Sentencia C-545/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustancial de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Condiciones

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la omisión legislativa relativa supone dos condiciones: "(i) el juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

La exposición que debe hacer el accionante del concepto de la violación exige un mayor esfuerzo argumentativo para que exista un cargo debidamente formulado, lo que ha llevado a la Corte a exigir el cumplimiento de los siguientes requisitos: "i) La existencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; ii) la norma acusada debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; iii) que la omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; iv) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; v) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; vi) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador".

FUNCIONES DE POLICIA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Inhibición de la Corte Constitucional para pronunciarse por ineptitud sustancial de la demanda

Referencia: expediente D-8333

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, "Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial".

Actor: José Alonso Cruz Pérez.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., seis (6) de julio de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano José Alonso Cruz Pérez solicita a la Corte la declaración de inexequibilidad del artículo 73 de la Ley 1395 de 2010.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 25 de noviembre de 2010, inadmite la demanda. Una vez presentado el escrito de corrección procede a su admisión a través de proveído del 12 de enero de 2011, disponiendo además: i) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Presidente de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, a la Fiscal General de la Nación y a la Dirección Nacional de Estupefacientes; y finalmente iii) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, del Norte y del Valle, para que aportaran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA LEGAL ACUSADA.

A continuación se transcribe y subraya la disposición demandada:

“LEY 1395 DE 20101

(julio 12)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial

DECRETA:

CAPÍTULO VI

MEDIDAS SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

ARTÍCULO 73. FUNCIONES DE POLICÍA ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. El Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes tendrá funciones de Policía de índole Administrativa para hacer efectiva la entrega real y material de

los bienes inmuebles urbanos o rurales, muebles, sociedades y/o establecimientos de comercio ordenada en la sentencia de extinción de dominio de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 793 de 2002.

Así mismo, tendrá funciones de índole administrativa para hacer efectiva la entrega a favor de la Nación– Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado Frisco– Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, de los bienes respecto de los cuales la autoridad judicial haya decretado las medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo. En este evento, las oposiciones presentadas serán dirimidas por la autoridad judicial de conocimiento en la oportunidad procesal respectiva y, en este caso no se suspenderá el cumplimiento de la medida cautelar decretada, ni el curso de la diligencia.

Las autoridades de policía locales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar el apoyo que requiera el Subdirector Jurídico para estas actuaciones.

Corresponde al Subdirector Jurídico en el término de cuarenta y ocho (48) horas hacer efectiva la entrega ordenada por la autoridad judicial competente de bienes sobre los cuales recae la medida cautelar o la sentencia de extinción de dominio.

El acto que disponga hacer efectiva la entrega, se comunicará por el medio más expedito al poseedor, tenedor o persona que a cualquier título se encuentre ocupando administrando el bien.

Transcurridos tres (3) días desde la fecha de comunicación del acto, el Subdirector Jurídico practicará la diligencia directamente o por comisión al Inspector, Corregidor o Comisario de Policía".

III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

1. La demanda inicialmente presentada. El señor José Alonso Cruz Pérez, en su condición de "ciudadano" y "en representación de la Corporación Colectivo de Abogados Litigantes Internacionales CCALI", señala que "de conformidad con el art. 84 del Código Contencioso Administrativo" presenta acción de inconstitucionalidad "designando como parte demandada a la Nación representada legalmente por el señor Presidente de la República […] y como parte interesada al señor Procurador General de la Nación", para que se declare que "es inconstitucional e inconvencional" el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010.

Como "cargos que se imputan a los actos administrativos demandados", expone que en los procesos de extinción de dominio las autoridades correspondientes, esto es, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Extinción de Dominio y Lavado de Activos, los jueces especializados y el Tribunal Superior de Cundinamarca, vinculan al asunto a los propietarios de los bienes que se van a extinguir, pero no sucede lo mismo respecto de "los terceros contratistas tenedores con justo título, tenedores o arrendatarios de esos inmuebles, en adelante los terceros no propietarios", además de estimar que "no son competentes para conocer de procesos relativos a la discusión del dominio", por cuanto en este evento tal atribución corresponde a la jurisdicción civil, pudiendo otorgar la autorización de desalojo una vez resueltos los contratos.

Considera que el inciso primero de la norma cuestionada dispone la entrega de los bienes extinguidos sin tomar en consideración que en el proceso de extinción de dominio no se hubiere vinculado a los terceros no propietarios. Sobre el inciso segundo impugnado arguye que se torna inane porque las autoridades judiciales no vinculan ni escuchan a los terceros no propietarios.

De esta manera, encuentra vulnerado el preámbulo de la Constitución en lo que respecta: i) a la igualdad, por estimar que todo contrato lícito debe ser respetado en similares condiciones respecto de otro similar y mientras esté vigente goza de validez y eficacia; ii) al trabajo, por cuanto desatiende los contratos que consignan intereses y derechos que tienen relación con el desarrollo de una actividad productiva; iii) a la tranquilidad y la paz, por haber sido realizados los contratos tranquila y pasiblemente; iv) a la libertad, toda vez que los contratos legales fueron suscritos de manera voluntaria; v) a la convivencia, atendiendo que los contratos se hicieron con apego a la ley y en forma pacífica; vi) a la vida, por emplear la fuerza pública en la entrega de los bienes; y vii) a la justicia, por no permitir ser escuchados, disponer de un recurso efectivo y observar el debido proceso.

Así mismo, estima desconocidos los siguientes artículos de la Constitución: 1º, principio de dignidad humana; 2º, garantía efectiva de los principios, derechos y deberes superiores; 4º, supremacía de la Constitución; 13, igualdad de trato; 22, la paz y la tranquilidad (también de los familiares) sobre bienes extinguidos o en vía de extinción; 25, trabajo (igualmente de los familiares); 29, al no ser escuchados (bienes en proceso de extinción); 42, protección integral de las familias; 58, la protección de la propiedad privada; 83, la buena fe de los contratantes en la suscripción de contratos lícitos; 88, los derechos e intereses colectivos a la seguridad pública y ciudadana; 93, los tratados internacionales de derechos humanos; 188, los derechos y libertades que deben garantizarse por el Presidente de la República; y 213, la convivencia ciudadana que debe garantizarse por el Presidente de la República (conmoción interior).

Adicionalmente, considera vulnerados los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos: i) la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto a los artículos: 2º, no adopción de normas y principios convencionales sobre derechos humanos; 8º, garantías judiciales de ser oídos y el debido proceso ante un juez competente; 21.1, derecho al uso y goce de sus bienes; 24, no discriminación y vulneración de la libertad para emprender empresa o negocio lícito; y 25, derecho a la protección judicial mediante un recurso sencillo y rápido. ii) El Protocolo de San Salvador en lo que corresponde a los artículos: 3º, derecho a la no discriminación; 6º, trabajo; y 15, familia. iii) La Declaración Universal de Derechos Humanos respecto de los artículos: 1º, derecho a la igualdad; 6º, reconocimiento de la personalidad jurídica; 7º, igualdad; 8º, derecho a un recurso efectivo ante los tribunales al no contemplar la posibilidad de oponerse a la solicitud de entrega o allanamiento; 17, derecho a la propiedad; 23.1, derecho al trabajo; y 28, derecho al orden social. iv) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en lo que concierne a los artículos: 14, igualdad ante los tribunales y cortes de justicia; 16, reconocimiento de la personalidad jurídica; y 26, igualdad ante la ley y su protección.

Por último, bajo el acápite “medida provisional o cautelar” solicita ordenar “la suspensión de la norma demandada por cuanto ésta es abierta y palmariamente violatoria de normas

constitucionales y convencionales".

2. Inadmisión de la demanda. Mediante auto del 25 de noviembre de 2010 se inadmite la demanda al no haber sido expuesto de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente el concepto de la violación. Al respecto, se manifiesta:

"Los numerosos reproches propuestos por el ciudadano son en extremo amplios, genéricos e indeterminados, de manera que resultan ambiguos y no siguen una mínima coherencia que permita comprender el contenido de su demanda, ni las justificaciones en que se apoya. La demanda se limita a hacer referencias globales, vagas e indeterminadas que no plantean una verdadera oposición entre la norma impugnada y el ordenamiento constitucional.

A juicio de la Corte, la simple invocación de numerosos preceptos superiores vulnerados no es suficiente para considerar que existe un cargo apto de inconstitucionalidad, en la medida en que respecto de ninguno de ellos se hace una exposición clara, específica y suficiente. Por el contrario, corresponden a afirmaciones circulares donde no se desarrollan los enunciados ni se apoyan en premisas normativas o fácticas, de modo que no puede predicarse la formulación de un argumento de inconstitucionalidad. En realidad no se plantea ningún reproche de inconstitucionalidad más allá de la inconformidad del actor.

[…]

En consecuencia, dispondrá del término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de este auto, para que proceda a corregir la demanda en los términos señalados en este proveído, so pena de rechazo, precisando cuáles son las normas constitucionales que considera vulneradas y delimitando el concepto de la violación respecto de cada una de ellas."

3. El escrito de corrección de la demanda. Luego de reiterar y transcribir en gran parte el contenido de la demanda inicial señala el accionante que "podemos inferir y hermenéuticamente comprender que la norma demandada excluye a los terceros no propietarios, como contenido negativo, ya que por falta de regulación constituye per se una violación de los derechos de un grupo importante de personas, […], misma que insuficiente e incompleta, viola el derecho humano y constitucional de igualdad. Cosa distinta sería aquel supuesto que estableciese la situación de los terceros no propietarios […]. La norma debió plantear que hasta tanto el juez competente (civil) para dirimir las controversias con los terceros no propietarios, no podría desalojarlos de los inmuebles extinguidos o en proceso de extinción".

Agrega que "el hilo conductor radica en que la norma demandada no contempla y por tanto excluye, como contenido negativo o por falta de regulación, la suerte de los terceros no propietarios; los cargos de inconstitucionalidad son ciertos en cuanto que la norma no regula la suerte de los terceros no propietarios y de contera viola los preceptos constitucionales señalados […]; es específica y pertinente como se detalló en la demanda inicial y ahora se abunda en detalles […] y es suficiente por las razones persuasivas de la violación".

A continuación, insiste en la vulneración de cada una de las normas constitucionales expuestas en la demanda inicial bajo la precisión mencionada, para concluir que subsana "la

acción popular de inconstitucionalidad”. Adjunta como prueba la Resolución número 00190 del 22 de enero de 2010, por la cual se hace efectiva la entrega real y material de un inmueble, por parte del subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes.2

4. Por auto del 12 de enero de 2011 se admite la demanda precisándose que tal determinación procede sin perjuicio de la decisión que finalmente adopte la Sala Plena de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.3

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio del Interior y de Justicia.

Solicita se declare la inhibición por ineptitud sustancial de la demanda. Fundamenta su petición en que los argumentos del accionante se estructuran a partir de una lectura descontextualizada de la norma acusada respecto del contenido de la Ley 793 de 2002, que establece las reglas que gobiernan el proceso de extinción de dominio, con las modificaciones introducidas por la misma Ley 1395 de 2010.

Anota que la Ley 793 de 2002 contempla múltiples disposiciones que protegen los derechos de terceros respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio, como son: 3, bienes4; 8, debido proceso5; 10, comparecencia al proceso6; 12, fase inicial7; 13, procedimiento8; y 14A, recursos9. De esta manera, infiere que el ordenamiento jurídico sobre extinción de dominio prevé la protección de los derechos de terceros al igual que contempla la procedencia de recursos contra las decisiones que profieran las autoridades judiciales correspondientes.

2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Pide a la Corte que se declare inhibida por cuanto la demanda examinada aún después de presentado el escrito de corrección, no expone razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Asevera que la demanda carece de certeza porque las presuntas vulneraciones que expone no se derivan de la disposición impugnada, sino de otras normas previstas en la Ley 793 de 2002 que regulan la acción de extinción de dominio. Precisa que del artículo acusado no se desprende la exclusión de los no propietarios del procedimiento de extinción de dominio, ya que simplemente regula la actividad del subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes en el marco de dicho proceso (funciones de policía administrativa). No encuentra que la demanda satisfaga el presupuesto de la especificidad porque aún presentado el escrito de corrección se limitó a reiterar los argumentos que de manera confusa había planteado inicialmente, anotando que los argumentos continúan siendo amplios y generales.

Revela la falta de pertinencia de la demanda al partir de apreciaciones subjetivas o juicios sobre la aplicación práctica de la norma, para lo cual cita la referencia realizada a la vulneración de los derechos a la tranquilidad, a la paz y a la convivencia pacífica, como a la vida y al trabajo. Añade que tanto se vale el accionante de consideraciones sobre la aplicación de la norma acusada a casos específicos que acompaña algunos documentos que

conciernen a las actuaciones de terceros no propietarios dentro de los procesos de extinción de dominio, lo cual desconoce la naturaleza abstracta del control de constitucionalidad y el que los litigios sobre derechos fundamentales pueden ser amparados en casos concretos por otros mecanismos como la acción de tutela.

Tampoco encuentra que la demanda presente razones suficientes al reducirse a mencionar los preceptos de la Constitución que considera vulnerados, sin adelantar un análisis lo suficientemente persuasivo que señale qué elementos de las múltiples garantías invocadas resultan comprometidas y cómo se produce tal vulneración, para lo cual trae a colación los cargos por la presunta vulneración del derecho a la igualdad.

Por último, asevera que si bien el accionante parece aclarar que lo demandado lo es por una omisión legislativa relativa, tal planteamiento exige un estudio que no fue adelantado por el accionante en su demanda, además que no se acreditan los elementos establecidos por la jurisprudencia constitucional para este efecto.

3. Fiscalía General de la Nación.11

Encuentra que la Corte debe inhibirse o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma acusada. En término generales expuso que los cargos formulados contra la disposición impugnada carecen de claridad, certeza, especificidad y suficiencia. De otra parte, hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre extinción de dominio12 para concluir que el artículo demandado constituye un desarrollo de la potestad de configuración legislativa por lo que no desconoce la Constitución.

4. Dirección Nacional de Estupefacientes.13

Empieza por manifestar que la demanda se centra en inferencias producto de un evidente desconocimiento no sólo de las normas que gobiernan la extinción de dominio, sino también de las concernientes a la entrega de bienes a quien resulte vencedor en el juicio, y del decreto y práctica de medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil, por remisión del artículo 7º de la Ley 793 de 2002 que establece las reglas de extinción de dominio.

Luego de mencionar las disposiciones de la Ley 793 de 2002 que permiten la intervención de los terceros o afectados en el trámite de la extinción de dominio, puso de presente la sentencia C-740 de 200314 que alude a los derechos de los terceros de buena fe exentos de culpa en el proceso de extinción de dominio15, como a la competencia que le asiste a la fiscalía y a los jueces penales del circuito para investigar y conocer del asunto16. Considera exequible el artículo acusado porque las autorizaciones contenidas en él permiten que las medidas cautelares decretadas dentro del trámite de extinción de dominio y la sentencia respectiva cumplan realmente sus propósitos, como beneficiar no sólo al Estado sino a los afectados, en caso de no haber lugar a ella, ya que en uno y otro evento se evitan pérdidas por la falta de explotación económica de los bienes.

5. Universidad Sergio Arboleda.17

Insta a la Corte a declararse inhibida por cuanto la demanda no cumple los requisitos de

especificidad, pertinencia y suficiencia. Luego de citar algunas decisiones de este Tribunal expone que se cuestiona un contenido normativo que no emana del texto legal acusado, sino que es producto de una interpretación subjetiva18. Afirma que la demanda se limita a enunciar un sinnúmero de disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, sin demostrar la vulneración de alguno de ellos. Precisa que el artículo 13 de la Ley 793 de 2002, que establece las reglas de extinción de dominio, no excluye la participación de terceros, además que el inciso segundo de la norma acusada permite la presentación de oposiciones. Por último, encuentra que la disposición demandada otorga un poder de policía administrativo a la Dirección Nacional de Estupefacientes en aplicación de la cosa juzgada.

Explica que la norma impugnada es exequible toda vez que no debe interpretarse de manera aislada sino en conjunción con la Ley 793 de 2002 que determina el procedimiento para la vinculación previa al proceso de extinción de dominio de los terceros afectados. Anota que la finalidad de la disposición cuestionada está justificada al perseguir evitar que después de un largo proceso de extinción de dominio, en el cual se han respetado todas las garantías a los propietarios y terceros, puedan llegar a realizarse maniobras fraudulentas con el objeto de dilatar la entrega del bien.

7. Intervención del accionante.20

El demandante reitera el contenido de la demanda acompañando las resoluciones números 00180 y 00190 de 2010, expedidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, al igual que una sentencia del Tribunal Superior de Cali que resuelve una impugnación a una acción de tutela en materia de extinción de dominio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En concepto número 5093, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 03 de febrero de 2011, el Ministerio Público solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por cuanto la demanda no cumple los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Señala que un estudio detenido del escrito de corrección de la demanda permite apreciar que el actor se limita a reiterar y transcribir los argumentos iniciales, sin realizar cambios de fondo para ajustar la demanda. Asegura que el análisis realizado en la demanda constituye una apreciación subjetiva al no desprenderse de la norma acusada, correspondiendo más bien a una singular interpretación que denota la falta de lectura del texto completo. Como fundamento de su concepto, explica:

“Basta leer el artículo demandado para constatar que éste, en el evento de haber medidas cautelares, si se presentan oposiciones, dispone que dichas oposiciones serán resueltas por la autoridad judicial de conocimiento, en la oportunidad procesal respectiva. Con esta previsión normativa se garantiza el debido proceso de los terceros no propietarios, a quienes le es dable acudir al proceso judicial para el ejercicio de sus derechos. Además, el inciso quinto del artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, establece que el acto que disponga hacer efectiva la entrega se comunicará por el medio más expedito al poseedor, tenedor o persona que a cualquier título se encuentre ocupando o administrando el bien, es decir, que de manera precisa, sin que quepa duda de ello, antes de hacer efectiva la entrega real y

material de los bienes, se comunica la decisión. […]

[L]a norma demandada regula la mera ejecución de una decisión judicial de extinción de dominio, que es resultado de un proceso judicial previo, en el que los terceros no propietarios tuvieron la oportunidad de participar en el mismo, para hacer valer sus posibles derechos.

En vista de las anteriores circunstancias, no es cierto que los terceros no propietarios carezcan de la oportunidad para hacer valer sus derechos, pues tal hipótesis corresponde a una mala lectura de la norma, circunstancias que impide a la Corte estudiar de fondo la demanda, ya que en ésta no se logra estructurar ningún cargo".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto por cuanto el precepto legal parcialmente acusado hace parte de una Ley de la República (art. 241.4 superior).

2. La inhibición constitucional en el presente caso por ineptitud sustancial de la demanda.

2.1. La acción de inconstitucionalidad.

2.1.1. En la demanda presentada el accionante señala que el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, vulnera el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 22, 25, 29, 42, 58, 83, 88, 93, 188 y 213 de la Constitución; 2º, 8º, 21.1., 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3º, 6º y 15 del Protocolo de San Salvador; 1º, 6º, 7º, 8º, 17, 23.1. y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y 14, 16 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Alegando la condición de ciudadano y de representante de la Corporación Colectivo de Abogados Litigantes Internacionales -CCALI-, indica que de conformidad con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (acción de nulidad), presenta demanda de inconstitucionalidad designando como parte demandada a la Nación en cabeza del Presidente de la República e interesada a la Procuraduría General de la Nación, a efectos de que se declare inconstitucional e inconvencional la norma cuestionada.

Como cargos contra lo que denomina "acto administrativo demandado", puede colegirse la aseveración de que en los procesos de extinción de dominio las autoridades respectivas vinculan a los propietarios de los bienes que se van a extinguir, pero no a los terceros no propietarios, además de considerar que carecen de competencia por corresponder su conocimiento a la jurisdicción civil.

Con base en estas afirmaciones soporta la vulneración de las disposiciones superiores mencionadas, pudiéndose destacar además los siguientes señalamientos: todo contrato lícito debe respetarse en similares condiciones (igualdad); se desatienden los contratos que consignan intereses y derechos relacionados con el desarrollo de una actividad productiva (trabajo); y se emplea la fuerza pública en la entrega de los bienes (vida).

Por último, como “medida provisional” solicita ordenar la suspensión de la norma demandada al encontrarla palmariamente violatoria de normas constitucionales y convencionales.

2.1.2. La demanda fue inadmitida al no señalarse de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente el concepto de la violación. Específicamente, se expuso que: la argumentación era en extrema amplia, general e indeterminada; no sigue una mínima coherencia que permita comprender la demanda, ni las justificaciones en que se apoya; no plantea una verdadera oposición entre lo acusado y las normas constitucionales alegadas como vulneradas; no realiza sobre el articulado constitucional una exposición clara, específica y suficiente al corresponder a afirmaciones circulares que no desarrollan los enunciados, ni se apoyan en premisas normativas o fácticas; y no plantear ningún reproche de constitucionalidad más allá de la inconformidad respecto de la norma acusada.

2.1.3. En el escrito que busca corregir la demanda, el accionante, luego de reiterar y remitir en buena medida a la demanda inicial, se limita a indicar como argumento adicional que la norma acusada “excluye como contenido negativo o por falta de regulación” a los terceros no propietarios, insistiendo en el desconocimiento de cada una de las normas constitucionales consideradas infringidas, además de adjuntar una resolución administrativa del año 2010 que dispone la entrega material de un inmueble producto de un proceso de extinción de dominio, por parte del subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

2.1.4. La demanda fue admitida sin perjuicio de la decisión que finalmente adopte la Sala Plena de la Corte una vez cumplidas las etapas procesales correspondientes.

2.2. Las solicitudes de inhibición.

2.2.1. Las intervenciones del Ministerio de Interior y de Justicia y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal21 coinciden en solicitar a la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda. En términos generales consideran que las razones de inconstitucionalidad no son ciertas por cuanto de la norma acusada no se deriva la exclusión de los terceros del procedimiento de extinción de dominio, ya que simplemente se limita a regular la actividad del subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes (funciones de policía administrativa), en el marco de dicho proceso. Consideran que se parte de una lectura descontextualizada al no atender las previsiones de la Ley 793 de 2002, que protege los derechos de terceros respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio.

Exponen la falta de pertinencia al partir el accionante de apreciaciones subjetivas y juicios sobre la aplicación práctica de la norma que soporta en resoluciones administrativas concernientes a casos específicos resueltos por el subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Afirman que se busca solucionar un problema particular por indebida aplicación de las normas. Tampoco encuentran que la demanda presente razones suficientes al reducirse a mencionar los preceptos constitucionales sin adelantar un análisis persuasivo que muestre los elementos comprometidos y cómo se vulneran tales garantías.

Además, no estiman cumplidos los requisitos de claridad y especificidad, toda vez que aunque se hubiere presentado el escrito de corrección de la demanda, el accionante termina limitándose reiterar los argumentos que de manera confusa plantea inicialmente, además de

continuar siendo amplios y generales. Por último, perciben que el demandante parece aclarar que lo demandado lo es por una omisión legislativa relativa, caso en el cual no encuentran que se hubiere acreditado los presupuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional para esta clase de demandas, que resultan ser más exigentes.

2.2.2. De otra parte, la Fiscalía General de la Nación y la Universidad Sergio Arboleda solicitan que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, mientras que la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Universidad del Rosario propugnan por la exequibilidad de la norma acusada.22

2.2.3. El Procurador General de la Nación pide igualmente que este Tribunal profiera una decisión inhibitoria por cuanto la demanda no cumple los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al efecto, explica que el actor en el escrito de corrección de la demanda se limita a reiterar y transcribir los argumentos iniciales sin que hubiere efectuado cambios sustanciales. Indica que el análisis contenido en la demanda constituye una apreciación subjetiva al no desprenderse de la disposición acusada y corresponder más bien a una singular interpretación que muestra la falta de lectura del texto completo.

Sostiene que la norma demandada se limita a regular la mera ejecución de una decisión judicial de extinción de dominio, como resultado de un proceso judicial en el que los terceros tuvieron la oportunidad de participar para hacer valer sus derechos. Añade que basta leer el artículo acusado para constatar que en el evento de haberse decretado medidas cautelares las oposiciones serán resueltas por la autoridad judicial de conocimiento en la oportunidad procesal respectiva, lo cual garantiza el debido proceso de los terceros no propietarios al poder acudir al proceso judicial para el ejercicio de sus derechos, además de preverse que el acto que disponga hacer efectiva la entrega se comunicará por el medio más expedito al ocupante o administrador del bien. Concluye así que no es cierto que los terceros carezcan de la oportunidad para hacer valer sus derechos, ya que tal hipótesis corresponde a una mala lectura de la norma cuestionada.

2.2.4. Conforme a lo anterior, previamente la Corte debe entrar a determinar, en respuesta a las solicitudes de inhibición constitucional, si la demanda de inconstitucionalidad cumple los requisitos mínimos establecidos por el Decreto 2067 de 199123 y la jurisprudencia constitucional, para emitir un pronunciamiento de fondo.

2.3. El caso bajo examen. Inhibición sobre el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, por ineptitud sustancial de la demanda.

2.3.1. En términos del artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo para la efectividad de este derecho interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficio de la ciudadanía y la protección del interés general.

No obstante, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos según lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que establece,

entre otros requerimientos, el expresar las razones por las cuales se estima violado el texto constitucional, que conforme a reiterada jurisprudencia constitucional deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes24. Sobre el alcance de tales exigencias se ha señalado25:

“La acusación debe ser suficientemente comprensible (clara)26 y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta)27. Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad)28, con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia)29. Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia]30”.

2.3.2. Ahora bien, tratándose de omisiones de inconstitucionalidad, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han distinguido dos categorías como son la omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa. Respecto de la primera la Corte ha señalado que carece de competencia para pronunciarse sobre ella dado que existe una total inactividad del legislador y, por tanto, no hay norma sobre la cual pueda recaer el juicio de constitucionalidad.31

En cambio, cuando se trata de una omisión legislativa relativa se alude a la violación de un deber constitucional que se materializa en una actuación imperfecta del Congreso. Este segundo caso se presenta cuando se ha cumplido con el deber de regular una determinada materia, pero ésta ha sido incompleta al haber incluido sólo algunas situaciones y dejado por fuera otras que se encuentran bajo supuestos o características similares, procediendo de esta manera el control de constitucionalidad por vulneración del derecho a la igualdad o del debido proceso, entre otros32.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la omisión legislativa relativa supone dos condiciones: “(i) el juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”.33

Luego, la exposición que debe hacer el accionante del concepto de la violación exige un mayor esfuerzo argumentativo para que exista un cargo debidamente formulado, lo que ha llevado a la Corte a exigir el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Atendiendo los rasgos distintivos que ofrece la declaratoria de una omisión legislativa relativa, es indispensable, entonces, que el actor acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión y precise con claridad en qué consiste ésta, como su alcance y sus consecuencias inconstitucionales. De ahí que no resultan atendibles los cargos generales que se dirigen a atacar disposiciones legales de las cuales no emerge el

precepto que el demandante echa de menos, como se sostuvo en la sentencia C-185 de 2002:

“Sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge […] la omisión alegada35. En este sentido, la posibilidad de que el Juez Constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso. […]

Y es que, reiterando la posición adoptada por la Corporación […], ´la técnica utilizada en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, derivada de las exigencias contenidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, le impone a quien pretende ejercer esta acción, la obligación de señalar con claridad las razones que sustentan la inexequibilidad del precepto impugnado, razones que, además, deben guardar correspondencia lógica con el texto acusado, de tal modo que le sean atribuibles directamente a éste´36. Ha considerado la Corporación que el cumplimiento de tal exigencia, ´lejos de afectar el núcleo esencial del derecho ciudadano a la participación, conformación, ejercicio y control político (art. 40 C.P.), busca garantizar su realización material y, a su vez, permitir un óptimo funcionamiento en la administración de justicia´37.

[…]

Así las cosas, al margen de las condiciones que son necesarias para determinar la ocurrencia de una omisión relativa, es claro que las demandas dirigidas contra normas de las cuales no se extraiga en forma directa la materia que ha sido omitida por el legislador, no pueden ser resueltas en sede del proceso de constitucionalidad. No solo por cuanto se ha desconocido el cumplimiento de un requisito de admisibilidad de la acción -acusar el precepto del cual surge la presunta violación a la Carta-, sino además, (y en plena concordancia con lo anterior) por cuanto la Constitución Política no le otorga a la Corte competencia para examinar, ex officio, aquellas disposiciones que no fueron formalmente acusadas por los ciudadanos mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (C.P. art. 241-4-5)”.

De modo que el ejercicio del derecho político a presentar demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, impone al ciudadano una carga más rigurosa, que en manera alguna restringe el derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino que, por el contrario, “hace eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del ordenamiento superior”.38

2.3.3. Ingresando al estudio del asunto que nos ocupa, la Corte comparte las solicitudes de inhibición presentadas por la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, al encontrar que efectivamente el demandante no expuso en debida forma el concepto de la violación.

Aunque en oportunidad fue presentado el escrito de corrección de la demanda, la Corte observa que realmente no subsanó las deficiencias formales anotadas en el proveído inadmisorio39, al limitarse a reiterar y transcribir en buena medida la demanda inicial. Sólo

expuso como argumento adicional el que la disposición impugnada “excluye como contenido negativo o por falta de regulación” a los terceros no propietarios. Sin embargo, interpretada dicha afirmación en el sentido de alegar una omisión legislativa relativa, el accionante ha debido presentar el desarrollo argumentativo que se exige para este tipo de demandas, según se ha mencionado en la parte dogmática de esta decisión.

2.3.4. Conforme a las exigencias mínimas requeridas para un pronunciamiento de fondo, debe empezar esta Corporación por señalar que aún después de presentado el escrito de corrección de la demanda, persiste la no explicación con la necesaria claridad de cómo la norma legal acusada entra en contradicción con cada una de las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales de derechos humanos, considerados vulnerados.

La exposición de una serie de situaciones que desprende de la norma acusada, la mixtura en las afirmaciones que por demás no desarrolla al confrontarlas con las diversas y numerosas disposiciones superiores consideradas vulneradas, el no señalamiento preciso del objeto de la acusación y la no identificación de las razones relevantes que busquen desvirtuar la presunción de constitucionalidad, impiden comprender con la necesaria claridad las justificaciones en las que se apoya la pretensión de inconstitucionalidad.40

El argumento adicional del escrito que busca subsanar la demanda, consistente en que la norma acusada “excluye como contenido negativo o por falta de regulación” a los terceros no propietarios, para la Corte implicaba el deber del accionante de iniciar por identificar el tipo de omisión endilgada (absoluta41 o relativa). Y partiendo de que se trata de una omisión legislativa relativa, era indispensable que se cumpliera con la mayor carga argumentativa exigida para esta clase de demandas, como identificar con suficiente claridad: el deber constitucional supuestamente vulnerado, el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión, el alcance de la omisión y las consecuencias inconstitucionales. En otras palabras, era necesario que el accionante cumpliera los presupuestos requeridos para presentar una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, como se determinó en el punto 2.3.2. de esta decisión.

2.3.5. Al igual, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad no son ciertas porque no recaen sobre una proposición jurídica y real existente, sino sobre una deducida por el actor, e incluso sobre otras disposiciones vigentes que, en todo caso, no fueron el objeto de la demanda.

Como se ha expuesto, el accionante señala que el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010 vulnera numerosos preceptos superiores y de los convenios internacionales de derechos humanos. De la argumentación presentada puede extraerse que para el actor en los procesos de extinción de dominio las autoridades vinculan a los propietarios de los bienes que se van a extinguir pero excluyen como contenido negativo o por falta de regulación a los terceros no propietarios, además de que carecen de competencia para decidir tales asuntos por corresponder su conocimiento a la jurisdicción civil.

Sin embargo, la Corte observa que del contenido normativo acusado no se extrae la exclusión de los terceros del procedimiento de extinción de dominio, máxime cuando dicha disposición se limita a regular la mera ejecución de una decisión judicial de extinción de

dominio, resultado de un proceso previo contemplado en la Ley 793 de 200242 y de otras disposiciones de la misma ley cuestionada (1395 de 2010) que la modificaron, en el que los terceros afectados han tenido la oportunidad de participar en el mismo para hacer valer sus derechos de defensa y de debido proceso.

Basta una lectura desprevenida del artículo demandado para comprender que se reduce a establecer las funciones de policía administrativa que le asigna al subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes, para hacer efectiva la entrega real y material de los bienes ordenada en la sentencia de extinción de dominio, conforme a lo establecido en la Ley 793 de 2002. Así mismo, se prevé que en el evento de haber medidas cautelares las "oposiciones" presentadas serán resueltas por la autoridad judicial de conocimiento, en la oportunidad procesal respectiva.

De ahí que no resulta acertado lo que echa de menos el accionante, ya que la norma acusada contempla la intervención de terceros y el poder acudir al proceso judicial para el ejercicio de sus derechos, además de establecerse que el acto que disponga hacer efectiva la entrega se comunique por el medio más expedito al poseedor, tenedor o persona que a cualquier título se encuentre ocupando o administrando el bien. Entonces, la norma cuestionada se reduce a contemplar la fase final del proceso de extinción de dominio consistente en la entrega efectiva de los bienes por la Dirección Nacional de Estupefacientes, permitiendo la intervención de los terceros para tal diligencia bajo las condiciones anotadas.

Adicionalmente, parte de una lectura descontextualizada del ordenamiento jurídico sobre extinción de dominio, toda vez que la intervención de terceros sí fue prevista desde su fase inicial en el proceso, según puede apreciarse de los artículos 3º, bienes43; 4º, naturaleza de la acción44; 8º, debido proceso45; 9º, protección de derechos46; 10, comparecencia al proceso47; 12, fase inicial48; 13, procedimiento49; y 14A, los recursos50 de la Ley 793 de 2002. De modo que la Ley 793 de 2002, no cuestionada por el actor en el presente asunto, contempla múltiples disposiciones que protegen los derechos de terceros respecto de los bienes sujetos a extinción de dominio, al igual que prevé la procedencia de recursos contra las decisiones de las autoridades correspondientes.

Sin que constituya un análisis material, también cabe señalar que tal normatividad legal en su mayoría ha sido examinada por esta Corporación en las sentencias C-740 de 200351, C-1118 de 200452, C-149 de 200553 y C-821 de 200654. Estas decisiones han estudiado, entre otros aspectos, los derechos de los terceros de buena fe exentos de culpa, indicando que ello "resulta compatible con la Carta dado que quien ha adquirido un bien desconociendo, pese a la prudencia de su obrar, su ilegítima procedencia, no puede ser afectado con la extinción del dominio así adquirido". Igualmente, ha manifestado esta Corte que "la decisión legislativa de atribuir el conocimiento de la acción de extinción de dominio a funcionarios de la justicia penal y no a otros, la justicia civil, por ejemplo, no tiene la virtualidad de mutar el carácter que a esa institución le imprimió el Constituyente. De un lado, porque en la Carta no existe prohibición alguna en ese sentido, ni indica tampoco el ámbito de la jurisdicción que ha de conocer de la institución. De otro, tal decisión legislativa es consecuente con la sujeción que se hizo de las causales de viabilidad de la acción a conductas constitutivas de tipos penales. Finalmente, lo único que la Carta impone en relación con la acción de extinción de dominio es una reserva judicial para su declaración y

este mandato no se irrespeta con la radicación de la competencia en jueces que hacen parte de la jurisdicción penal".

Finalmente, como se ha indicado, la exposición de cargos por omisión legislativa relativa implicaba para el accionante una mayor carga argumentativa que al no ser ofrecida en su oportunidad conlleva ineluctablemente a una sentencia inhibitoria. La Corte ha establecido, entre otros requerimientos, que se acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión, por lo que no resultan atendibles los cargos que se dirigen a atacar disposiciones de las cuales no emerge el precepto que el demandante echa de menos55. Así lo señaló en la sentencia C-185 de 2002, anotando que se impone un fallo inhibitorio cuando de la norma no se predica la omisión endilgada (punto 2.3.2. de esta decisión).

En consecuencia, la demanda de inconstitucionalidad está construida sobre fundamentos inciertos, toda vez sus argumentos se originan en una lectura incorrecta de la norma impugnada, al partir de una proposición jurídica que no se deriva del texto acusado sino que obedece a una interpretación errónea del mismo, o que se encuentra en normas diferentes a la demandada.

2.3.6. Se incumple también el requisito de especificidad en la exposición del concepto de la violación, por cuanto si bien de la demanda puede extraerse la afirmación de que la norma cuestionada excluye a los terceros intervinientes de los procesos de extinción de dominio, tal señalamiento no pasa de ser una aseveración abstracta y global, que no se relaciona concreta y directamente con la disposición cuestionada. Si no se define por qué lo manifestado en la acusación infringe la Carta Política, se configura simplemente un señalamiento y no una controversia constitucional, susceptible de ser desatada por este Tribunal Constitucional56.

2.3.7. El accionante igualmente incumplió el requisito de pertinencia por cuanto el vacío normativo que predica no se conecta con la disposición acusada, sino que se soporta en apreciaciones subjetivas y juicios sobre la aplicación práctica de la misma.57

La afirmación de que la norma impugnada no prevé los derechos de terceros en los procesos de extinción de dominio, soportándose en una resolución administrativa que concierne a un caso específico resuelto por el subdirector jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes, constituye sin lugar a dudas una singular interpretación que además busca resolver problemas particulares por la ejecución práctica de tal disposición. Adicionalmente, no se cumplen las exigencias particulares estipuladas por la jurisprudencia constitucional para este tipo de demandas por omisión legislativa relativa, conforme se ha expuesto en párrafos anteriores.58

2.3.8. Finalmente, no se supera el requisito de la suficiencia del concepto de la violación. La simple afirmación de que la norma demandada excluye a los terceros intervinientes de los procesos de extinción de dominio y que con ello se desconocen numerosas disposiciones constitucionales y de convenios internacionales de derechos humanos, permiten a la Corte concluir el incumplimiento de este presupuesto por cuanto no se desarrolla suficientemente las razones de inconstitucionalidad que tiendan a demostrar la existencia de una omisión legislativa relativa, además que no se adelanta un análisis adecuadamente persuasivo que señale cuáles elementos de las múltiples garantías superiores invocadas resultan

comprometidas y cómo se produce tal vulneración59.

2.3.9. Conforme a lo anterior, la acusación formulada por el accionante no resulta clara, cierta, específica, pertinente y suficiente. Ni aun aplicando el principio pro actione es posible proferir una decisión de fondo, ya que la ausencia de al menos un cargo de inconstitucionalidad, impide a la Corte superar las deficiencias anotadas.

También debe precisarse que, en principio, es en la etapa del estudio de la admisibilidad de la demanda en la que debe definirse si se cumple o no con los requisitos señalados. Sin embargo, esta Corporación ha sentado que ese primer análisis responde a una valoración apriorística que se hace para garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos de acceder a la administración de justicia. Dicha providencia admisoria constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez cumplida las diferentes etapas procesales como son la probatoria, de intervención ciudadana y de expertos en la materia, además de emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrán llevar a una decisión inhibitoria, que no hace tránsito a cosa juzgada constitucional. Por tanto, nada obsta para que la Sala Plena se inhiba de pronunciarse de fondo, cuando encuentre que en realidad no se han cumplido esos requisitos mínimos para activar el control de constitucionalidad.60

Por tanto, al no ser cumplidas por el accionante, respecto del artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, las exigencias anotadas, se impone una sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda.

VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, Adm. nistrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de pronunciarse de fondo sobre el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 47.768 del 12 de julio de 2010.

2 Con posterioridad al término para subsanar la demanda, el accionante acompaña el original del escrito de corrección de la demanda (inicialmente lo envió vía fax), donde además adjunta copias de un contrato de arrendamiento de vivienda urbana, pago de cánones de arrendamiento y de servicios públicos, y dos sentencias proferidas por el Juzgado Sexto Penal del Circuito y de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, que resuelven una acción de tutela presentada contra la Dirección Nacional de Estupefacientes.

3 “Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes. Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte. El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales. Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en

la sentencia".

4 "[…] Lo dispuesto en el presente artículo no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buen fe exentos de culpa".

5 "En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su práctica, oponerse a las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes, y ejercer el derecho de contradicción que la Constitución Política consagra".

6 "[…] Igualmente, en todo proceso de extinción de dominio, se emplazará a los terceros indeterminados, a quienes se designará curador ad litem en los términos de esta ley".

7 Modificado por el artículo 77 de la Ley 1395 de 2010. "El fiscal competente para conocer la acción de extinción de dominio, iniciará la investigación […], con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, recaudar los medios de prueba que evidencien cualquiera de las causales previstas en el artículo 2º y quebranten la presunción de buena fe respecto de bienes en cabeza de terceros".

8 Modificado por el artículo 80 de la Ley 1395 de 2010. "El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas: 1. […] Tratándose de bienes en cabeza de terceros se deberá relacionar y analizar los medios de prueba que quebranten la presunción de buena fe que se predica sobre los mismos. […] 11. Cuando se decrete la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta".

9 Modificado por el artículo 81 de la Ley 1395 de 2010. "Contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal que conoce del trámite proceden los recursos de reposición, apelación y queja, que se interpondrán por escrito y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, en lo que no sea incompatible con lo dispuesto en la presente ley".

10 Cita para el efecto apartes de la sentencia C-1052 de 2001.

11 Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional el término de fijación en lista venció el 4 de febrero de 2011. El escrito de la Fiscalía General de la Nación fue recibido el 7 de febrero de 2011.

12 Cita, entre otras, las sentencias C-374 de 1997 y C-740 de 2003.

13 Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional el término de fijación en lista venció el 4 de febrero de 2011. El escrito de la Dirección Nacional de Estupefacientes fue recibido el 7 de febrero de 2011.

14 Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 793 de 2002, "por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio".

15 Cita los artículos 4º (naturaleza de la acción), 8º (debido proceso), 9º (protección de derechos) y 10 (comparecencia al proceso). Entre otros apartes de la sentencia C-740 de

2003 destaca: “[…] en relación con la protección que la parte final del artículo 3º suministra a los derechos de los terceros de buena fe exentos de culpa, hay que indicar que ella resulta compatible con la Carta pues quien ha adquirido un bien desconociendo, pese a la prudencia de su obrar, su ilegítima procedencia, no puede ser afectado con la extinción del dominio así adquirido. Este tema fue analizado con detenimiento en la sentencia C-1007 de 2002, oportunidad en la que se contextualizó tanto la buena fe simple como la buena fe cualificada y se le reconocieron, a esta última, efectos en el ámbito de la extinción de dominio”.

16 Entre otros apartes de la sentencia C-740 de 2003 transcribe el siguiente:“[…] la decisión legislativa de atribuir el conocimiento de la acción de extinción de dominio a funcionarios de la justicia penal y no a otros, la justicia civil, por ejemplo, no tiene la virtualidad de mutar el carácter que a esa institución le imprimió el Constituyente. De un lado, porque en la Carta no existe prohibición alguna en ese sentido, ni indica tampoco el ámbito de la jurisdicción que ha de conocer de la institución. De otro, tal decisión legislativa es consecuente con la sujeción que se hizo de las causales de viabilidad de la acción a conductas constitutivas de tipos penales. Finalmente, lo único que la Carta impone en relación con la acción de extinción de dominio es una reserva judicial para su declaración y este mandato no se irrespeta con la radicación de la competencia en jueces que hacen parte de la jurisdicción penal”.

17 Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional el término de fijación en lista venció el 4 de febrero de 2011. El escrito de la Universidad Sergio Arboleda fue recibido el 8 de febrero de 2011.

18 Anota que “la premisa fundamental de los alegatos no se encuentra claramente demostrada”.

19 Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional el término de fijación en lista venció el 4 de febrero de 2011. El escrito de la Universidad del Rosario fue recibido el 14 de febrero de 2011.

20 Escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 29 de abril de 2011.

21 Presentadas según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional antes del vencimiento del término de fijación en lista, esto es, el 4 de febrero de 2011.

22 De los informes de la Secretaría General de la Corte Constitucional puede apreciarse que estas intervenciones fueron presentadas con posterioridad al término de fijación en lista del asunto que venció el 4 de febrero de 2011.

23 Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

24 En términos generales la carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dichos presupuestos procesales podría frustrarse la expectativa de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana. No debe olvidarse que conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la

Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto, una vez se presente la acusación en debida forma. Cft. Sentencias C-595 de 2010, C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

25 Así lo ha recogido la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al indicar que las exigencias del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano. Cft. sentencias C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

26 "La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque "el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental", no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa".

27 "Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden".

28 "Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad".

29 "La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar

puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos”.

30 “La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (art. 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

31 Sentencias C-192 de 2006 y C-543 de 1996.

32 Sentencia C-1125 de 2004.

33 Sentencias C-442 de 2009, C-423 de 2006, C-875 de 2005, C-311 de 2003, C-185 de 2002, C-1549 de 2000, C-427 de 2000 y C-543 de 1996.

34 Cft. Sentencias C-029 de 2011, C-936 de 2010, C-173 de 2010, C-666 de 2009, C-558 de 2009, C-864 de 2008, C-831 de 2007, C-193 de 2006, C-1266 de 2005, C-1116 de 2004, C-528 de 2003, C-284 de 2002, C-1255 de 2001, C-427 de 2000, entre otras.

35 Cft. Sentencias C-543 de 1996 y C-1549 de 2001.

36 Sentencia C-986 de 1999.

37 Sentencia C-519 de 1998.

38 Cft. Sentencias C-029 de 2011, C-192 de 2006, C-1116 de 2004 y C-1052 de 2001.

39 Como se ha expuesto, la demanda fue inadmitida por no indicarse de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente el concepto de la violación. Ello tuvo como fundamento el que la argumentación es extremadamente amplia o general, no siguiendo una mínima coherencia que permitiera comprender el contenido de la demanda, ni las justificaciones en que se apoya. Además, el accionante no plantea una verdadera oposición entre lo acusado y las normas constitucionales presuntamente vulneradas, al limitarse a realizar afirmaciones circulares que no desarrollan los enunciados, ni se apoyan en premisas

normativas o fácticas, más allá de la inconformidad con la norma cuestionada.

41 Caso en el cual la Corte no tiene competencia para pronunciarse.

42 Deroga la Ley 333 de 1996 y establece las reglas que gobiernan la extinción de dominio.

43 “[…] Lo dispuesto en el presente artículo no podría interpretarse en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exentos de culpa”.

44 “[…] Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa”.

45 “En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el debido proceso, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su práctica, oponerse a las pretensiones que se estén haciendo valer en contra de los bienes, y ejercer el derecho de contradicción que la Constitución Política consagra”.

46 “Durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de los afectados, y en particular los siguientes: 1. Probar el origen legítimo de su patrimonio, y de bienes cuya, titularidad se discute. 2. Probar que los bienes de que se trata no se encuentran en las causales que sustentan la acción de extinción de dominio. 3. Probar que, respecto de su patrimonio, o de los bienes que específicamente constituyen el objeto de la acción, se ha producido una sentencia favorable que deba ser reconocida como cosa juzgada dentro de un proceso de Extinción de Dominio, por identidad respecto a los sujetos, al objeto y a la causa del proceso”.

47 “[…] Igualmente, en todo proceso de extinción de dominio, se emplazará a los terceros indeterminados, a quienes se designará curador ad litem en los términos de esta ley”.

48 Modificado por el artículo 77 de la Ley 1395 de 2010. “El fiscal competente para conocer la acción de extinción de dominio, iniciará la investigación […], con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, recaudar los medios de prueba que evidencien cualquiera de las causales previstas en el artículo 2º y quebranten la presunción de buena fe respecto de bienes en cabeza de terceros”.

49 Modificado por el artículo 80 de la Ley 1395 de 2010. “El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas: 1. […] Tratándose de bienes en cabeza de terceros se deberá relacionar y analizar los medios de prueba que quebranten la presunción de buena fe que se predica sobre los mismos. […] 11. Cuando se decrete la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta”.

50 Modificado por el artículo 81 de la Ley 1395 de 2010. “Contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal que conoce del trámite proceden los recursos de reposición, apelación y queja, que se interpondrán por escrito y se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, en lo que no sea incompatible con lo dispuesto en la presente ley”.

51 Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 793 de 2002.

52 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 793 de 2002.

53 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 793 de 2002.

54 Demanda de inconstitucionalidad contra el título de la Ley 793 de 2002 (parcial).

55 Sentencia C-427 de 2000.

56 Sentencia C-278 de 2006.

57 Sentencias C-178 de 2005 y C-528 de 2003.

58 Sentencias C-029 de 2011, C-192 de 2006 y C-357 de 1997.

59 Sentencias C-540 de 2010 y C-192 de 2006.

60 Sentencias C-841 de 2010, C-626 de 2010, C-116 de 2006, C-1115 de 2004, C-913 de 2004, C-918 de 2002 y C-1298 de 2001.