria a los fines del Estado, no se puede pretender que por cuestiones de celeridad se vean afectados derechos como es la propiedad, ya que la forma legal de incrementar el patrimonio deberá ser mediante el trabajo o actividad lícita: Se estaría dando el mismo privilegio entre un individuo que adquiere sus bienes de forma lícita que uno que pretendió por motivos egoístas, contrarios a la moral social y persiguiendo deseos egoístas, el privilegio de quedarse con un bien ilícitamente adquirido. Esta ley deberá salir del ordenamiento jurídico ya que de ninguna manera puede premiar comportamientos reprochables pues el fin es que los individuos se abstengan de incurrir en ilícitos”.

Pide la executable de la Ley. Las demandantes parten de una premisa equivocada, pues entienden que el beneficio consagrado en la Ley 1330 de 2009 se da a título de contraprestación con ocasión de tal extinción, lo cual no es cierto. Lo que se consagra en el artículo 5º de la Ley, que es el núcleo de la misma, es un estímulo para que quienes hayan adquirido bienes de manera ilícita, sujetos a la acción de extinción de dominio, los entreguen sin mayor conflictividad, propiciando una justicia más celer y efectiva, y permitiendo que dichos bienes ingresen al patrimonio del Estado sin mayor costo. “No se trata de una contraprestación porque la misma ley y quien entregue los bienes objeto de dicha ley, parten del reconocimiento cierto de que se trata de bienes adquiridos sin justo título, de manera ilícita y por ello se entregan todos esos bienes. Lo que ocurre es que, como estímulo para

todos aquellos que tienen bienes sujetos a extinción de dominio, los entreguen, se contempla un beneficio consistente en un valor o bien tal que le permita a quien haga dicha entrega total de bienes ilícitos, una vivienda para si o para sus familiares...No siendo entonces una contraprestación el beneficio o estímulo consagrado en la Ley demandada y estando autorizado el mismo por el ordenamiento constitucional, no están llamados a prosperar los cargos señalados por las accionantes, ..., más aún cuando dicho estímulo o beneficio resulta razonable y proporcional porque, por una parte, el valor que se concede es ínfimo frente a lo que se entrega (el 0.1% y el 5% del valor de los bienes entregados voluntariamente), representado en una vivienda para el destinatario o sus familiares y, por otra parte, la finalidad es legítima, en la medida en que logra para el Estado mayores recursos y una justicia más pronta y efectiva, con menor conflictividad y a menor costo.”

### 3.4 Intervención de la Fiscalía General de la Nación

Solicita que se declare la exequibilidad de la ley demandada.

Después de recapitular brevemente los alcances del artículo 34 de la Constitución, y especialmente la imposibilidad de que de bienes mal habidos se generen derechos, y de examinar las obligaciones que la Constitución impone a los propietarios en ejercicio del derecho de propiedad, el Fiscal plantea las razones por las cuales los cargos no deben prosperar.

En primer lugar, considera que en materia de administración de justicia, política criminal, regulación de procedimientos y competencias judiciales, asiste al legislador una amplia libertad de configuración. El tema de la extinción de dominio está estrechamente ligado con la determinación de responsabilidades penales, y su diseño procesal hace parte de la política criminal. El legislador ha encontrado que para favorecer la aplicación de la acción de extinción de dominio, es necesario buscar mecanismos que permitan hacer efectiva la persecución criminal de manera más rápida y eficaz, atendiendo los fines de dicha acción, sin entender que existe protección legal sobre títulos viciados. Agrega el señor Fiscal:

“...la posibilidad de la terminación anticipada de los procesos de extinción de dominio –sentencia anticipada-, previa la celebración de acuerdos de entrega de bienes voluntarios, a cambio del beneficio para el implicado y su familia de garantizar la vivienda digna, el cual se mantiene salvo que se compruebe la existencia de otros bienes que pueden ser objeto de la

acción y que no hayan sido entregados; o el implicado incurra en incumplimiento del acuerdo pactado, no resulta contraria a los fines previstos en la Constitución, pues su consagración legal, permite al Estado identificar más fácilmente los posibles autores y partícipes de conductas ilícitas que anteriormente, en razón y ocasión de la investigación, se reservaban el deber de colaboración con la justicia, o simplemente esperaban un lapso de tiempo determinado hasta la declaratoria de extinción de dominio, que a su turno representaba un mayor desgaste del aparato jurisdiccional.

“Ciertamente, y contrario a lo señalado por las demandantes en acción pública, no es que el interés común ceda al interés particular, o mucho menos, que se apruebe la adquisición del derecho de propiedad sin arreglo a las leyes civiles, habida cuenta de que el beneficio señalado en la Ley 1330 de 2009, es adecuado por cuanto la finalidad que persigue, es la obtención de vivienda familiar para quienes entregan voluntariamente los bienes de procedencia ilícita; es decir, la norma simplemente establece un trámite abreviado para la extinción de esos bienes.

“La Ley 1330 de 2009 tiene por objeto la aplicación de mecanismos que permiten imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción de dominio, en esa medida sus objetivos son constitucionalmente admisibles”.

## 1. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, solicita a la Corte que se declare la inexecutable de la Ley 1330 de 2009.

Considera que los beneficios estipulados en ella como consecuencia de someterse al trámite abreviado previsto para los bienes objeto de extinción de dominio, vulnera los artículos 34 y 58 de la Carta. Para el Ministerio Público, “El reconocimiento del derecho de dominio y su protección, no pueden extenderse en ningún caso a las personas que adquieren este derecho por medios ilícitos. Quien procede sin arreglo a la ley no puede consolidar el derecho de propiedad y menos puede pretender para sí la protección que suministra el ordenamiento jurídico. El dominio que se ejerce en este evento...es sólo aparente, pues es portador de un vicio originario que lo torna incapaz de consolidarse, vicio que no es susceptible de

saneamiento y que habilita al Estado a desvirtuar el dominio en cualquier momento.”

El Procurador comparte el planteamiento de la demanda “pues los bienes materia de extinción de dominio no pueden, merced a su entrega voluntaria, servir de base para que el Estado reconozca, a alguno de ellos, o a un bien adquirido con ellos, un status lícito, en beneficio de sus titulares o de sus familiares”. La ley demandada vulnera el artículo 34 Superior, que consagra la acción de extinción de dominio, pues establece unos beneficios que no se avienen con lo perseguido por el constituyente, como el de que los bienes adquiridos de manera ilícita bajo ninguna circunstancia pueden obtener el status de legalidad.

Después de examinar el propósito explícito del legislador al expedir la ley, con base en el contenido de la exposición de motivos respectiva, dice la vista fiscal que:

“Si bien el fin perseguido por el legislador, al hacer parte de la política criminal del Estado, es valioso a la luz de la Carta, no debe pasarse por alto que las disposiciones normativas contenidas en la ley no pueden exceder los límites establecidos en la Constitución. La Ley 1330 de 2009 convalida, así sea en una parte porcentual mínima, la adquisición de bienes que provienen de una fuente ilícita, al margen de la ley, lo que va en contra del artículo 58 superior, pues reconoce la propiedad privada adquirida sin arreglo a la ley, dado que ofrece como contraprestación de una entrega voluntaria de bienes, sanear la irregularidad en la adquisición de aquél que queda en manos de quién ilícitamente lo hubo.

...

“El beneficio de compensación por colaboración efectiva dentro de la acción de extinción de dominio no es aceptable, porque no se aviene con los principios constitucionales que regulan el derecho a la propiedad. La colaboración no alcanza a justificar los graves daños que le ocasionan al Estado y a la sociedad los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito. Esta colaboración no es espontánea, pues sólo ocurre después de que se decreta el inicio del trámite de la extinción, ni eficaz, pues lo único que logra es que las personas vinculadas a dicho trámite acepten de manera voluntaria entregar los bienes, lo cual, si el proceso se sigue, deberán aceptar de todas maneras, aún en contra de su voluntad...”.

Culmina el concepto afirmando que en reiteradas sentencias la Corte ha dejado en claro que

no se puede indemnizar a quien resulte afectado por una sentencia de extinción de dominio, ni de compensar de alguna forma y en cualquier medida la disminución que por tal motivo se produzca en su patrimonio, debido a que en realidad, la “pérdida” patrimonial no existe en sentido estricto, por cuanto el derecho en cuestión no se hallaba jurídicamente protegido: “La ley 1330 de 2009 concede beneficios que desnaturalizan la estructura de la acción de extinción de dominio, al establecer la posibilidad de sanear la adquisición ilícita de la propiedad, lo cual desconoce los criterios constitucionales fijados para la protección y conservación del referido derecho”. De ahí la solicitud de inexequibilidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### 2. Cuestión previa. Sobre la aptitud sustancial de la demanda

2. Antes de abordar los problemas jurídicos sustanciales que las ciudadanas demandantes plantean, la Corte debe responder a la cuestión relacionada con la aptitud de la demanda, para suscitar por parte de la Corte Constitucional un pronunciamiento de mérito.

Esto, para establecer una cuestión primordial de procedibilidad del juicio abstracto que adelanta esta Corporación, a saber, si están presentes o no los elementos mínimos requeridos al ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, que la habilitan para decidir de fondo, para resolver con fuerza de la cosa juzgada el conflicto de derechos y bienes jurídicos constitucionales que el caso representa.

3. Con tal propósito, se retomará el precedente constitucional fijado respecto de la acción de constitucionalidad (2.1.) y las condiciones para su ejercicio (2.2.), elementos con los cuales se efectuará la valoración correspondiente sobre la demanda bajo estudio. (2.3.). Por último y siempre y cuando sea absuelta positivamente la cuestión anterior, procederá a resolver sobre las cuestiones materiales propuestas.

2.1. La naturaleza jurídica de la acción de constitucionalidad y las condiciones para su ejercicio

4. La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana, con el cual se desarrolla el principio previsto en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, de ser Colombia un Estado social de derecho democrático y participativo. Dicha acción está destinada a provocar que la Corte Constitucional, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo.

Es, en este orden, un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 CP), con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas.

5. Ahora bien, aún desde su faceta como derecho constitucional fundamental, esta facultad reconocida a los ciudadanos puede estar regulada y delimitada por la ley, a fin de hacer efectivo su ejercicio y definir las reglas a las cuales se somete. Pero al mismo tiempo, la regulación del derecho de accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa reconocido en el Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran.

Porque, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup>, no es función de ésta actuar de oficio, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni tienen cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta.

7. De tal suerte y no obstante su carácter de acción pública, conforme a lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la demanda debe incluir todas las normas que deberían ser acusadas para que el fallo no sea inocuo. Y en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se

establecen los demás requisitos que debe reunir la demanda, en los que se disponen las exigencias básicas con las cuales el ciudadano ejerce su derecho de modo responsable y participa activamente en el proceso del que trata el artículo 241 de la Constitución Política, suministrando la información necesaria que permite tanto activar el funcionamiento de la jurisdicción constitucional a instancias de la Corte, como la obtención de un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada disposición jurídica.

2.2. Los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y la interpretación constitucional sobre los mismos

8. Por lo que hace a los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en reiterada jurisprudencia, en particular desde la sentencia C-1052 de 20014 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, esta Corporación ha enfatizado sobre la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, de “razones conducentes para hacer posible el debate”, con las que se informe adecuadamente al juez constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados.

9. Tales requisitos no son otros que la definición del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (artículo 2 del Decreto 2067 de 1991).

El objeto demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991), cuya trascripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo se aprecia como contrario a la Constitución.

El concepto de la violación, consiste en la “exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”. Y aunque resulta evidente que el ciudadano puede “escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto”, en todo caso debe concretar: i) los “cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera

relativamente clara las normas constitucionales violadas”<sup>5</sup>; (ii.) el “‘contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>6</sup>’”; (iii.) “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991)”, que sean para el juez constitucional “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>7</sup>.

Esto último significa que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de manera específica cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales. Por último, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada<sup>8</sup>.

La competencia, en fin, alude a que es la Corte Constitucional quien debe conocer del asunto sometido a su juicio, por cuanto el objeto demandado así lo determina de conformidad con lo previsto en el artículo 241 de la Constitución.

10. Por lo demás, el lleno de todos estos requisitos, es condición para que, dado el caso excepcional que se enunció en el numeral anterior, pueda la Corte constitucional integrar la unidad normativa, que opera cuando no se demanda la proposición jurídica completa y resulte necesario efectuar dicha integración, para evitar crear incoherencia en el orden jurídico, decisiones inhibitorias o la pervivencia de normas jurídicas legales conexas a las declaradas inconstitucionales.

Mas como se ha dicho, la ocurrencia de las precisas y excepcionales circunstancias que permiten extender el examen de constitucionalidad a normas no acusadas, requieren en todo caso que se presente una demanda en forma en contra de un texto legal<sup>9</sup>.

11. Pasa la Corte a analizar si conforme lo expuesto, la demanda completó estas exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo en el presente proceso.

2.3. Estudio de los requisitos de la demanda en el presente proceso

13. En primer lugar, se observa que la demanda se dirige contra la totalidad de la ley 1330 de 2009, lo cual supone, como es evidente, una carga de argumentación adicional para el o la accionante, en atención a que sus razones deben tener la capacidad de involucrar enteramente los bienes jurídicos y construcciones normativas que contempla la ley o en su defecto, establecer por qué el alegato de inconstitucionalidad de una determinada norma, lleva inevitablemente a despojar de legitimidad constitucional el resto de sus preceptos.

No se aprecian en el libelo demandatorio objeto de análisis en este proceso, ninguna de tales consideraciones, de modo que no se cumple con el requisito de la especificidad, cuya carencia deriva irremediablemente en incumplimiento de las restantes exigencias para estimar una demanda apta.

14. En efecto, los argumentos de las ciudadanas enfocan su análisis en particular en torno de los beneficios atribuidos en la ley, a quien en el marco del proceso de extinción de dominio reconoce poseer o tener a su nombre, bienes comprendidos dentro de las causales consagradas en el art. 2º de la ley 793 de 2002 y aspira a obtener producto de tal reconocimiento, un beneficio de entre el 0.1% y el 5% del valor total de los bienes efectivamente entregados. Es de observar que no se precisan las disposiciones o apartes normativos a los que se refieren las actoras. Sin embargo, en razón del principio pro actione, observa la Corte que esta figura jurídica se encuentra sustancialmente en el art. 5º de la ley 1330 de 2009.

15. Sobre ese beneficio en general, afirman las actoras que genera un saneamiento de la ilicitud, lo cual jamás puede legitimarse como lo confirma la acción de extinción de dominio del artículo 34 constitucional y el derecho de propiedad con “arreglo a las leyes civiles”, donde el interés común de asegurar la legalidad en el acceso al derecho y su prevalencia al simple interés particular, del art. 58 C.P. Pero con demandar ese elemento concreto, no se ataca la ley entera, no se dice cómo se afecta la validez constitucional de toda ella, en el sentido de argumentar cómo y por qué la norma no identificada que se acusa, es la columna vertebral de la ley 1330 de 2009 y sin la cual, las restantes disposiciones pierden por completo de sentido y validez a la luz de la Carta. Una conclusión que el juez constitucional en principio no puede inferir, ni se desprende por sí sola de la estructura de la ley.

16. Así pues, revisada la demanda con atención, en ella se hacen visibles diversas

disposiciones y normas que contemplan bienes jurídicos que se pueden escindir de la anterior figura y que no fueron considerados en su propia entidad. Es el caso del artículo 1º, cuando determina como objeto y ámbito de aplicación de la ley, el “imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción del dominio”, frente al cual no se formula ningún reproche concreto ni se plantea la oposición objetiva con norma constitucional alguna, ni en particular, con los artículos 34 y 58 de la C.P., en torno de los cuales gira la demanda.

No se plantea tampoco la oposición objetiva entre la figura constitucional de la extinción de dominio y del derecho económico del art. 58 de la Carta, con el artículo 2º de la ley 1330 de 2009, atinente a la oportunidad en que se puede solicitar la celebración de un acuerdo de entrega voluntaria de bienes para que se profiera sentencia anticipada de extinción del dominio y con el artículo 3º, sobre la inclusión del tipo de bienes frente a los cuales se puede tramitar el procedimiento abreviado previsto en esa ley.

Tampoco se aprecia en la demanda ninguna afirmación respecto de cómo se produce una vulneración de las mencionadas dimensiones negativa y positiva de la propiedad constitucional, al preverse las reglas procedimentales del trámite abreviado en el artículo 4º de la ley y en el artículo 5º en materia de fijación de los beneficios obtenidos con la entrega de bienes. En fin, no se señala la vulneración de otros bienes constitucionales distintos con los que dichas configuraciones legales podrían confrontarse.

Es igualmente visible la ausencia de argumentación concreta de figuras tan relevantes dentro de la ordenación normativa acusada, como las que se podrían llamar condiciones resolutorias de los beneficios alcanzados de que tratan el párrafo 2º del artículo 5º y el artículo 6º. Del mismo modo, se echa de menos alguna manifestación concreta sobre la regulación que se establece en lo relativo a acuerdos celebrados con autoridades extranjeras del artículo 7º de la ley 1330 de 2009.

17. Con esta simple revisión del texto de la ley, resulta evidente que la demanda no ha contemplado elementos trascendentales que la componen y en ese orden, el sólo aducir una violación de los artículos 34 y 58 de la Constitución, no satisface la aptitud del cargo, que además de cierto y claro, debe contener al menos un argumento de inconstitucionalidad concreto que evidencie la contradicción propuesta entre los preceptos de la Carta y las

normas acusadas. Es decir, que al sólo referirse en abstracto al beneficio reconocido dentro del trámite abreviado de extinción del dominio, pero no a las otras disposiciones y normas de la ley 1330 de 2009, las anteriores reflexiones de las actoras ya expuestas, resultan vagas e indeterminadas y sin relación específica con lo que en ellas se ordena.

De modo que tampoco se establece argumento alguno de carácter constitucional, como forma de acometer el requisito de la pertinencia y a partir de allí, de suscitar la duda mínima que en el juez constitucional debe producirse ante los argumentos de la demanda.

18. Ahora bien, por lo que se refiere al cargo contra la disposición que hace referencia propiamente al beneficio creado por la ley y sobre el cual recae la acción ejercida, según se desprende del escrito correspondiente de las ciudadanas Benavides y Betancourth, observa la Sala Plena que las consideraciones de aquellas se reducen a afirmar que con la ley 1330 de 2009 se produce saneamiento ilegítimo de bienes mal habidos, lo que resulta contrario a las leyes civiles, a la función de la propiedad y a la figura constitucional de la extinción del dominio que operan como reglas constitucionales sin excepción.

Unas razones que tampoco resultan en cuanto tales un cargo concreto y específico, pues formuladas como están, resultan vagas y por sobretodo globales, pues también desconocen el contenido de los preceptos en que se configuran y por tanto sus alcances, como beneficios llamados a permitir “una vivienda para sí, o sus familiares” y la ordenación relacionada con el cálculo del monto que el mismo representa.

Esta nueva carencia de especificidad sobre la temática concreta que se acusa y que la Corte identifica en el artículo 5º de la ley 1330 de 2009, determina entonces que se confirme la ineptitud de la demanda y no pueda ni deba el juez constitucional pronunciarse sobre los problemas jurídicos propuestos.

19. En definitiva, no existen condiciones para proferir una decisión de fondo que surta efectos de cosa juzgada, al reconocerse por doble vía la ineptitud sustantiva de la demanda, por lo que la Corte se declarará inhibida.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud de inconstitucionalidad de la ley 1330 de 2009, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-441/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cuanto se estructuraba un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser resuelto (Salvamento de voto)

Contrario a lo que concluyó la mayoría, la acusación dirigida contra la Ley 1330 de 2009 si estructuraba un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser resuelto por la Corte, toda vez que se planteaba una posible contradicción entre la norma analizada y la Carta Política al permitir el otorgamiento de un incentivo para la entrega voluntaria de bienes, consistente en el saneamiento de los vicios con los cuales se adquirió la propiedad de los mismos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplió requisitos de procedencia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vulneración por exigencias de referencia a temas puntuales del contenido normativo o por esfuerzo argumental gravoso (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-8289

Demanda de inconstitucionalidad contra el texto íntegro de la Ley 1330 de 2009.

Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

Salvo mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C- 441 de 2011, aprobada por la Sala Plena en sesión del dieciocho (25) de mayo de dos mil once (2011), por las razones que a continuación expongo:

Considero, contrario a lo que concluyó la mayoría, que la acusación dirigida contra la Ley 1330 de 2009 si estructuraba un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser resuelto por la Corte. Esto es así por cuanto la posición planteada por las demandantes es clara en indicar una posible contradicción entre la norma analizada y la Carta Política al permitir el otorgamiento de un incentivo para la entrega voluntaria de bienes, consistente en el saneamiento de los vicios con los cuales se adquirió la propiedad de los mismos.

La posición mayoritaria se centra en cuestionar el cumplimiento del requisito de especificidad, argumentando la falta de un desarrollo en la demanda frente a algunos artículos específicos de la norma, el incumplimiento de “una carga de argumentación adicional”<sup>10</sup> por haberse atacado una ley completa, o la falta de referencias a algunos elementos en la cuantificación y aplicación del incentivo.

En mi opinión, los fundamentos de las demandantes son presentados de manera específica en tanto son concretos y precisos frente a la norma acusada. La supuesta incompatibilidad con la Constitución es expuesta concretamente frente a los artículos 34 y 58 superiores. En este punto es de resaltar como las demandantes cuestionan en su integridad el mecanismo ideado para brindar beneficios por colaboración, en tanto el incentivo que plantean para facilitar su utilización implicaría el otorgamiento de una ventaja contraria a la Carta. No comparto el argumento de la mayoría en torno a que el argumento de las demandantes, en tanto encaminado primordialmente a cuestionar la constitucionalidad del incentivo ofrecido, no ataca la integridad de la norma, pues es precisamente en razón de dicho incentivo que las personas en cuyo poder se encuentren bienes que podrían ser objeto de extinción de dominio acudirían a las autoridades a hacer uso del mecanismo abreviado; así, sin incentivo para ellos no hay tal beneficio por colaboración del que habla la ley demandada, de manera que cuestionar la constitucionalidad de dicho beneficio implica cuestionar la constitucionalidad del mecanismo en su integridad.

Puede ser cierto, como lo indica la posición mayoritaria, que las demandantes no adelantarán

un ejercicio argumental concreto frente a cada uno de los artículos de la ley demandada, pero también lo es que la razón de ser del procedimiento contemplado en la Ley 1330 de 2009 sólo se entiende en tanto ofrece un beneficio para el sometimiento de bienes al procedimiento de extinción de dominio, de tal manera que si se considerara contrario a la Constitución dicho incentivo, desaparecería el propósito íntegro de haber dispuesto un procedimiento abreviado para la entrega voluntaria de bienes; es decir, cuestionándose constitucionalmente el beneficio ofrecido, se cuestiona en su integridad la compatibilidad de la ley en su propósito de agilizar los trámites de la extinción del dominio. En este punto es necesario concluir que los argumentos planteados por las demandantes son aptos en cuanto dejan entrever una situación digna de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, en tanto suscitan una duda mínima<sup>11</sup> frente a la compatibilidad de las normas con el ordenamiento constitucional.

Adicionalmente, debo resaltar que la demanda cumple con los restantes requisitos exigidos por la jurisprudencia para hacer procedente el análisis de constitucionalidad de la norma. Frente a los requisitos de claridad y pertinencia, se muestra sin vacilación u oscuridad cómo la norma legal se contrapondría a la Constitución al permitir que parte del patrimonio adquirido irregularmente permanezca en el dominio de quien lo entrega voluntariamente, situación que en su concepto desconoce el mandato contenido en el artículo 34 de la Carta y contradiría lo dispuesto en el artículo 58 de la Carta. La presentación de los argumentos, además, es coherente, congruente y lógica, y permite al lector inferir con facilidad el propósito de la demanda, sin incurrir en el error de solicitar el enjuiciamiento de la norma por cuestiones de aplicación práctica de la misma; es claro que la objeción planteada por las demandantes está encaminada al contenido abstracto de la Ley 1330 de 2009.

Igualmente, en cuanto a los requisitos de certeza y suficiencia debe anotarse que la norma demandada se encuentra en el ordenamiento jurídico y los cargos elevados por las demandantes no son inferencias subjetivas, pues el sustento de sus cargos se encuentran en el hecho de que la norma permitiría a quien entregue voluntariamente bienes podría gozar del derecho de dominio sobre alguno de ellos, de manera legal. Debe decirse entonces que los cargos formulados por las accionantes devienen directamente el texto normativo y la demanda contiene un mínimo argumental para suscitar duda en cuanto a la constitucionalidad de la norma analizada.

Finalmente, considero excesivo, y contrario al principio pro actione, obligar a las accionantes a referirse a temas puntuales del contenido normativo analizado -como serían el de la vivienda o del cálculo del monto del beneficio-, u obligarlos a hacer un esfuerzo argumental más gravoso cuando pretendan atacar una ley completa, puesto que si las consideraciones expuestas en su demanda son claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, suscitando la duda mínima a la que se hizo referencia anteriormente, la Corte Constitucional debe entrar a analizar la constitucionalidad de la norma; exigir cualquier otro requisito, aparte de dicho mínimo argumental que conlleva el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, implica restringir sin razón el acceso a la justicia de los ciudadanos.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

1 El texto de los Antecedentes de esta providencia ha sido cedido generosamente por el magistrado Mauricio González Cuervo, quien proyectara la ponencia inicial.

2 Diario Oficial No. 47.413 de 17 de julio de 2009

4 Ver también sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-940 de 2008.

5 Cfr. Sentencia C-142 de 2001.

6 Cfr. Ibíd.

7 Sentencia C-1052 de 2001.

8 Idem.

9 Al respecto se señaló en la sentencia C-320 de 1997, reiterada en numerosas ocasiones, que “la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido

demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad” (subrayado fuera de texto). En el mismo sentido la sentencia C-185 de 2002, donde la Corte observó: “La atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad”.

10 Sentencia C-441 de 2011, p. 14

11 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001, entre otras.