

Sentencia C-539/97

TERCERO DE BUENA FE EN PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO

Al dejar a salvo los derechos de quienes habiendo actuado de buena fe, sin dolo y sin culpa grave, son actuales propietarios de bienes mal habidos, se preservan los valores superiores de la justicia, la equidad y la seguridad jurídica. La buena fe se presume en todas las relaciones que se establezcan entre el Estado y los particulares, según inexcusable mandato consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política y, en consecuencia, la condena de la mala fe, que resulta ser mucho más estricta, perentoria y exigente en un sistema jurídico que proclama y procura la transparencia como modelo de conducta colectiva, parte del supuesto necesario de que se la demuestre de manera fehaciente, indudable y plena, previo proceso judicial en el que quien es sindicado de ella goce de todas las oportunidades de defensa.

EXTINCION DE DOMINIO-Actuación penal en curso

No se desvirtúa la autonomía de la acción Penal ni quebranta las reglas del debido proceso, ni atropella los derechos del titular de los bienes, sino que apenas busca prever con claridad la regla aplicable a los eventos en los cuales, iniciado ya un proceso penal, estando en manos de la autoridad judicial competente los elementos de juicio relativos a la comisión de uno o varios de los delitos señalados en la Ley de extinción del dominio, y contando el Estado con un material probatorio suficiente para que allí mismo se defina lo relativo a la aplicación del artículo 34 de la Carta Política, ha de resolverse acerca de bienes que ya están judicialmente vinculados a los hechos punibles objeto de verificación. Se evita así la dualidad de procesos, se previene la posibilidad de fallos encontrados y se realiza la economía procesal, nada de lo cual riñe con el artículo 29 de la Constitución.

ACCION DE EXTINCION DE DOMINIO-Autonomía

No estando unida la extinción del dominio de manera exclusiva a la responsabilidad penal, la terminación del proceso penal no implica simultáneamente la de la acción para intentar aquélla, desde luego siempre que se acrediten los presupuestos del origen viciado de la

propiedad y que no se afecten los derechos de los terceros de buena fe.

EXTINCION DE DOMINIO-Concreción de causales/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

En el estado actual de la legislación sobre la materia, solamente puede hablarse de extinción del dominio cuando, en el origen de la adquisición de los bienes correspondientes esté presente cualquiera de los delitos que, configurando una de las tres causales constitucionales, han enunciado los artículos 2 de la Ley 333 de 1996 y 14 de la Ley 365 de 1997, bien porque sea el mismo autor del delito el que figura como propietario de los bienes, ya porque figure otro que los haya adquirido de mala fe, por dolo o por culpa grave, o a sabiendas de su viciada procedencia. Mientras el legislador no enumere nuevas conductas como constitutivas de alguna de las causales constitucionales, no puede incoarse la acción de extinción del dominio, por cuanto ello implicaría flagrante violación del artículo 29 de la Carta Política. Por lo tanto, las expresiones “por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal”, aunque serán declaradas exequibles, por cuanto se limitan a contemplar que en el futuro - como resulta del artículo 34 de la Carta- podrán tener operancia nuevas causales no necesariamente delictivas hoy no establecidas, su constitucionalidad queda condicionada en el sentido de que, en guarda del principio de legalidad, mientras tales nuevas causales no se plasmen por el legislador, no se podrán iniciar procesos de extinción del dominio con base en razones distintas de las que emanan de los delitos enunciados en los artículos 2 de la Ley 333 de 1996 y 14 de la Ley 365 de 1997.

EXTINCION DE DOMINIO-Providencia que declara ilicitud de la adquisición del dominio como prueba

Los medios de prueba en todo tipo de procesos deben ser establecidos por el legislador, quien obviamente, no obstante el carácter real de la acción, no podía menos de tomar en cuenta, como elemento por probar dentro del proceso de extinción del dominio, la definición judicial acerca del delito a partir del cual, según lo ya explicado, se concreta cualquiera de las causas contempladas en el artículo 34 de la Constitución (artículos 2 Ley 333 de 1996 y 14 Ley 365 de 1997). Claro está, la norma legal examinada atribuye el carácter de prueba de la ilícita procedencia de los bienes a las providencias allí enunciadas, sin que ello signifique

que éstas sean las únicas encaminadas a demostrar los elementos que hagan posible proseguir la actuación judicial por el aspecto patrimonial (extinción del dominio), pues hay eventos en los cuales debe el juez buscar otra forma probatoria, de acuerdo con las normas generales, para establecer la ilícita adquisición de los bienes, como cuando el sindicado de haber incurrido en el delito o delitos respectivos ha muerto sin que haya culminado, o inclusive sin que se haya iniciado proceso penal en su contra.

EXTINCION DE DOMINIO Y CONFISCACION-Diferencias

EXTINCION DE DOMINIO-Trámite

Es coherente el legislador cuando estipula que el trámite de la extinción de dominio se adelante en cuaderno separado, aunque la competencia se radique en el mismo juez, ya que se trata de actuaciones judiciales de naturaleza distinta que, si bien vinculadas en el origen, por la indebida adquisición de bienes, responden a consecuencias jurídicas diferentes: la imposición de la pena por el delito (efecto penal) y la declaración acerca de que los derechos reales alegados sobre el patrimonio mal habido no merecieron ni merecen la protección constitucional, por lo cual la propiedad sobre aquél se extingue a favor del Estado (efecto patrimonial).

EXTINCION DE DOMINIO-Consecuencias procesales

Las normas no hacen nada distinto de contemplar las consecuencias jurídicas de la declaración de extinción del dominio, una vez dictada la correspondiente sentencia. Ejerce así el legislador una función que le es propia, pues las reglas del debido proceso, al tenor del artículo 29 de la Constitución, no sólo deben cobijar los momentos previos a la expedición del fallo, sino que, por razones de seguridad jurídica, han de prever igualmente lo que ocurra a raíz del mismo, los efectos de derecho que él tenga y la manera de concretarlos mediante la aplicación de lo dispuesto en la providencia judicial, así como las facultades de las autoridades judiciales y administrativas con base en una determinada decisión.

FONDO PARA LA REHABILITACION, INVERSION SOCIAL Y LUCHA CONTRA CRIMEN ORGANIZADO-Creación legal

El Fondo, que es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por la Dirección

Nacional de Estupefacientes, recibirá, como parte de sus recursos, los bienes objeto de extinción del dominio, efectuadas las deducciones correspondientes (artículo 21). Bien podía el legislador crear esta cuenta, para el manejo de bienes que ingresan al patrimonio de la Nación y señalar la destinación de tales bienes, con arreglo a la cláusula general de competencia (art. 150 C.P.). Esa facultad del Congreso es inherente a la función que cumple en cuanto, por una parte todo bien que ingrese al Tesoro Público debe ser asignado y administrado con arreglo a la ley, y, por otra, los programas de rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado deben tener origen en la ley y ser desarrollados según sus disposiciones.

UNIDAD DE EXTINCION DE DOMINIO DE LA FISCALIA

Los cometidos de la nueva unidad encajan en las responsabilidades constitucionales básicas de la Fiscalía, la más importante de las cuales consiste en investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (art. 250 C.P.). Además, es de su cargo, si fuere del caso (numeral 1), tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito, y le corresponde “cumplir las demás funciones que establezca la ley”.

Referencia: Expedientes acumulados D-1654 y D-1661

Demandas 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: Ernesto Amezquita Camacho, Ramiro Colmenares Sayago, Carlos Martinez Palacio, Jose Gustavo Villamizar Santacruz Y Samuel Ramiro Guzman Castañeda.

Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, los ciudadanos ERNESTO AMEZQUITA CAMACHO, RAMIRO BASILI COLMENARES SAYAGO, CARLOS ENRIQUE MARTINEZ PALACIO y JOSE GUSTAVO VILLAMIZAR SANTACRUZ, por una parte, y de manera independiente SAMUEL RAMIRO GUZMAN CASTAÑEDA, han presentado ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 333 de 1996.

La Sala Plena decidió acumular tales demandas y resolver acerca de ellas mediante una misma sentencia, con arreglo al artículo 5 del Decreto 2057 de 1991, dada la identidad en la materia que tratan.

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

II. TEXTO

Se demanda la Ley 333 de 1996 en su totalidad, por entender el actor (Expediente D-1661) que ha debido tramitarse como estatutaria, asunto ya examinado por la Corte, como se verá.

Así, pues, a continuación se transcriben apenas las disposiciones individualmente demandadas, subrayando específicamente los apartes normativos que en las demandas acumuladas han sido objeto de ataque:

“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 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 efectos, 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 de (sic) 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 (sic) tenga en su poder o lo (sic) 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 iniciara 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.

(...)

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 registral correspondiente, de los terceros y personas indeterminadas con interés en la causa para que comparezcan a hacer valer sus derechos, quienes tomarán la actuación en el estado en que se encuentre al instante de su comparecencia. El emplazamiento se surtirá por edicto que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de veinte (20) días y se publicará y divulgará por una vez dentro de este término en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora de la localidad. Cumplidas estas formalidades, si no se presenta el emplazado dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, continuará la actuación con un curador ad litem;

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

d) Transcurrido el término anterior, se decretarán las pruebas conducentes y pertinentes y las que oficiosamente considere el funcionario, quien fijará el término para su práctica el cual

será de veinte (20) días, prorrogables por un término igual por una sola vez;

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

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

(...)

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.

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

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

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

Parágrafo. También procederá la extinción del dominio sobre bienes 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.

(...)

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 a 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;

c) 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 tendrán un plazo hasta de seis (6) meses; en ellas se observará lo dispuesto en el artículo 2º.

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

Las entidades estatales legitimadas para iniciar la acción y los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio, informarán a la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación de la iniciación del proceso dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su iniciación, con indicación de las partes, bienes y 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 33. De la vigencia. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

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

III. LAS DEMANDAS

Los ciudadanos Ernesto Amézquita, Ramiro Colmenares, Carlos Martínez y Gustavo Villamizar, miembros activos de la Asociación Nacional de Abogados Litigantes -ANDAL-, solicitan, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (expediente D-1654), que se declare la inexequibilidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 25, 26, 27 y 33 de la Ley 333 de 1996.

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

Sostienen que las causales contempladas en el artículo 2 demandado, desbordan en su integridad al artículo 34 de la Constitución Política, en su espíritu y contenido material, hasta el punto de haber institucionalizado la pena de confiscación para delitos distintos al de enriquecimiento ilícito. Es decir que bastaría la simple denuncia del ejercicio de una actividad ilícita para que procediera la acción de extinción del dominio, a pesar de no haberse comprobado penalmente la existencia del delito y la responsabilidad del autor mediante sentencia judicial.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 333 de 1996, según los actores, se aparta del Ordenamiento constitucional, al establecer que pueden ser objeto de la declaración de extinción de dominio no sólo aquellos bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, sino todos los bienes “adquiridos ilícitamente”.

En relación con la procedencia de la acción de extinción del dominio frente a los bienes adquiridos por acto entre vivos, afirman que la normatividad acusada transgrede presupuestos constitucionales, al pretender extender los efectos de la sentencia penal a terceros adquirentes, desconociendo que únicamente la pena confiscatoria excepcional es aplicable al sujeto activo del delito de enriquecimiento ilícito, vulnerándose de esta manera el principio de la presunción de buena fe.

Al contemplar la extinción del dominio para los bienes adquiridos por causa de muerte -alegan los demandantes- se ignora lo dispuesto en el artículo 58 de la Carta Política, hasta el punto de trascender la pena a los herederos del causante no sentenciado, haciendo imprescriptible la pena y la acción penal, con lo cual se vulneraría también el artículo 28, inciso final, ibídem.

En cuanto a la facultad legal del juez para declarar extinguido el dominio sobre un valor equivalente, ante la imposibilidad de ubicar, incautar o aprehender los bienes, sostienen los demandantes que vulnera el principio constitucional al debido proceso, cuando la norma pretende “concluir derechos reales litigiosos”, sin que se haya establecido la existencia del objeto discutido dentro de la causa, teniendo en cuenta que la sentencia necesariamente deberá recaer sobre bienes determinados. Consideran que en tal evento puede aplicarse la figura del decomiso contemplada en la Convención de Viena.

Respecto de la naturaleza jurisdiccional y real de la acción de extinción de dominio, sostienen en primer lugar que es reprochable el hecho de que se extiendan los efectos sancionatorios a terceras personas que hayan adquirido bienes del tradente condenado por la ilicitud, cuando los bienes son enajenados en legal forma antes de la declaración de ejecutoria del ilícito.

En segundo término -añaden-, el inciso 2 del artículo 7 en comentario vulnera el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, toda vez que no puede prosperar la acción de extinción del dominio si previamente no se ejerció la acción penal, o bien no existió el derecho confiscatorio en cabeza del Estado.

Los impugnantes consideran que el artículo 8 demandado vulnera lo dispuesto en el 116 de la Carta Política, al legitimar a autoridades administrativas para que ejerzan la acción cuando se conoce que la naturaleza de la extinción de dominio es jurisdiccional.

Así mismo resulta inconstitucional, en criterio de los libelistas, la facultad otorgada a la Fiscalía General de la Nación, ya que por expreso mandato constitucional a esta institución le compete adelantar acciones penales contra los infractores de la Ley y no acciones reales contra sus bienes.

Para los impugnantes, el artículo 9 resulta contrario a lo dispuesto en el 34 de la Carta Fundamental, en la medida en que fija un término de prescripción de la acción de extinción de dominio distinto al fijado en la acción penal, el cual corre desde la última adquisición o destinación ilícita de los bienes.

Contradicen los impugnantes lo relativo a la competencia por parte de los jueces penales en materia de acción de extinción de dominio, ya que no tiene sentido que un juez que sanciona delitos termine investigando y juzgando sobre bienes. Consideran que la jurisdicción civil o contencioso administrativa son las competentes para conocer al respecto, pues se trata de una típica acción civil.

En criterio de los accionantes, lo dispuesto en el artículo 15 demandado vulnera los preceptos constitucionales 29, 34 y 58, ya que al no presentarse la pena confiscatoria en el mismo fallo penal, mal podría ejercerse esta acción, sin que medie el justo título que declare ese derecho.

Fundamentan la vulneración del artículo 58 de la Constitución por parte de las disposiciones 21, 22 y 23 de la Ley, al afirmar que no es aplicable la acción de extinción de dominio para determinados bienes, cuando éstos ya no hacen parte del patrimonio de la persona del demandado, contra quien procede la sentencia declaratoria de la extinción del dominio, pues aceptar lo contrario sería desconocer los derechos adquiridos conforme a la ley civil.

Aseguran los miembros de la ANDAL que la vigencia de la Ley 333 de 1996 choca con el principio de la irretroactividad de la Ley, toda vez que los incisos 2 y 3 consagran efectos retroactivos en relación con situaciones jurídicas pasadas, las cuales tuvieron ocurrencia bajo el imperio de la ley civil. De esta manera, se configura la violación al preámbulo y algunos

artículos de la Constitución Política.

Por último, argumentan la justificación de la inconstitucionalidad de las normas demandadas, al considerar que la Ley reguló de manera conjunta aspectos propios de asuntos penales y civiles, lo cual pone en evidencia que con ellas se ha transgredido el principio de la unidad de materia que inspira al artículo 158 de la Constitución Política, convirtiendo la Ley demandada en un estatuto confuso, absurdo e incoherente, debido a la carencia de técnica en la redacción de sus postulados normativos.

El ciudadano SAMUEL RAMIRO GUZMAN CASTAÑEDA, en demanda independiente, luego acumulada a la anterior, solicitó a esta Corte (Expediente D-1661) que declare inexecutable en su totalidad el texto de la Ley 333 de 1996 por haber sido expedida con violación de los procedimientos formales exigidos en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, y en caso de no prosperar su petición principal, solicita se declaren inconstitucionales los artículos 5 en su totalidad, 7, 10, y 33, parcialmente, del mencionado estatuto legal.

En primer lugar señala que la Ley presenta vicios formales, al no haberse expedido cumpliendo los requisitos exigidos para el trámite de una Ley Estatutaria, toda vez que el proyecto presentado por el Gobierno regula materias referidas a los derechos y deberes fundamentales de las personas, independientemente de que su encabezado o título haya sido modificado durante su debate.

A su juicio, el artículo 5 de la Ley vulnera los preceptos 29, 34, 42, 44 y 45 de la Constitución Política, pues considera que se traslada la responsabilidad personal e individual del causante a sus herederos, configurándose un tipo de responsabilidad objetiva y colectiva. De esta manera los herederos se hacen responsables penalmente por los hechos ajenos cometidos por el causante, sin que medie en su contra algún tipo de declaración judicial. La anterior circunstancia quebranta la protección constitucional otorgada a la familia como núcleo de la sociedad.

El impugnante considera que la extinción del dominio es una sanción de carácter confiscatorio, autorizada excepcionalmente por el artículo 34 de la Constitución Política para sancionar las conductas punibles relacionadas con el delito de enriquecimiento ilícito, previa la realización de las circunstancias previstas en la propia Ley.

Contradice el artículo 7 demandado, al afirmar que la acción de extinción de dominio no puede ser de carácter real sino personal, pues procede contra el titular de los bienes y no contra los bienes mismos. Además sostiene que se deben perseguir los bienes del responsable penalmente y no los de los titulares y adquirentes de buena fe.

Según afirma el actor, resulta inconstitucional el artículo 10 parcialmente demandado, al otorgarle autonomía e independencia a la acción de extinción del dominio, cuando es precisamente con ocasión de la responsabilidad penal que resulta aplicable la sanción confiscatoria.

Por último, al solicitar la declaración de inconstitucionalidad de algunos apartes del artículo 33 de la Ley, sostiene que no se fundamenta en el quebranto al concepto mismo de irretroactividad o retrospectividad de las normas legales, suficiente para la declaratoria de inconstitucionalidad, sino en el respeto debido y tutelado de las situaciones jurídicas concretas y consolidadas al amparo de una ley anterior.

IV. INTERVENCIONES

La Ministra de Justicia y del Derecho, doctora ALMABEATRIZ RENGIFO LOPEZ, presenta escrito mediante el cual justifica la constitucionalidad de las normas demandadas de la Ley 333 del 19 de diciembre de 1996.

En primer término y en relación con la demanda presentada por el ciudadano Samuel Ramiro Guzmán Castañeda, solicita a la Corporación tener en cuenta los argumentos que había expuesto sobre el particular a propósito de otro proceso. Igual cosa advierte en relación con algunos apartes de los artículos 5, 7, 10 y 33.

En cuanto a la demanda presentada por los miembros de la ANDAL, quienes solicitan se declare inconstitucional el artículo 9 de la Ley, la funcionaria señala que, en su sentir, no puede pensarse que el término de la prescripción comience a correr a partir de la sentencia penal que declare la responsabilidad penal de una persona por la comisión de los hechos punibles que sirven de sustento a las causales de extinción de dominio, por cuanto esta acción, de carácter real y jurisdiccional, es totalmente independiente y autónoma de la acción penal. Así, desde el momento en que se realiza un acto de adquisición o destinación ilícita de un bien, surge para el Estado la obligación de perseguir el mismo con el fin de

tutelar el interés difuso en cabeza de la sociedad y resarcir el daño que ésta ha sufrido.

Respecto de los argumentos esgrimidos por los impugnantes de la ANDAL, en relación con la violación constitucional del artículo 15 de la Ley, observa la Ministra que este precepto legal establece el procedimiento que se debe seguir para la tramitación, en cuaderno separado, de la acción de extinción de dominio en las actuaciones penales.

Destaca que constitucionalmente se ha otorgado al Congreso de la República la facultad de establecer competencias para el conocimiento de las distintas acciones y procesos en las diferentes jurisdicciones, con lo cual la asignación del conocimiento de la acción de extinción del dominio a la rama penal carece de cualquier vicio de inconstitucionalidad.

Manifiesta que los ataques dirigidos contra los artículos 21, 22 y 23 de la Ley no se ajustan a la realidad, por cuanto la Ley 333 es en sí un cuerpo normativo que contiene preceptos dirigidos a la protección de los terceros que intervienen en el proceso, o que pueden verse afectados por una sentencia de extinción de dominio.

Por último, califica de inexacta la afirmación de los impugnantes en el sentido de que la Ley demandada contempla aspectos penales y civiles, lo cual, según ellos, rompe la unidad de materia. Esta -señala- no significa que en un texto legal no puedan tratarse aspectos diversos que de una u otra manera estén relacionados con el objeto mismo de la Ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar 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 los números D-1551, D-1582 y D-1616.

Recuerda que los argumentos expuestos en las demandas objeto del presente estudio ya lo fueron, en escritos anteriores, remitidos con ocasión del examen de constitucionalidad a procesos acumulados contra la Ley 333 de 1996.

Sea lo primero afirmar -plantea el Ministerio Público-1 que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del derecho de dominio opera siempre y cuando la adquisición de éste se efectúe con arreglo a las leyes civiles; es decir,

con estricta observancia de las prescripciones que reglan lo atinente a la obtención originaria y derivativa de la propiedad.

Por lo tanto, la adquisición del dominio sin los requerimientos de ley como el desconocimiento de la función social de la propiedad comportan una consecuencia negativa, cual es la desprotección del derecho pretendido.

Así, la extinción de la propiedad causada en el incumplimiento de la función social que le corresponde supone la presencia de un derecho anterior lícitamente adquirido, pero cuyo ejercicio no satisface los objetivos que el orden jurídico demanda.

En cuanto a la retroactividad de la Ley, sostiene el Procurador que no se puede predicar el dominio de bienes surgidos en el ilícito, habida cuenta de la incapacidad del delito para generar un justo título de propiedad. Por tanto -afirma-, la Ley de extinción de dominio respecto de los bienes provenientes directa o indirectamente de su consumación, regula una acción de carácter netamente declarativo. No puede afirmarse que la Ley es retroactiva.

La Ley demandada -agrega- debe interpretarse sistemáticamente y no gramaticalmente, y entonces, si el bien se adquirió lícitamente, pero con posterioridad se destina para la comisión de actividades delictivas, procede sobre él la acción de extinción de dominio, sin que se pueda alegar, en defensa del derecho, la existencia de derechos adquiridos.

Por último, al analizar el principio de la buena fe, reitera el Procurador que mal puede transferirse la propiedad de los bienes adquiridos en forma ilícita, toda vez que en esta condición el tradente no puede ser reconocido como dueño. Por tanto, ningún tercero podría obtener el dominio sobre bienes de origen delictivo. Distinto es afirmar que, para que pueda válidamente constituirse el derecho de propiedad a favor de los terceros, sea necesario que éstos se encuentren amparados por la buena fe exenta de culpa o buena fe cualificada.

Así las cosas -concluye el Procurador-, la Ley demandada, en lugar de desconocer el postulado de la buena fe inserto en el artículo 83 de la Constitución Política, despliega en relación con él una acción protectora, en tanto sustrae a quienes se encuentran por él amparados de los efectos derivados de la declaración de extinción del dominio de los bienes adquiridos en forma ilícita.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ya que se trata de disposiciones pertenecientes a una ley de la República.

2. Cosa juzgada constitucional

La Corte, en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, declaró que la Ley 333 de 1996 era exequible en cuanto no se configuraron los vicios de procedimiento alegados y específicamente manifestó que no requería trámite de ley estatutaria (artículos 52 y 53 de la Constitución), motivo por el cual deberá obedecerse en este proceso lo ya decidido.

También es claro que ya esta Corporación, en el mismo Fallo, dictaminó que el conjunto de la Ley enjuiciada no desconoció el principio constitucional de la unidad de materia.

Sobre los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 33 de la Ley 333 de 1996, ahora demandados, ya se había pronunciado esta Corte mediante la citada Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

En cuanto a los artículos 8 y 14 *Ibídem*, resolvió la Corte por Fallo C-409 del 28 de agosto de 1997.

El artículo 7 fue declarado exequible por la primera de las providencias mencionadas, sólo en sus siguientes apartes:

“Artículo 7.- De la naturaleza de la acción. La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes (...).

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”.

Mediante Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997, fueron declaradas exequibles, en el

mismo artículo, las expresiones “independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido”.

Del artículo 10, el inciso 1 fue declarado exequible por Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

Del artículo 21, fue declarado exequible su parágrafo mediante la misma providencia.

Por tanto, en relación con tales normas no hay lugar a nuevo juicio constitucional, por haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada. Se dispondrá acatar lo ya resuelto.

3. Los terceros de buena fe. La extinción del domino cuando hay actuaciones penales en curso

Según lo expuesto, falta por definir, en el artículo 7, demandado en su totalidad, la constitucionalidad de las expresiones “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”.

En cuanto a la primera parte de lo transcrito, nada hay de inconstitucional en la norma y, por el contrario, como ya lo había destacado la Corte en la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, al dejar a salvo los derechos de quienes habiendo actuado de buena fe, sin dolo y sin culpa grave, son actuales propietarios de bienes mal habidos, se preservan los valores superiores de la justicia, la equidad y la seguridad jurídica. La buena fe se presume en todas las relaciones que se establezcan entre el Estado y los particulares, según inexcusable mandato consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política y, en consecuencia, la condena de la mala fe, que resulta ser mucho más estricta, perentoria y exigente en un sistema jurídico que proclama y procura la transparencia como modelo de conducta colectiva, parte del supuesto necesario de que se la demuestre de manera fehaciente, indudable y plena, previo proceso judicial en el que quien es sindicado de ella goce de todas las oportunidades de defensa.

No podría ocurrir de otra manera bajo el postulado proveniente del mismo Preámbulo de la Carta, que propende un orden jurídico, económico y social justo.

En ese orden de ideas, el cumplimiento de la regla de justicia plasmada en el artículo 34 de

la Constitución, aunque tiene su expresión en el plano patrimonial y no en el penal, como lo ha manifestado esta Corte, mal podría llevarse a cabo mediante un sistema legal que presumiera la mala fe de las personas o que les impusiera la carga de probarla, cuando es el Estado -titular de la acción de extinción del dominio- el que corre con ella. Por lo cual debe la Corte reiterar que los titulares de la propiedad u otros derechos reales, aun sobre bienes en cuyo origen se encuentre alguno de los delitos por los cuales puede incoarse tal acción, se presume que lo son en verdad y que han actuado honestamente y de buena fe al adquirir tales bienes, de lo cual se desprende que en su contra no habrá extinción del dominio en tanto no se les demuestre a cabalidad y previo proceso rodeado de las garantías constitucionales que obraron con dolo o culpa grave.

Al respecto no se puede olvidar lo siguiente:

“Así, pues, en el caso de los bienes adquiridos por acto entre vivos, reviste trascendencia el hecho de si el adquirente obró o no dolosamente o con culpa grave. Si ocurrió así, lo cual debe ser probado en el curso del proceso (artículo 29 C.P.), es viable la declaración de extinción del dominio. En caso contrario, no lo es, con lo cual se quiere salvaguardar el derecho de los terceros de buena fe, esto es, el de quienes, aun tratándose de bienes de procedencia ilícita o afectada por cualquiera de las causas señaladas en el artículo 34 de la Constitución, los adquirieron ignorando ese estigma, sin intención proterva o torcida, sin haber tomado parte en los actos proscritos por el orden jurídico, sin haber buscado encubrir al delincuente o al corrupto, sin entrar en concierto con él, sin pretender ganancia o provecho contrarios a la ley, y no habiendo incurrido en culpa grave, en los términos descritos por ella. Desde luego, no puede entenderse que tal culpa grave se configure, en una interpretación exagerada y de imposible aplicación, en términos tales que el comprador de un bien se vea obligado a adelantar una investigación exhaustiva acerca de los antecedentes penales de su vendedor y, menos, de quienes a él le vendieron o le transfirieron el dominio. Esa es una responsabilidad de las autoridades públicas competentes.

Por supuesto, si el dolo o la culpa grave han tenido lugar y son debidamente establecidos en cabeza del adquirente, cabe la extinción del dominio, toda vez que el tercero, en esas hipótesis, participa en el proceso ilícito “a sabiendas”, o en virtud de imperdonable descuido que constituye culpa grave aunque se haya acudido a la figura jurídica del encargo o la

fiducia.

Los cargos que se formulan contra esta norma, por haber desconocido los derechos de los terceros de buena fe, resultan totalmente infundados, para concluir lo cual es suficiente, además de lo dicho, leer su inciso final, a cuyo tenor las disposiciones de la Ley no afectan derechos que con arreglo a las leyes civiles se deriven de negocios jurídicos válidamente celebrados.

En cuanto a los bienes adquiridos por causa de muerte, la determinante legal para establecer si procede o no la extinción del dominio no es la conducta del heredero o legatario, sino la del causante. Si éste adquirió los bienes en cualquiera de las circunstancias previstas por el artículo 2 de la Ley, se extingue el dominio que se había radicado en cabeza de los adquirentes a este título con la advertencia de que el Estado les devolverá los pagos que hubieren efectuado por concepto de impuestos.

No se observa violación alguna de la Constitución por haberse consagrado las indicadas reglas, ya que nadie puede dar de lo que no tiene, y es evidente que el causante, habiéndose probado la ilicitud de su propiedad, no la tenía en realidad y mal podía transferirla a otro u otros al momento de su muerte”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997).

Mal podría retirarse del ordenamiento jurídico esta parte de la disposición, no sólo por cuanto ello, como se ha expuesto, quebrantaría abiertamente el artículo 83 de la Carta, sino porque crearía un efecto de grave perturbación en la certidumbre social sobre adquisición de bienes y obstaculizaría, además, la realización del artículo 34 de la Constitución respecto de quienes verdaderamente, con su comportamiento ilícito o inmoral, han afectado a la sociedad o al patrimonio público.

La otra parte de la norma, a cuyo tenor “en ningún caso se podrá intentar la acción de extinción del dominio en forma independiente, si hay actuaciones penales en curso”, tampoco viola precepto superior alguno, pues no desvirtúa la autonomía de tal acción ni quebranta las reglas del debido proceso, ni atropella los derechos del titular de los bienes, sino que apenas busca prever con claridad la regla aplicable a los eventos en los cuales, iniciado ya un proceso penal, estando en manos de la autoridad judicial competente los elementos de juicio relativos a la comisión de uno o varios de los delitos señalados en la Ley

de extinción del dominio, y contando el Estado con un material probatorio suficiente para que allí mismo se defina lo relativo a la aplicación del artículo 34 de la Carta Política, ha de resolverse acerca de bienes que ya están judicialmente vinculados a los hechos punibles objeto de verificación. Se evita así la dualidad de procesos, se previene la posibilidad de fallos encontrados y se realiza la economía procesal, nada de lo cual riñe con el artículo 29 de la Constitución. Al contrario, el precepto confiere certidumbre procesal y destaca con nitidez la competencia de los jueces penales para resolver, escogidos como lo fueron para el efecto por el legislador, quien contaba con plena atribución constitucional en la materia.

Por las mismas razones es exequible el inciso final del mismo artículo 7, que dispone: “Si terminado el proceso penal aparecieren nuevos bienes, en cualquier caso procederá la extinción del dominio ante el mismo funcionario que conoció de la acción penal correspondiente”.

La norma transcrita otorga efecto al carácter autónomo de la acción de extinción del dominio, en los términos resaltados por esta Corte en las sentencias C-374 y C-409 de 1997, pues hace posible que se resuelva acerca del tema patrimonial aunque el proceso penal haya culminado e independientemente de la razón por la cual ello haya ocurrido, pero también unifica la competencia, por razones de economía procesal, en cabeza del juez que conoció sobre aquél.

No sobra recordar lo expuesto por la Corte al analizar la constitucionalidad del primer inciso del mismo artículo 7 de la Ley 333 de 1996, del cual hacen parte las expresiones ahora examinadas:

“Prohíbe el legislador, en un aparte de la norma que no se encuentra acusado, que la acción se intente en forma independiente si hay actuaciones penales en curso, lo cual significa que, en tal evento, lo relativo a la extinción del dominio deberá tramitarse dentro del proceso penal, pero aclara en la parte demandada cómo habrá de procederse si la acción penal se extingue o termina sin que se haya proferido decisión sobre los bienes. La autonomía de la extinción del dominio respecto del proceso penal, y su naturaleza real, avalan la constitucionalidad del precepto.

Claro está, el proceso de extinción del dominio podrá iniciarse, con independencia del proceso penal, sobre la base de que se acrediten los presupuestos del origen viciado de la

propiedad, particularmente en el evento en que el proceso penal termine por muerte del procesado o cuando por esas mismas causas el proceso penal no se hubiere iniciado” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997).

4. Diferencia de procedimiento según la causa que da lugar a la extinción del dominio

Los incisos segundo y tercero del artículo 10 de la Ley 333 de 1996 dicen:

“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”.

Ya la Corte declaró que el primer inciso del artículo en mención se ajusta a la Carta Política (Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997).

Los incisos ahora demandados guardan relación con la autonomía que el primero reconoce y también con el artículo 14, declarado exequible por Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997.

Reiterado el principio según el cual la declaración de extinción del dominio corresponde a los jueces competentes para conocer de las actuaciones penales, la norma contempla el evento en el cual la actuación penal haya terminado por cualquier causa y durante ella no se haya declarado la extinción del dominio sobre los bienes considerados como producto, efecto, instrumento u objeto del delito, o se hubiere declarado tan sólo sobre una parte de ellos. Natural consecuencia de la autonomía de la acción y de su carácter patrimonial es la de que, como lo ordena el precepto enjuiciado, las entidades estatales legitimadas para ello

promuevan la respectiva demanda, que viene a ser, según el inciso primero, complementaria de las actuaciones penales.

Tal mandato no se opone al artículo 34 de la Constitución, cuyo carácter imperativo está fuera de duda (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997), sino que le da aplicación.

Es evidente que, no estando unida la extinción del dominio de manera exclusiva a la responsabilidad penal, la terminación del proceso penal no implica simultáneamente la de la acción para intentar aquélla, desde luego siempre que se acrediten los presupuestos del origen viciado de la propiedad y que no se afecten los derechos de los terceros de buena fe.

Ha señalado el artículo 10 bajo examen que “por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal”. Se refiere directamente a los casos en los cuales, por oposición a los descritos, los bienes objeto de extinción del dominio no han tenido su origen en conductas delictivas.

Al respecto la Corte repite que, si bien, como lo hizo ver en la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997, no todas las causales constitucionales de la extinción del dominio están necesariamente vinculadas a la comisión de delitos -por lo cual el legislador bien puede señalar en el futuro nuevas razones para intentar la misma, constitutivas, por ejemplo, de grave deterioro de la moral social-, es lo cierto que hasta ahora la ley ha circunscrito expresamente las tres causales constitucionales de extinción del dominio a la realización de hechos punibles. Para corroborarlo, basta verificar el texto del artículo 2 de la Ley 333 de 1996 y el del artículo 14 de la Ley 365 de 1997.

Señaló esta Corporación, al examinar el tema de las causales:

“La Ley objeto de análisis constituye desarrollo del precepto constitucional, aunque no agota las posibilidades existentes a la luz de la Carta en cuanto al señalamiento de conductas cuya comisión ocasiona la extinción del dominio, lo cual corresponde al legislador dentro de las causas genéricas consagradas en su artículo 34. Por ahora, mientras la ley no adicione el artículo 2 impugnado y el 14 de la Ley 365 de 1997, ellas están constituidas tan sólo por los delitos que tales normas enuncian.

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 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” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997).

Concretamente, en lo relativo a la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 333 de 1996, se consideró en la misma Sentencia:

“Para la Corte, es el legislador el llamado a concretar en qué consisten las aludidas causales constitucionales de la extinción del dominio, y evidentemente puede él considerar que tengan carácter de delictivas, pero sin que por definirlo así en una determinada ley -la presente-, se agote su facultad de prever en el futuro otros comportamientos, no necesariamente calificados como delitos, que por causar daño al Tesoro Público o por afectar la moral colectiva, ocasionen el proceso judicial de carácter patrimonial del que se trata.

No es necesario, entonces, en términos estrictamente constitucionales, que se haya iniciado o que esté en curso o haya habido un proceso penal para que la acción de extinción del dominio pueda iniciarse ni tampoco para que prospere. Todo depende, pues, del catálogo de conductas que el legislador haya señalado como constitutivas de enriquecimiento ilícito, grave deterioro de la moral social o perjuicio del Tesoro público. Bien puede él incorporar comportamientos sancionados en la ley penal como delictivos, o aludir a actos u omisiones que, aunque no elevados a la categoría de punibles, o habiéndola perdido, sí contraríen la moral o causen agravio al interés patrimonial del Estado.

Aunque el legislador habría podido definir, como constitutivas de cualquiera de las causales constitucionales de extinción del dominio, actuaciones u omisiones no tipificadas en la ley como delitos, mientras no se produzca una ley que así lo haga, el único desarrollo legislativo al respecto es el contenido en el artículo 2 de la Ley 333 de 1996, luego complementado por el artículo 14 de la Ley 365 de 1997, por fuera de cuyos linderos no puede abrirse proceso

alguno de extinción del dominio.

El legislador, entonces, no ha regulado todavía el trámite de extinción del dominio en aquellos casos que, según la Constitución, ameritan la aplicación de esa figura, pero que no implican necesariamente la comisión de un hecho punible”.

Lo dicho significa que, en el estado actual de la legislación sobre la materia, solamente puede hablarse de extinción del dominio cuando, en el origen de la adquisición de los bienes correspondientes esté presente cualquiera de los delitos que, configurando una de las tres causales constitucionales, han enunciado los artículos 2 de la Ley 333 de 1996 y 14 de la Ley 365 de 1997, bien porque sea el mismo autor del delito el que figura como propietario de los bienes, ya porque figure otro que los haya adquirido de mala fe, por dolo o por culpa grave, o a sabiendas de su viciada procedencia.

De lo cual se deduce que, mientras el legislador no enumere nuevas conductas como constitutivas de alguna de las causales constitucionales, no puede incoarse la acción de extinción del dominio, por cuanto ello implicaría flagrante violación del artículo 29 de la Carta Política.

Por lo tanto, las expresiones “por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal”, aunque serán declaradas exequibles, por cuanto se limitan a contemplar que en el futuro -como resulta del artículo 34 de la Carta- podrán tener operancia nuevas causales no necesariamente delictivas hoy no establecidas, su constitucionalidad queda condicionada en el sentido de que, en guarda del principio de legalidad, mientras tales nuevas causales no se plasmen por el legislador, no se podrán iniciar procesos de extinción del dominio con base en razones distintas de las que emanan de los delitos enunciados en los artículos 2 de la Ley 333 de 1996 y 14 de la Ley 365 de 1997.

El último inciso del artículo 10, acusado, establece que 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. En principio, no hay necesidad, en esos eventos, de buscar pruebas específicas al respecto en el proceso de índole patrimonial si ya se tiene la certidumbre del origen ilícito de los bienes, según lo actuado en el campo criminal. Y ello por razones de economía procesal y sobre el supuesto

del debido proceso aplicado en el curso de la actuación penal.

Ningún motivo de inconstitucionalidad puede esgrimirse al respecto, puesto que los medios de prueba en todo tipo de procesos deben ser establecidos por el legislador, quien obviamente, no obstante el carácter real de la acción, no podía menos de tomar en cuenta, como elemento por probar dentro del proceso de extinción del dominio, la definición judicial acerca del delito a partir del cual, según lo ya explicado, se concreta cualquiera de las causas contempladas en el artículo 34 de la Constitución (artículos 2 Ley 333 de 1996 y 14 Ley 365 de 1997).

5. El trámite de los procesos de extinción de dominio

Dice así el artículo 15 de la Ley 333 de 1996:

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

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

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

edicto, continuará la actuación con un curador ad litem;

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

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

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

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

Los actores vinculan las razones de inconstitucionalidad por ellos alegadas en cuanto a este precepto con el sustento mismo de la figura de extinción del dominio, pues, según su criterio, “se hace necesaria la existencia del derecho confiscatorio en cabeza del Estado para que surja o nazca la acción extintiva del dominio”, punto de vista desde el cual “resulta inadecuada la simultaneidad del trámite previsto en el inciso 1 del artículo 15 de la mentada Ley, por cuanto al no existir la pena confiscatoria en el fallo penal, mal podría darse rienda a la acción extintiva, sin que medie el justo título que declare ese derecho”.

Para los demandantes, la redacción normativa del artículo impugnado es contraria al 58 de la Constitución, que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. También afirman que contraría el artículo 29 de la Carta, pues, según ellos, en la norma atacada “sólo se esbozó un remedo de trámite que no corresponde a las exigencias de la norma constitucional”.

Agregan que el aludido precepto se aparta del espíritu del artículo 34 de la Constitución, “al pretender declarar la extinción del dominio sobre los bienes, cuando se trate de actuaciones penales distintas a la sentencia que declare el delito de enriquecimiento ilícito ya sea en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”.

Dicen que, en su concepto, “sólo cuando exista sentencia penal por enriquecimiento ilícito habrá lugar a la acción extintiva del dominio, cuyo proceso civil o administrativo deberá culminar con sentencia judicial extintiva sobre los bienes adquiridos como producto del enriquecimiento ilícito”.

Estima la Corte que los indicados argumentos se fundan en un supuesto no acogido por las sentencias C-374 del 13 de agosto de 1997 y C-409 del 28 de agosto del mismo año, acerca de la naturaleza constitucional de la acción de extinción del dominio: el de que ella tiene un carácter exclusivamente penal.

La Corte reitera, entonces, lo siguiente:

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

La figura contemplada en el inciso 2 del artículo 34 de la Constitución debe entenderse en armonía con la integridad del sistema jurídico que se funda en ella.

El derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 es el adquirido de manera lícita, ajustada a las exigencias de la ley, sin daño ni ofensa a los particulares ni al Estado y dentro de los límites que impone la moral social.

Nadie puede exigir garantía ni respeto a su propiedad cuando el título que ostenta está viciado, ya que, si contraría los postulados mínimos, jurídicos y éticos, que la sociedad proclama, el dominio y sus componentes esenciales carecen de legitimidad.

Uno de los pilares fundamentales del Estado colombiano está constituido por el trabajo. La Constitución reconoce y ampara la propiedad obtenida con base en el esfuerzo y en el mérito que el trabajo implica, y se lo desestimularía en alto grado si se admitiera que sin apelar a él, de modo fácil, por fuera de escrúpulos y restricciones, puede obtenerse y acrecentarse el patrimonio personal y familiar.

Lo propio tiene que afirmarse de la libertad de empresa, de la actividad económica y de la iniciativa privada, aseguradas en nuestro sistema dentro de los límites del bien común y bajo el supuesto de las obligaciones y los compromisos que implica su función social. La industria, el comercio, la producción agrícola y ganadera, la intermediación financiera, la gestión empresarial en sus diversas modalidades, razonable y lícitamente ejercidos, son factores de desarrollo que la Constitución protege, y fuente legítima de progreso y bienestar para quien se ocupa en ellos. En cambio, el montaje de empresas delictivas, la ejecución de actos con objeto ilícito, el saqueo del Tesoro público, el negocio basado en la corrupción, la ganancia obtenida en abierta oposición a los valores jurídicos y éticos que la comunidad profesa son

extraños al orden constitucional, atentan contra él y conspiran gravemente contra la pacífica convivencia y contra el bien público y privado, por lo cual no pueden acogerse a sus garantías ni contar con su protección.

La extinción del dominio en la modalidad prevista por el artículo 34 de la Carta traza límites materiales al proceso de adquisición de los bienes y simultáneamente otorga al Estado la herramienta judicial para hacer efectivo y palpable el postulado, deducido del concepto mismo de justicia, según el cual el crimen, el fraude y la inmoralidad no generan derechos. La disposición constitucional da lugar a que se propicien las investigaciones, los trámites y los procedimientos orientados a definir -si prosperan las pretensiones de las entidades estatales que ejerzan la acción- que jamás se consolidó derecho alguno en cabeza de quien quiso construir su capital sobre cimientos tan deleznales como los que resultan del comportamiento reprobable y dañino.

Por eso, la Corte insiste en que “el Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente un título válido y honesto; es decir, que la propiedad se obtiene en cierto modo mediante la observancia de los principios éticos. La protección estatal, en consecuencia, no cobija a la riqueza que proviene de la actividad delictuosa de las personas; es decir, no puede premiarse con el amparo de la autoridad estatal la adquisición de bienes por la vía del delito; el delincuente debe saber que el delito no produce utilidades...” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-389 del 1 de septiembre de 1994. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

La Ley objeto de análisis constituye desarrollo del precepto constitucional, aunque no agota las posibilidades existentes a la luz de la Carta en cuanto al señalamiento de conductas cuya comisión ocasiona la extinción del dominio, lo cual corresponde al legislador dentro de las causas genéricas consagradas en su artículo 34. Por ahora, mientras la ley no adicione el artículo 2 impugnado y el 14 de la Ley 365 de 1997, ellas están constituidas tan sólo por los delitos que tales normas enuncian.

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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997).

Tampoco es cierto, frente a esa doctrina constitucional establecida, que la posibilidad práctica de la extinción del dominio tenga que fundarse en el “derecho confiscatorio en cabeza del Estado”, puesto que la Constitución no confunde las dos figuras -extinción del dominio y confiscación-, sino que les otorga características diversas.

En la Sentencia C-374 de 1997 esta Corporación manifestó:

“En cuanto a la confiscación, rechazada en nuestro Ordenamiento, tampoco se confunde con la figura objeto de estudio, pues si bien no ocasiona indemnización ni compensación alguna, así ocurre por tratarse de una sanción típicamente penal, y no del específico objeto patrimonial que caracteriza a la extinción del dominio. Esta, (...) tiene varias expresiones -

una de las cuales es la prevista en el artículo 34-2 de la Carta, desarrollado mediante la ley demandada- y se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador”.

En la Sentencia C-409 de 1997, manifestó la Corte:

“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”.

Ahora bien, el artículo atacado se limita a establecer las reglas propias del juicio que deba iniciarse por el ejercicio de la acción de extinción del dominio, tal como lo previene el artículo 29 de la Constitución Política.

Con las salvedades hechas en la Sentencia C-409 de 1997 acerca de las diferentes funciones que según la Constitución pueden ser confiadas a los fiscales y a los jueces -interpretación a la cual debe condicionarse la exequibilidad-, el trámite estipulado en la norma no presenta motivo alguno de vulneración de la Carta.

En efecto, habiéndose previsto en el artículo 14 lo referente al juez competente, están señaladas las reglas procesales aplicables y consagradas las cautelas enderezadas a asegurar el derecho de defensa de los demandados y de los terceros que puedan verse afectados por las decisiones judiciales sobre extinción del dominio.

Es coherente el legislador cuando estipula que el trámite de la extinción de dominio se adelante en cuaderno separado, aunque la competencia se radique en el mismo juez, ya que se trata de actuaciones judiciales de naturaleza distinta que, si bien vinculadas en el origen, por la indebida adquisición de bienes, responden a consecuencias jurídicas diferentes: la imposición de la pena por el delito (efecto penal) y la declaración acerca de que los derechos reales alegados sobre el patrimonio mal habido no merecieron ni merecen la protección constitucional, por lo cual la propiedad sobre aquél se extingue a favor del Estado (efecto patrimonial).

En la disposición demandada se establece, con miras a la salvaguarda del debido proceso, en especial en lo referente a defensa y controversia de la actuación, la forma en que se iniciará ésta, la posibilidad de apelar contra la providencia correspondiente (que es interlocutoria), la necesidad de que ella indique los bienes objeto de ataque, los hechos, pruebas e indicios en que se funda, así como el deber del Fiscal de prevenir allí mismo sobre la suspensión del poder dispositivo y de decretar la inmediata aprehensión y ocupación y las medidas preventivas, si no se hubiesen adoptado en la actuación penal.

También, con iguales fines, el mandato legal estatuye las notificaciones y emplazamientos que aseguren la comparecencia de los afectados, la fijación del edicto respectivo y el término del mismo, así como la regla según la cual, si no se presenta el emplazado, prosiga la actuación con curador ad litem.

Vienen luego los términos de comparecencia, probatorio, para alegato de conclusión, para concepto del agente del Ministerio Público y para declarar si hay lugar, según lo probado, a la procedencia o improcedencia de la extinción del dominio, culminando la actuación en Fiscalía con el envío del expediente al juez competente para sentencia.

Nada de ello contradice las garantías constitucionales y más bien las deja expresamente consignadas, por lo cual no se aprecia violación alguna de la Carta Política. La misma norma legal advierte, con arreglo a la Constitución, que los jueces “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”.

La Corte insiste, sin embargo, en que la conclusión a la que llegue el Fiscal no ata al juez, quien goza de la exclusividad de la atribución constitucional para declarar la extinción del dominio si lo estima del caso (art. 34, inc. 2, C.P.) o para negarla, motivando su decisión, y está obligado, por tanto, a evaluar, sopesar, comparar, verificar y completar si es necesario todos los elementos de juicio que se le suministran antes de dictar sentencia. Esta, en el sentir de la Corte, no puede, en principio, ser inhibitoria, toda vez que el perentorio mandato de la norma superior exige que sobre el tema haya definición de fondo, contundente y clara, en uno u otro sentido.

Al respecto, debe recordarse que el juez puede recabar del Fiscal los elementos que le hagan

falta para resolver, aun los de carácter probatorio que eche de menos, y podrá decretar y practicar, para mejor proveer, las pruebas que estime necesarias.

Esta Corte reitera:

“En lo relativo a providencias judiciales, se denominan inhibitorias aquellas en cuya virtud, por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito, esto es, “resolviendo” apenas formalmente, de lo cual resulta que el problema que ante él ha sido llevado queda en el mismo estado inicial. La indefinición subsiste.

Para la Corte Constitucional es claro que, estando la función judicial ordenada, por su misma esencia, a la solución de los conflictos que surgen en el seno de la sociedad, el fallo inhibitorio es, en principio, su antítesis.

En efecto, al consagrar el acceso a la administración de justicia como derecho fundamental en cabeza de toda persona, y al establecer, como uno de los postulados que orientan la actividad judicial, la prevalencia del Derecho sustancial (artículos 228 y 229 C.P.), la Constitución Política impuso a los jueces la obligación primordial de adoptar, en principio, decisiones de fondo en los asuntos materia de proceso.

(...)

El derecho constitucional fundamental al debido proceso se funda, entre otros aspectos, en la garantía de que, sometido un asunto al examen de los jueces, se obtendrá una definición acerca de él, de donde se desprende que normalmente la sentencia tiene que plasmar la sustancia de la resolución judicial. Hacerla aparente o formal implica, por tanto, la innegable violación de aquél, ya que deja al interesado a la expectativa, contrariando la razón misma del proceso.

La inhibición no justificada o ajena a los deberes constitucionales y legales del juez configura en realidad la negación de la justicia y la prolongación de los conflictos que precisamente ella está llamada a resolver.

En otros términos, la inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente

de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella.

Claro está, mediante la inhibición infundada se lesionan los derechos fundamentales de las partes, como bien lo expresó el actor ante la Corte: es evidente el quebranto del debido proceso, el desconocimiento del derecho sustancial y la vulneración del derecho de acceder a la administración de justicia.

Se configura, en tales ocasiones, una verdadera e inocultable vía de hecho, toda vez que, al inhibirse sin razón válida, el juez elude su responsabilidad, apartándose de la Constitución y de la ley; realiza su propia voluntad, su interés o su deseo, por encima del orden jurídico; atropella a quienes están interesados en los resultados del juicio y hace impracticable el orden justo preconizado por la Constitución.

Si ello es así, la inhibición injustificada carece de legitimidad y pierde el sentido de una decisión judicial apta para producir cualquier efecto jurídico. Es tan sólo una providencia judicial aparente que no merece la intangibilidad normalmente atribuída a las determinaciones de los jueces.

(...)

De la Constitución surge el papel activo del juez en la búsqueda de la genuina realización de los valores del Derecho -en especial la justicia, la seguridad jurídica y la equidad-, luego de sus atribuciones y de su compromiso institucional emana la obligación de adoptar, en los términos de la ley que rige su actividad, las medidas necesarias para poder fallar con suficiente conocimiento de causa y con un material probatorio completo. De allí resulta que, bajo la perspectiva de su función, comprometida ante todo con la búsqueda de la verdad para adoptar decisiones justas, no pueda limitarse a los elementos que le son suministrados por las partes y deba hallarse en permanente disposición de decretar y practicar pruebas de oficio, de evaluar y someter a crítica las allegadas al proceso y de evitar, con los mecanismos a su alcance, las hipótesis procesales que dificulten o hagan imposible el fallo.

Así, pues, si se atiende al Preámbulo de la Constitución, que señala a sus preceptos como objetivo prioritario la realización de la justicia y la garantía de un orden justo; si se quiere alcanzar los fines esenciales del Estado, uno de los cuales consiste en asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta (artículo 2 C.P.); si se da verdadero sentido a la norma fundamental en cuya virtud las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 C.P.); si se acatan los postulados del debido proceso, que en últimas consagran el derecho de toda persona a que, dentro de las formas propias de cada juicio, se defina el Derecho en su caso (artículo 29 C.P.); si se hace efectivo el acceso de todos a la administración de justicia (artículo 229 C.P.) y si se reconoce en ella la prevalencia del Derecho sustancial (artículo 128 C.P.), las inhibiciones judiciales deben ser rechazadas como formas habituales y generalizadas de dar término a los procesos judiciales o a las etapas de los mismos”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996).

6. Protección de derechos

El artículo 16 de la Ley 333 de 1996 establece:

“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”.

No puede ser inexecutable una norma que se limita a reiterar lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Se declarará executable el primer inciso del artículo 16 transcrito, al igual que el artículo 11, a cuyo tenor “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”.

Si bien el precepto citado últimamente no fue demandado, resulta ostensible la unidad de materia que permite a la Corte extender a él su fallo de constitucionalidad.

En cuanto al segundo inciso del artículo 16, acusado, no quebranta la Constitución Política, ya que bien puede la ley señalar la pertinencia y aun la coexistencia de instituciones distintas, como la extinción del dominio y el comiso, que son claramente diferenciables, según se expuso en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

Se declarará que es exequible.

7. Las consecuencias procesales de la extinción del dominio

El artículo 21 de la Ley 333 de 1996 dispone:

“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.

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

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

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

El artículo 22, también demandado, establece:

“Artículo 22. De la entrega. Si la sentencia declara la extinción del dominio de los bienes y éstos no estuvieren 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”.

Por su parte, el artículo 23 señala:

“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”.

Las transcritas normas no hacen nada distinto de contemplar las consecuencias jurídicas de la declaración de extinción del dominio, una vez dictada la correspondiente sentencia.

Ejerce así el legislador una función que le es propia, pues las reglas del debido proceso, al tenor del artículo 29 de la Constitución, no sólo deben cobijar los momentos previos a la expedición del fallo, sino que, por razones de seguridad jurídica, han de prever igualmente lo que ocurra a raíz del mismo, los efectos de derecho que él tenga y la manera de concretarlos mediante la aplicación de lo dispuesto en la providencia judicial, así como las facultades de las autoridades judiciales y administrativas con base en una determinada decisión.

En el caso de la extinción del dominio no puede pasar desapercibido el hecho de que, siendo declarativa la sentencia, al quedar en firme ella se producen una serie de efectos patrimoniales que el mismo legislador estaba llamado a regular, tanto en cuanto al derecho de propiedad en sí mismo como en lo atinente a los otros derechos reales, principales o accesorios, necesariamente afectados por la sentencia.

De la misma manera, era función del legislador la de indicar los procedimientos que debe seguir el Estado en lo relativo a la entrega de los bienes cuyo dominio se ha extinguido y que no se hallan en su poder, así como en lo referente a la posibilidad de perseguirlos en tal evento, independientemente de la persona en cuyas manos se encuentren o que sea su beneficiario real, siempre que no se trate de un tercero de buena fe, y hasta concurrencia del valor por el cual se declaró extinguido el dominio.

Las disposiciones examinadas preservan el derecho de la colectividad a la certidumbre sobre lo acontecido con bienes sujetos a la extinción del dominio y no quebrantan las garantías del

artículo 29 de la Constitución.

8. El Fondo creado para la destinación y manejo de los bienes cuya extinción se declara

Los artículos 25 y 26, este último en la parte demandada, disponen:

“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 a 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...

(...)

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”.

El Fondo, que es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, recibirá, como parte de sus recursos, los bienes objeto de extinción del dominio, efectuadas las deducciones correspondientes (artículo 21).

Bien podía el legislador crear esta cuenta, para el manejo de bienes que ingresan al patrimonio de la Nación y señalar la destinación de tales bienes, con arreglo a la cláusula general de competencia (art. 150 C.P.).

Esa facultad del Congreso es inherente a la función que cumple en cuanto, por una parte todo bien que ingrese al Tesoro Público debe ser asignado y administrado con arreglo a la ley, y, por otra, los programas de rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado deben tener origen en la ley y ser desarrollados según sus disposiciones.

El legislador goza de competencia para asignar funciones a la Dirección Nacional de Estupefacientes, una de las cuales puede ser precisamente la de administrar una cuenta especial que, como en este caso, guarda relación con sus funciones, así como al Consejo Nacional de Estupefacientes, que tiene a cargo la fijación de políticas en la materia examinada.

De conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 18, de la Constitución, el párrafo del artículo 25 transcrito señala que, preferencialmente, en tratándose de bienes rurales con característica vocación rural, una vez decretada la extinción del dominio que sobre ellos se ejercía, pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, entidad pública cuyas atribuciones dependen de lo que la ley disponga y cuya actividad propia, según la normatividad en vigor, se ve fortalecida y complementada con el ingreso de nuevos bienes que, según voluntad del legislador, en el Estado Social de Derecho, encuentran en los planes de reforma agraria valioso instrumento de redistribución de los ingresos y de aplicación de los bienes mal habidos al beneficio colectivo, saneando su futura utilización.

No de menor importancia, en aplicación del principio constitucional de solidaridad (artículo 1 C.P.) y de los objetivos señalados en los artículos 8, 13 -inciso 2-, 58, 64, 65 y 334 de la Constitución, entre otros, el párrafo del artículo 26 demandado señala que las tierras aptas para la producción y que ingresen al Fondo que se crea “se adjudicarán” -regla de carácter imperativo que no admite esguinces ni interpretaciones diversas- a los campesinos e indígenas que cumplan los requisitos establecidos por la ley, a los desplazados por la violencia y a los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos, quienes tendrán prioridad para la adjudicación, lo cual significa que, en igualdad de circunstancias, por razón de su origen y de la situación especial por la que transitan, tales personas habrán de ser preferidas respecto de otras para el indicado efecto, nuevamente de conformidad con los postulados del Estado Social de Derecho, el principio de solidaridad y el derecho a la igualdad real y efectiva (artículos 1 y 13 C.P.).

Debe destacarse que los párrafos 1 y 2 del artículo 25 acusado se limitan a establecer las reglas aplicables de manera provisional a los bienes objeto de proceso, mientras éste se adelanta, así como a contemplar la posibilidad de enajenación de los bienes fungibles o que amenacen deterioro, y ello por razones de prevalencia del interés público y con el objeto de

asegurar la función social de la propiedad, impidiendo que en el curso del trámite judicial se genere la práctica inutilidad de los bienes cuya extinción se propone, sobre la base de su origen ilícito.

Por las anteriores razones se declarará la exequibilidad del aparte demandado.

9. Ejercicio especializado y preferente

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

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

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

Las entidades estatales legitimadas para iniciar la acción y los funcionarios competentes para conocer de la acción de extinción del dominio, informarán a la Unidad Especializada de la Fiscalía General de la Nación de la iniciación del proceso dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su iniciación, con indicación de las partes, bienes y 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”.

En esta norma deben considerarse varios aspectos:

-La orden impartida a la Fiscalía General de la Nación en el sentido de reorganizar su planta de personal para establecer una unidad especializada con los objetivos y funciones señalados en la norma se aviene a la Constitución Política, cuyo artículo 253 confía a la ley la atribución de determinar todo lo relativo a la estructura y funcionamiento del mencionado organismo.

Por otro lado, los cometidos de la nueva unidad encajan en las responsabilidades constitucionales básicas de la Fiscalía, la más importante de las cuales consiste en investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (art. 250 C.P.). Además, es de su cargo, si fuere del caso (numeral 1), tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito, y le corresponde “cumplir las demás funciones que establezca la ley”.

No puede olvidarse que el artículo 30 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) dispuso al respecto:

“ARTICULO 30. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION. Corresponde a la Ley determinar la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación. El Fiscal General desarrollará dicha estructura con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. En desarrollo de tal facultad, asignará la planta de personal que corresponda a cada dependencia, podrá variarla cuando lo considere necesario y establecerá el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

En ejercicio de estas atribuciones, el Fiscal General no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.

Sobre el punto, la Corte debe reiterar lo expresado al revisar la constitucionalidad de dicha norma:

“Como se estableció al revisar el artículo 28 del presente proyecto, la Constitución Política le

asignó a la Fiscalía General de la Nación un status especial en relación con las otras entidades que hacen parte de la rama judicial del poder público. Esa diferenciación se establece a partir de la autonomía presupuestal y administrativa que se le confiere al ente acusador (Art. 249 C.P.), de forma tal que este pueda definir los asuntos sobre los que versan estas materias en forma independiente, sin depender para ello del órgano al que constitucionalmente se le ha otorgado de manera general esa atribución dentro de la rama, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura. Dentro de ese mismo orden de ideas, la Corte estima que la autonomía a la que se ha venido haciendo referencia abarca todos los aspectos propios de las decisiones administrativas y presupuestales, entre los que se encuentran, lógicamente, la definición de la estructura de la Fiscalía, la determinación de la planta de personal y la asignación del manual de requisitos y de funciones.

Así, pues, la Corte no comparte los argumentos presentados por los ciudadanos intervinientes en el sentido de que el artículo bajo examen desconoce los postulados previstos en los numerales 2o y 3o del artículo 257, pues estos constituyen, por así decirlo, la regla general en materia de la estructura y funcionamiento de la administración de justicia, regla frente a la cual la misma Carta Política determinó ciertas excepciones, como es el caso del tratamiento singular y especial que se le ha conferido a la Fiscalía en la Constitución.

Las anteriores consideraciones no significan de modo alguno que el ente acusador goce de plena autonomía para ejercer las atribuciones en comento, pues resulta claro que el Congreso, a través de una ley ordinaria, deberá definir ciertos aspectos presupuestales y administrativos de la Fiscalía. Tal es el caso, por ejemplo, de la fijación de la planta de personal -la cual habrá de depender necesariamente de las normas relacionadas con la carrera administrativa-, o del manual de funciones que igualmente deberá ser determinado por el legislador". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-37 del 5 de febrero de 1996).

-Es facultad del Congreso modificar las normas procesales (arts. 29 y 150, numeral 1, C.P.), por lo cual no resulta inexecutable el inciso 2 del precepto examinado, a cuyo tenor las investigaciones preliminares sobre bienes de procedencia ilícita, a cargo de la unidad especializada, tendrán un plazo de seis (6) meses.

-Pese a la confusa redacción del inciso 3 del artículo 27, la Corte concluye que su sentido es

el de que los fiscales que inicien la actuación y los jueces encargados de conocer sobre la acción de extinción del dominio darán mayor celeridad y decidirán de manera preferente sobre ella cuando se trate de los delitos allí enunciados -cuya gravedad, evaluada por el legislador en desarrollo de sus atribuciones resulta aquí inocultable por la magnitud del daño social que tales ilícitos causan-, lo cual no desconoce los preceptos constitucionales, pues está permitido a la ley medir el efecto negativo de los hechos punibles para atribuir consecuencias jurídicas distintas al trámite procesal iniciado respecto de cada uno de ellos. El carácter preferente de determinadas decisiones está reconocido en la propia Constitución, como puede verse en su artículo 86 respecto de la acción de tutela, y puede, por tanto, establecerse en la ley que los jueces, en el ejercicio de sus competencias, deban dar prioridad a ciertos trámites que el propio legislador encuentra urgentes o relevantes, o cuando juzga útil o necesario que las resoluciones judiciales relativas a ellos, en este caso las de extinción del dominio sobre bienes adquiridos a partir de la comisión de los señalados delitos, se adopten con una mayor celeridad que las demás.

-Se ajustan a las prescripciones constitucionales, en particular a las que contemplan la función esencial de la Fiscalía General de la Nación (arts. 250 y 251 C.P.), los incisos 4 y 5 del artículo en estudio, pues resaltan y hacen exigible un deber fundamental de los servidores públicos encargados de promover o tramitar los procesos que de alguna manera tengan repercusiones en el campo penal: informar a la Fiscalía sobre la iniciación y culminación del proceso, para que ésta adopte las medidas que correspondan, en ejercicio de sus competencias.

DECISION

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.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997 sobre los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 -inciso 1-, 21 -parágrafo- y 33 de la Ley 333 de 1996 y acerca de la integridad de dicha Ley, en cuanto no requería trámite de ley

estatutaria. Asimismo, ESTESE A LO RESUELTO en la misma sentencia, en el sentido de que el conjunto de la Ley no vulneró el principio de unidad de materia.

Segundo.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en las sentencias C-374 del 13 de agosto de 1997 y C-409 del 28 de agosto de 1997 en cuanto a los siguientes apartes del artículo 7 de la Ley 333 de 1996:

“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 (sic) tenga en su poder o lo (sic) haya adquirido...

(...)

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.

Tercero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-409 del 28 de agosto de 1997, respecto de la exequibilidad de los artículos 8 y 14 de la Ley 333 de 1996.

Cuarto.- Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, los artículos 11, 15, 16, 22, 23, 25 y 27 de la Ley 333 de 1996.

Quinto.- Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, los siguientes apartes del artículo 7 de la Ley 333 de 1996:

“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 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”.

Sexto.- Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, los incisos 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 333 de 1996. La constitucionalidad de las expresiones “por las demás causales, dichas entidades estatales deberán instaurar la acción con absoluta independencia de la actuación penal”, pertenecientes al inciso 2, se condiciona en el sentido de que, en guarda del principio de legalidad, mientras las causales que hoy señalan los artículos 2 de la Ley 333 de 1996 y 14 de la Ley 365 de 1997 no sean adicionadas por el legislador, no se podrán iniciar procesos de extinción del dominio sino con base en los delitos que dichas normas contemplan.

Séptimo.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 21 de la Ley 333 de 1996, salvo su párrafo, respecto del cual deberá acatarse lo resuelto en Sentencia C-374 del 13 de agosto de 1997.

Octavo.- Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, los siguientes apartes del artículo 26 de la Ley 333 de 1996:

“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...

(...)

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”.

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 de voto a la sentencia C-539/97

Referencia: Salvamento de voto de la sentencia C-539/97, 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.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado