

Sentencia C-666/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación del cargo consistente en haberse tramitado como ley ordinaria una ley estatutaria

Afirma el actor que la ley 785 debió tramitarse y aprobarse con las especiales exigencias impuestas por el constituyente a las leyes estatutarias y no simplemente como una ley ordinaria. La Corte advierte que el actor se limita simplemente a enunciarlo, esto es, a referir cuál es el motivo de la vulneración que le imputa a la Ley 785 de 2002, pero en todo momento se abstiene de desarrollarlo de manera puntual, como es el deber de todo ciudadano cuando ejerce la acción pública de inconstitucionalidad. El cumplimiento de esta exigencia es ineludible pues no basta con afirmar que una ley debió tramitarse como estatutaria por regular derechos fundamentales sino que es preciso indicar con claridad por qué se estima que se regularon aspectos que tocan con el núcleo de tales derechos pues sólo en estos casos resulta exigible el procedimiento legislativo cualificado propio de las leyes que los desarrollan.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No señalamiento preciso de la norma acusada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de carga mínima de argumentación

Referencia: expediente D-5481

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 785 de 2002

Actor: Edgar Madrid Mayor

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Edgar Madrid Mayor.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

DIARIO OFICIAL 45.046

(27 de diciembre de 2002)

LEY 785 DE 2002

(diciembre 27)

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Sistemas de administración de los bienes incautados. La administración de los bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por su afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción del dominio, conforme a la ley y en particular a lo previsto por las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996, y el Decreto Legislativo 1975 de 2002, y con las demás normas que las modifiquen o deroguen, se llevará a cabo aplicando en forma individual o concurrente los siguientes sistemas: enajenación, contratación, destinación provisional y depósito provisional.

Sobre la aplicación de estos sistemas de administración, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá ejercer funciones distintas de las previstas por el artículo 76 de la Ley 489 de 1998 para los consejos directivos de los establecimientos públicos, de acuerdo con la remisión efectuada por el artículo 82 de la misma en cuanto hace al régimen jurídico de las unidades administrativas especiales.

La decisión de incautación del bien tendrá aplicación inmediata y la tenencia del mismo pasará a la Dirección Nacional de Estupefacientes para su administración en los términos de esta ley. La manifestación contenida en el acta de incautación o decomiso de la calidad de tenedor del bien a cualquier título, será decidida por el juez en la sentencia que ponga fin al proceso.

Artículo 2°. Enajenación. Desde el momento en que los bienes a que se refiere el artículo anterior sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y una vez incorporados al inventario a que se refiere el Decreto 306 de 1998, podrán ser enajenados los bienes fungibles o consumibles o en general muebles que amenacen deterioro y los demás que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, siempre y cuando y de manera motivada se establezca que estos amenazan perder severamente su valor comercial con arreglo a los procedimientos establecidos en el Decreto 1461 de 2000.

Los dineros producto de las enajenaciones ingresarán a una subcuenta especial del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado y serán administrados por el Director Nacional de Estupefacientes e invertidos de manera preferente en el mercado primario en títulos de deuda pública, antes de optar por su inversión en el mercado secundario, de acuerdo con las necesidades de liquidez de dicho Fondo.

Las transacciones de este orden deben ser realizadas con entidades calificadas mínimo como AA+ para mediano y largo plazo y DP1 para corto plazo, por las agencias calificadoras de riesgo, o a través de fiducia, en entidades fiduciarias de naturaleza pública. Cuando se produzca la decisión judicial definitiva, según el caso, se reconocerá al propietario el precio de venta del bien con actualización de su valor o se destinarán los dineros por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes a los programas legalmente previstos como beneficiarios de los mismos, según corresponda.

Parágrafo. Tratándose de sustancias controladas, si no fuere posible su enajenación o su exportación por la Dirección Nacional de Estupefacientes, las autoridades judiciales, de policía judicial, administrativas, ambientales y sanitarias coordinarán de forma eficaz e inmediata con la Dirección Nacional de Estupefacientes lo relativo a su disposición o destrucción. Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental.

Artículo 3°. Contratación. Con el fin de garantizar que los bienes incautados sean o continúen, siendo productivos y generadores de empleo y evitar que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá celebrar sobre cualquiera de ellos contratos de arrendamiento, administración o fiducia. Los procedimientos para la selección de los contratistas y para la celebración de los contratos, se regirán por las normas previstas en el Código Civil y en el Código de Comercio.

Sin embargo, en todo caso, para la selección del contratista la Dirección Nacional de Estupefacientes deberá publicar como mínimo un aviso de invitación a cotizar, en un diario de amplia circulación nacional o en la página electrónica de la entidad, para la presentación de propuestas y decidir sobre su adjudicación en audiencia pública, sobre tres (3) propuestas por lo menos. En el evento de no presentarse más que un solo oferente y su propuesta resultare elegible, el contrato podrá ser adjudicado, dejando constancia de este hecho en el acta respectiva.

Parágrafo 1°. Tanto en el proceso de selección del contratista como en el de la celebración de los contratos se deberán exigir las garantías a que haya lugar de acuerdo con la naturaleza propia de cada uno de ellos.

Parágrafo 2°. Reglas especiales aplicables al contrato de arrendamiento. En el evento en que por sentencia judicial definitiva se declare la extinción de dominio o la devolución sobre un bien arrendado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, el contrato continuará hasta el vencimiento del plazo pactado, sin perjuicio de las previsiones sobre terminación anticipada contempladas en el Código Civil y en el Código de Comercio. En caso de proceder la devolución física del bien se efectuará la cesión del contrato de arrendamiento al titular del derecho respectivo. Sin embargo, el Consejo Nacional de Estupefacientes podrá autorizar la renovación o prórroga del contrato de arrendamiento mientras se efectúa la adjudicación del bien con arreglo a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 333 de 1996 o en las normas que la modifiquen o se dispone y verifica su enajenación.

Parágrafo 3°. Reglas especiales aplicables al contrato de administración. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá celebrar contratos de mandato o de encargo fiduciario de

administración sobre los bienes inmuebles o muebles incautados con entidades públicas o privadas sometidas a inspección de la Superintendencia de Sociedades, cuando la administración y custodia de los mismos le resulte onerosa.

Tratándose de bienes inmuebles, la misma entidad podrá celebrar contratos de consignación para su administración, con entidades de carácter público o privado cuyo objeto social sea el desarrollo de la actividad inmobiliaria y que, a criterio de la Dirección Nacional de Estupefacientes, cuenten con reconocida probidad. Las sociedades con las que se podrá contratar serán exclusivamente de personas y no de capital.

Si en ejecución de los contratos previstos en el presente párrafo se decreta en forma definitiva la extinción del dominio sobre los bienes incautados, se procederá en la misma forma prevista en el párrafo 2°.

Parágrafo 4°. Reglas especiales aplicables al contrato de fiducia.

La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá celebrar contratos de Encargo Fiduciario, con entidades Fiduciarias de naturaleza pública o privada.

En el evento en que se ordene la devolución del bien mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, se procederá respecto de su propietario conforme a lo previsto en los incisos segundo y tercero del artículo segundo de la presente ley y la Fiducia continuará hasta que opere la forma de terminación pactada.

Si se declara judicialmente en forma definitiva la extinción del dominio de los bienes objeto de la Fiducia, la ejecución del contrato continuará hasta que opere la forma de terminación convenida y en ese momento el Consejo Nacional de Estupefacientes procederá con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 26 de la Ley 333 de 1996 o en las normas que la modifiquen

Para la destinación de vehículos se tendrá en cuenta de manera preferente a las entidades territoriales.

Para que sea procedente la destinación provisional a las personas jurídicas de derecho privado, será necesaria la comprobación de la ausencia de antecedentes judiciales y de policía de los miembros de los órganos de dirección y de los fundadores o socios de tales entidades, tratándose de sociedades distintas de las anónimas abiertas, y en ningún caso procederá cuando alguno de los fundadores, socios, miembro de los órganos de dirección y administración, revisor fiscal o empleado de la entidad solicitante, o directamente esta última, sea o haya sido arrendatario o depositario del bien que es objeto de la destinación provisional.

El bien dado en destinación provisional deberá estar amparado con la constitución previa a su entrega de garantía real, bancaria o póliza contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia.

Parágrafo. Los bienes rurales con caracterizada vocación agropecuaria o pesquera serán destinados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994, para lo cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 182 de 1998, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria dispondrá de un término de tres meses contado a partir del suministro de la información

correspondiente por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes para emitir su concepto sobre la caracterizada vocación rural para la producción agropecuaria o pesquera de los bienes rurales.

Si transcurrido el término señalado en el inciso anterior, el Incora no hubiere emitido el concepto sobre la caracterizada vocación agropecuaria o pesquera de los bienes rurales, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá destinarlos provisionalmente de acuerdo con las reglas generales establecidas en los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000 o aplicar sobre ellos cualquier otro sistema de administración provisional, para lo cual podrá acudir a las empresas asociativas de campesinos, a las empresas asociativas de desplazados a través de la Red de Solidaridad, los fondos ganaderos u otros entes gubernamentales o privados que tengan como objeto el desarrollo de actividades agropecuarias o pecuarias.

Artículo 5°. Sociedades y unidades de explotación económica. La Dirección Nacional de Estupefacientes ejercerá los derechos sociales que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social que hayan sido objeto de medida cautelar en los procesos a que se refieren las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 hasta que se produzca la decisión judicial definitiva y mientras tanto quienes aparezcan inscritos como socios, miembros de los órganos sociales y demás órganos de administración, representante legal o revisor fiscal, no podrán ejercer ningún acto de disposición, administración o gestión en relación con aquellas, a menos que sean autorizados expresamente y por escrito por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

A partir de la medida cautelar, las facultades de los órganos de administración y dirección de la sociedad o de las unidades de explotación económica, incluyendo la disposición definitiva de las mismas en la forma y términos establecidos en el Código de Comercio y demás normas concordantes, serán ejercidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Las medidas cautelares decretadas sobre las acciones, cuotas o partes de interés social se extienden a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho embargado correspondan. Así mismo, se extienden a los ingresos y utilidades operacionales de la sociedad. De esta manera la Dirección Nacional de Estupefacientes administrará tales bienes y recursos de conformidad con la presente ley y en procura de mantener productivas las sociedades incautadas.

Parágrafo. Tratándose de sociedades que al momento de la medida cautelar se encuentren en liquidación, el proceso liquidatorio continuará bajo la orientación y vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con las normas que regulan la materia. En estos eventos, la Dirección Nacional de Estupefacientes tendrá la calidad de parte dentro del proceso de liquidación. La Superintendencia de Sociedades designará el liquidador de acuerdo con el reglamento establecido para tal fin.

Artículo 6°. Readjudicaciones pendientes. Los bienes destinados provisionalmente con anterioridad a la publicación del Decreto 306 de 1998, sobre los cuales los destinatarios provisionales no hayan presentado a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley propuesta de utilización, sustentación de la generación de ahorro a su presupuesto o propuesta de explotación económica, según el caso, y que por tanto no han sido readjudicados, podrán ser ofrecidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes, conforme a

las reglas generales para su destinación provisional, o ser objeto de cualquier otro de los sistemas de administración previstos en el artículo 1°.

Artículo 7°. Cumplimiento de las funciones de administración de los bienes incautados. Para el cumplimiento de las funciones relativas a la administración de los bienes incautados, especialmente aquellas a que se refieren los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá acudir a la delegación en favor de las entidades territoriales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 489 de 1998 sobre delegación entre entidades públicas, o celebrar con ellas contratos de desempeño o constituir asociaciones entre entidades públicas o asociaciones o convenios de asociación con particulares en los términos señalados en la misma ley.

El Consejo Nacional de Estupefacientes podrá autorizar a la Dirección Nacional de Estupefacientes para delegar algunas de sus funciones de administración según lo dispuesto en el inciso anterior, cuando el número de bienes incautados en una región o entidad territorial determinada, así lo amerite.

Para prevenir la pérdida o deterioro de bienes perecederos o de consumo, diferentes de las sustancias controladas, la autoridad judicial de conocimiento los entregará en depósito en forma inmediata a quien alegue tener un derecho lícito sobre los mismos, previa constitución de una caución por el monto equivalente al valor comercial del bien, a favor de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Lo establecido en el presente inciso se entiende sin perjuicio de la aplicación de los sistemas de administración consagrados en la presente ley.

Artículo 8°. Destinación de rendimientos y frutos de bienes ubicados en el departamento de San Andrés. Los rendimientos y los frutos que generen los bienes y recursos localizados en la jurisdicción del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la Ley 333 de 1996 o las normas que lo modifiquen, deberán destinarse, de manera preferencial, a la financiación de programas sociales en el Archipiélago.

Artículo 9°. Régimen Tributario. Los impuestos sobre los bienes que se encuentran bajo administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes no causan intereses remuneratorios ni moratorios durante el proceso de extinción de dominio, y en ese lapso se suspenderá el término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva. Declarada la extinción de dominio, y una vez enajenados los bienes, se cancelará el valor tributario pendiente por pagar con cargo al producto de la venta. En ningún caso el Estado asumirá el pago de obligaciones tributarias causadas con anterioridad a la incautación del bien.

Artículo 10. Aseguramiento de bienes incautados. Si no fuere posible obtener el aseguramiento de los bienes objeto de administración por la Dirección Nacional de Estupefacientes por parte de otras compañías de seguros, La Previsora Compañía de Seguros o cualquiera otra compañía de seguros de naturaleza pública expedirá las pólizas necesarias para amparar los bienes objeto de procesos de extinción de dominio o decomiso, contra cualquier riesgo que solicite la Dirección Nacional de Estupefacientes. El costo de la póliza será cubierto por el beneficiario, destinatario o tenedor del bien a cualquier título.

Artículo 11. Destinación definitiva de bienes. Cuando pasados tres (3) meses desde la decisión judicial que hace procedente la destinación definitiva del bien el Consejo Nacional de Estupefacientes no haya tomado la decisión respectiva, se faculta a la Dirección Nacional de Estupefacientes para que con la autorización del Ministro de Justicia y del Derecho, y de acuerdo con las políticas que determine ese mismo Consejo, destine en forma definitiva los bienes sobre los cuales se declare mediante Sentencia el decomiso o la extinción de dominio a favor del Estado.

Artículo 12. Plan de manejo ambiental. En todos los casos en que se requiera un plan de manejo ambiental para efectos de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos o manipulación de sustancias controladas, la elaboración, ejecución y control de dichos planes será responsabilidad de la autoridad ambiental competente.

Artículo 13. Corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes asesorar y apoyar al Consejo Nacional de Estupefacientes y al Gobierno Nacional, en la formulación de las políticas y programas en materia de lucha contra la producción, tráfico y uso de drogas que producen dependencia, y la administración de bienes objeto de extinción de dominio.

Artículo 14. Suprímase el silencio administrativo positivo consagrado en el numeral 2 del literal f) del artículo 93 de la Ley 30 de 1986.

Artículo 15. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica en lo pertinente el artículo 47 de la Ley 30 de 1986 y los parágrafos 1° y 2° del artículo 25 de la Ley 333 de 1996 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## I. LA DEMANDA

1. El actor solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad formal de la integridad de la Ley 785 de 2002 por los siguientes motivos

a. Según los artículos 152 y 153 de la Carta Política, las leyes que desarrollan derechos fundamentales y que regulan la administración de justicia deben tramitarse como leyes estatutarias y no como leyes ordinarias. La ley demandada regula la administración de los bienes incautados en aplicación de las leyes que tipifican el tráfico de estupefacientes y la extinción de dominio y por ello tocan con el derecho fundamental al debido proceso, que debe reconocerse a las personas afectadas con tal administración de bienes, y con la administración de justicia, pues se trata de una función judicial que es ejercida por el Consejo Nacional de Estupefacientes. No obstante, a pesar de ello, esa ley fue tramitada en el Congreso de la República como ley ordinaria y no como ley estatutaria.

b. Según el artículo 158 de la Constitución, en la promulgación de las leyes debe respetarse el principio de unidad normativa. Sin embargo, esta exigencia no fue respetada cuando se promulgó la ley demandada pues a pesar de que la materia de ésta es la administración de los bienes incautados en razón de delitos de narcotráfico o extinción de dominio, en el artículo 5º no se regulan bienes incautados sino sociedades comerciales que no están incautadas.

2. El actor solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad material de la integridad de la Ley 785 de 2002 por violación de los artículos 29, 34, 58, 83, 93, 95 y 116 de la Carta. Para sustentar esta afirmación plantea lo siguiente:

a. La ley demandada le atribuye a una entidad administrativa unos poderes desmesurados para enajenar, contratar, depositar y destinar provisional y definitivamente los bienes incautados pero sin que el titular de ellos pueda ser oído y pueda interponer recursos. Ese régimen se mantiene si considerar la posibilidad de absolución del afectado.

b. Entre la fecha en la que se hace efectiva la incautación y la fecha en que se decide por sentencia la suerte de los bienes, éstos, más que incautados, quedan confiscados pues se puede disponer de ellos incluso antes de que se dicte la sentencia que pone fin al proceso.

c. No se respeta la propiedad privada ni los derechos adquiridos pues una persona que apenas está siendo investigada es privada de parte o de toda la administración de su patrimonio, el cual pasa a ser manejado por terceros. La ley demandada, lejos de permitir la simple adopción de medidas cautelares, autoriza a la administración para realizar actos de verdadera disposición sobre los bienes.

d. La ley demandada presume la mala fe del titular del bien incautado ya que, sin que medie sentencia definitiva, permite al Estado administrar los bienes de una persona con absoluta prescindencia de ésta en el entendido que sólo el inicio de la investigación penal o de extinción de dominio es motivo suficiente para desconfiar de la persona.

e. Colombia ha aprobado muchos instrumentos internacionales que protegen la propiedad privada, la libertad de asociación y el debido proceso, que hacen parte de la Constitución y que resultan violados por la ley demandada. Así ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

f. El Estado tiene derecho a investigar delitos e ilícitos y a incautar los bienes con ellos relacionados pero en virtud de la ley demandada, abusa de ese derecho y pasa a administrar tales bienes con arrogancia y desprecio por el nudo propietario, violando así el deber de no abusar de los derechos propios de que da cuenta el artículo 95.1 superior.

g. La ley demandada le permite al Gobierno vender bienes, excluir a los dueños y terminar con juntas directivas y consejos de administración de empresas, facultades estas inherentes a la función legislativa y judicial y no a la función ejecutiva. Por ello se incurre en una clara violación del principio de separación de poderes públicos.

3. El actor solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 5º de la Ley 785 de 2002 por violación de los artículos 14 y 38 de la Carta. En su criterio, viola el derecho a la personalidad jurídica pues confunde la persona jurídica con los socios de ésta, que son personas diferentes y, además, al incautar bienes de socios se autoconfiere el poder de ejercer las facultades de los órganos de administración y dirección de la sociedad. Por otra parte, la disposición acusada no les permite a los socios ejercer su derecho de elegir y ser elegidos a los órganos de administración, sino que en su lugar lo hace el Estado en forma unilateral y absoluta.

4. El actor, finalmente, le solicita a la Corte que considere la posibilidad de declarar, en un fallo condicionado o como fundamento de una sentencia inhibitoria, que la Ley 785 de 2002 se aplica únicamente a los bienes afectados a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos pero no a las acciones de extinción de dominio de que trata la Ley 333 de 1996 por haber sido esta derogada por la Ley 793 de 2002.

## I. INTERVENCIONES

### A. De la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO

Esta federación le solicita a la Corte declarar exequible la ley demandada pues no es cierto que ella haya debido tramitarse como ley estatutaria, ni que se hubiese incurrido en violación del principio de unidad de materia, ni que se quebranten normas superiores como las invocadas. En su criterio, si el actor quería cuestionar la constitucionalidad formal y material de la incautación de bienes, debía demandar las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 -derogada por la Ley 793 de 2002- y no la ley 785, que simplemente se limita a regular la manera como deben administrarse los bienes incautados por las autoridades judiciales y puestos por éstas a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Por otra parte, el artículo 5º demandado le permite a la administración ejercer los derechos propios del propietario de las acciones dentro de una sociedad, sin que esto implique la pérdida de los derechos de los demás accionistas. De allí que resulte absurda la interpretación que en sentido contrario realiza el actor y en la que apoya la demanda.

FENALCO concluye su intervención indicando que la ley demandada debe declararse exequible, sin que haya lugar al condicionamiento o a la derogatoria parcial planteadas por el actor.

### B. De la Dirección Nacional de Estupefacientes

Esta entidad le solicita a la Corte declarar exequible la ley demanda. Para ello argumenta, en un extenso escrito, que no es cierto que se haya incurrido en las irregularidades formales y materiales planteadas por el actor y en las que apoya la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad.

En tal sentido, afirma, la ley debía tramitarse como ordinaria y no como estatutaria pues no toca con el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni con la estructura básica de la administración de justicia. Además, las facultades conferidas por la ley están precedidas de una orden judicial de incautación de bienes, las atribuciones ejercidas por la administración son limitadas y las más relevantes de ellas, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, requieren autorización previa de los fiscales o jueces que conocen del proceso.

Por otra parte, la lectura del artículo 5º, indica debe hacerse de manera razonable pues de esa manera se entiende que la intervención de la Dirección Nacional de Estupefacientes no puede llevar a desconocer los derechos que les asiste a los socios desvinculados del proceso penal o de extinción de dominio.

Finalmente se resalta que carece de fundamento la solicitud de emisión de un fallo condicionado o inhibitorio pues el sentido obvio de la ley demandada lleva a que su aplicación abarque no solo los bienes incautados en proceso por la comisión de delitos de narcotráfico y conexos, sino también aquellos que son objeto de extinción de dominio.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte lo siguiente:

1. Declarar la exequibilidad de la Ley 785 de 2002 en relación con los cargos presentados por vicios de forma pues no es cierto que ella haya debido tramitarse como ley estatutaria y no como ley ordinaria.
2. Declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por vicios materiales contra toda la Ley 785 por ineptitud sustancial de la demanda pues el actor no ha cumplido con el planteamiento de la mínima argumentación demostrativa del cargo que le exige la ley.
3. Declarar la existencia de cosa juzgada en relación con la Sentencia C-1025-04, que declaró exequible el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 789 de 2002 “bajo el entendido que en este caso la Dirección requiere autorización previa del fiscal o juez competente y el producto de la misma queda afectado a lo que se resuelva en la sentencia”.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Varias situaciones deberían ocupar la atención de la Corte con ocasión de la demanda instaurada por el ciudadano Edgar Madrid Mayor contra la Ley 785 de 2002: de un lado, si esa ley es inexecutable por haberse tramitado y aprobado como ley ordinaria y no como ley estatutaria; de otro, si ella resulta contraria al principio de unidad de materia; además, si esa ley, por su contenido, vulnera múltiples disposiciones constitucionales y en especial los artículos 29, 34, 58, 83, 93, 95 y 116 y, finalmente, si el artículo 5º de esa ley contraría los artículos 14 y 38 superiores. En los dos últimos eventos, deberían tomarse en consideración las sentencias de constitucionalidad proferidas por esta Corporación en relación con la ley demandada<sup>1</sup>.

Con todo, no hay lugar a un pronunciamiento en el que se consideren esas situaciones pues, en primer lugar, el cargo por no habersele dado al proyecto el trámite de ley estatutaria ha sido formulado de manera indebida; en segundo lugar, los otros cargos por vicios de fondo contra toda la Ley 785, como bien lo afirma el Procurador General de la Nación, han sido planteados por el actor sin cumplir las exigencias que la ley impone a quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad y, por último, respecto del artículo 5º existe cosa juzgada constitucional.

Indebida formulación del cargo por el trámite dado a la Ley 785 de 2002

2. Afirma el actor que la ley demandada desarrolla por lo menos dos derechos fundamentales: El derecho al debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia. Si ello es así, expone, la Ley 785 debió tramitarse y aprobarse con las especiales exigencias impuestas por el constituyente a las leyes estatutarias y no simplemente como una ley ordinaria. Esa irregularidad vicia la constitucionalidad de toda la ley y por ello debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

3. Respecto de este primer cargo, la Corte advierte que el actor se limita simplemente a enunciarlo, esto es, a referir cuál es el motivo de la vulneración que le imputa a la Ley 785 de 2002, pero en todo momento se abstiene de desarrollarlo de manera puntual, como es el deber de todo ciudadano cuando ejerce la acción pública de inconstitucionalidad.

En efecto, el cargo se reduce a una imputación genérica en virtud de la cual se cuestiona esa irregularidad a todo el texto de esa ley pero no comprende una confrontación razonada entre cada una de las normas que la integran y el núcleo esencial de los derechos al debido proceso y a la administración de justicia. El cumplimiento de esta exigencia es ineludible pues no basta con afirmar que una ley debió tramitarse como estatutaria por regular derechos fundamentales sino que es preciso indicar con claridad por qué se estima que se regularon aspectos que tocan con el núcleo de tales derechos pues sólo en estos casos resulta exigible el procedimiento legislativo cualificado propio de las leyes que los desarrollan.

Como se sabe, la simple enunciación de un cargo de inexecutableidad, desprovista de toda fundamentación, le impide a la Corte pronunciarse sobre el problema jurídico sometido a su conocimiento pues en tales eventos no se dan los presupuestos necesarios para que se geste y decida el debate constitucional inherente a este tipo de pronunciamientos. Por este motivo, respecto de este primer cargo, la Corte proferirá decisión inhibitoria.

Examen del cargo por violación del principio de unidad de materia

4. El actor formula un cargo por violación del artículo 158 de la Carta Política. Este cargo se dirige contra todo el texto de la Ley 785 y es sustentado de la siguiente manera:

- “La Ley 785 debe tener unidad de materia, como toda ley, pero no la tiene, sino que contiene los denominados ‘micos’, razón por la cual debe ser declarada inexecutable en lo pertinente”.
- Esa ley regula la administración de los bienes incautados. No obstante, en el inciso segundo del artículo 5º “ya no se regula un bien incautado sino una sociedad que no está incautada, pues una cosa es la sociedad como persona jurídica y otra cosa muy distinta es (sic) las acciones o cuotas partes que tenga un socio”.

A continuación el actor coloca ejemplos de aplicación de la norma y concluye que “es evidente que no hay unidad de materia, razón por la cual la norma concreta que nos ocupa debe ser retirada del ordenamiento jurídico”.

5. De esta fundamentación del cargo, la Corte infiere lo siguiente:

- El actor demanda todo el texto de la Ley por violación del principio de unidad de materia.

De allí que lo relacionado con este cargo esté precedido del título “La inconstitucionalidad formal de toda la Ley 785”. No obstante, enseguida cuestiona la falta de relación existente entre lo que él asume como materia de esa ley y la materia regulada en el inciso segundo del artículo 5º. De ese modo, se desconoce si lo que se demanda es toda la ley o únicamente esta última disposición pues una afirmación en este último sentido en ningún momento se hace.

- Ahora, si lo que se demanda es toda la ley, como se lo dice en el encabezamiento de ese aparte de la demanda, no existe cargo alguno pues, aparte de que resulta imposible cuestionar la inexecutableidad de toda una ley por violación del principio de unidad de materia, en la demanda no se plantean los argumentos con base en los cuales se defiende esa postura. Y si lo que se demanda es únicamente el inciso segundo del artículo 5º, cosa que tampoco se dice expresamente, no existe cargo de inconstitucionalidad pues por tal no puede tomarse la escueta afirmación que se hace en el sentido que, siendo la materia de la ley la administración de los bienes incautados, en esa norma se regula una sociedad que no está incautada y que ante ello es evidente que no hay unidad de materia.

- Para la Corte, el proceder del actor evidencia un claro desconocimiento de los presupuestos que debe satisfacer quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad pues si bien esta es una acción pública e informal, tal caracterización no exonera al demandante del deber legal de indicar con precisión cuáles son las normas jurídicas demandadas, cuáles son los preceptos constitucionales que estima vulnerados y los motivos por los cuales considera que tal vulneración concurre. Como lo expuso esta Corporación en la Sentencia C-630-96, M. P. José Gregorio Hernández Galindo,

...la acción pública de inconstitucionalidad, si bien corresponde a un derecho político expresamente consagrado en la Constitución en cabeza de todo ciudadano (artículos 40, numeral 6, y 241 C.P.), cuyo objetivo consiste en preservar la vigencia efectiva de los principios y normas fundamentales merced a la participación directa del pueblo, no está exenta de una mínima responsabilidad de quien la ejerce, toda vez que no ha sido consagrada con el propósito de interferir sin motivo ni justificación la vigencia de la ley.

Cuando el ciudadano, en ejercicio de su derecho, acude a la Corte Constitucional en demanda de su decisión sobre la executableidad o inexecutableidad de uno de los preceptos sometidos a su control, o cuando interviene dentro de procesos de revisión automática de constitucionalidad, para impugnar las disposiciones sujetas a ella, no se presenta simplemente como alguien opuesto a la vigencia de la normatividad en tela de juicio, en cuanto le moleste o no le convenga. Su presencia en tales procesos, que en el caso de la acción de inconstitucionalidad son provocados por la demanda, obedece a la necesidad de asegurar, dentro de la mayor amplitud, y en un contexto democrático y participativo, que se lo escuche y atienda, con efectos jurídicos erga omnes, sobre el supuesto de que, aunque no prosperen, tiene argumentos de derecho para exponer ante la Corte sobre posibles vicios, de fondo o de forma, en las disposiciones que ataca.

Así las cosas, resulta inadmisibles el uso de la acción pública de inconstitucionalidad para controvertir la validez de normas, en búsqueda de su inexecutableidad, sin algún fundamento que lleve a la Corte al examen propio de su función.

No se trata, desde luego, de exigir en el actor o impugnante una gran versación jurídica, ni tampoco de convertir el ejercicio de la acción pública en difícil especialidad técnica, sino de garantizar que el aparato jurisdiccional del Estado se pondrá en movimiento sólo sobre una base razonable, procedente de la motivación, por sencilla que sea, en torno a la posibilidad de que la norma o el ordenamiento demandado o revisado colide con la Constitución.

- En el caso presente, como se ha visto, se ignora si lo que se demanda por violación del principio de unidad de materia es toda la Ley 785 de 2002, como se lo dice en un aparte de la demanda, o únicamente el inciso segundo del artículo 5º, como parecería inferirse de los apartes transcritos. Además, el actor no expone las razones por las cuales considera que no existe correspondencia entre la materia de la ley, la que no identifica con claridad, y lo que es objeto de regulación en esta última disposición.

6. La consecuencia de ese proceder del actor no puede ser más clara: Como el actor no ha cumplido los requisitos impuestos a todo aquél que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte no cuenta con los presupuestos necesarios para adelantar un debate constitucional y decidir si expulsa o no la ley demandada del sistema jurídico. Las falencias en que ha incurrido el demandante no pueden ser superadas por la Corte pues bien se sabe que esa alternativa de control de constitucionalidad se rige por el principio de dispositividad, en virtud del cual a este Tribunal sólo le es posible pronunciarse sobre la validez de las normas legales demandadas, sin que le sea posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones no acusadas.

Por estos motivos, la Corte proferirá resolución inhibitoria en lo relacionado con este cargo.

Examen de los cargos por inconstitucionalidad material de toda la Ley 785 de 2002

7. El actor solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad material de la integridad de la Ley 785 de 2002 por violación de los artículos 29, 34, 58, 83, 93, 95 y 116 de la Carta.

Para sustentar esta afirmación expone que la ley demandada le atribuye a una entidad administrativa unos poderes desmesurados para enajenar, contratar, depositar y destinar provisional y definitivamente los bienes incautados pero sin que el titular de ellos pueda ser oído y pueda interponer recursos; que entre la fecha en la que se hace efectiva la incautación y la fecha en que se decide por sentencia la suerte de los bienes, éstos, más que incautados, quedan confiscados pues la administración puede disponer de ellos incluso antes de que se dicte la sentencia que pone fin al proceso; que no respeta la propiedad privada ni los derechos adquiridos pues una persona que apenas está siendo investigada es privada de parte o de toda la administración de su patrimonio, el cual pasa a ser manejado por terceros; que presume la mala fe del titular del bien incautado ya que, sin que medie sentencia definitiva, permite al Estado administrar los bienes de una persona con absoluta prescindencia de ésta en el entendido que sólo el inicio de la investigación penal o de extinción de dominio es motivo suficiente para desconfiar de la persona; que si bien el Estado tiene derecho a investigar delitos e ilícitos y a incautar los bienes con ellos relacionados, en virtud de la ley demandada, abusa de ese derecho y pasa a administrar tales bienes con arrogancia y desprecio por el nudo propietario, violando así el deber de no abusar de los derechos propios de que da cuenta el artículo 95.1 superior y que la ley le permite al Gobierno vender bienes, excluir a los dueños y terminar con juntas directivas y consejos de

administración de empresas, facultades estas inherentes a la función legislativa y judicial y no a la función ejecutiva.

8. Frente a estos cargos, la Corte advierte dos situaciones. Por una parte, que el actor realiza una serie de imputaciones genéricas de inconstitucionalidad contra la Ley 785 de 2002, absteniéndose, en cada caso, de indicar cuál de las múltiples disposiciones contenidas en esa ley es la que vulnera normas superiores y por qué motivo. Y, por otra parte, que los cargos formulados se limitan a afirmaciones vagas sustancialmente insuficientes para conocer por qué motivos las normas superiores se estiman vulneradas.

9. En cuanto a la primera situación, el actor afirma que la ley demandada vulnera los artículos 29, 34, 58, 83, 93, 95 y 116 de la Carta Política. No obstante, no precisa cuál de las múltiples reglas de derecho consagradas en los 15 artículos de esa ley vulnera normas superiores. Y esto es relevante pues la citada ley regula una multiplicidad de aspectos relacionados con la administración de los bienes incautados en procesos por tráfico de estupefacientes o por extinción de dominio, como los sistemas de administración, la enajenación, la contratación, la destinación provisional, las sociedades y unidades de explotación económica, las readjudicaciones, el cumplimiento de las funciones de administración, la destinación de los rendimientos y frutos de los bienes incautados, el régimen tributario, el aseguramiento de los bienes incautados, la destinación definitiva de los bienes, el plan de manejo ambiental, las funciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes, la supresión de un silencio administrativo positivo y la vigencia de la ley y derogatoria de otras normas. Además, cada uno de estos temas aparece regulado en varios matices a través de una multiplicidad de reglas de derecho específicas.

Entonces, si en la Ley 785 se regulan todos esos temas, varios de ellos en una amplia gama de tópicos y a través de reglas de derecho de alcance particular, no es posible establecer respecto de cuáles de esas disposiciones se formulan los cargos planteados por el actor. Ello es así al punto que esta Corporación no se halla en capacidad de cotejar directamente normas legales específicas con normas constitucionales determinadas, para vez de establecer si hay lugar o no a excluir tales normas del sistema jurídico. Para que ello fuera posible, la Corte debería tomar en consideración cada uno de los cargos formulados y, de manera sucesiva, proceder a examinar todo el articulado de la ley demandada para determinar, por sí misma, las normas legales respecto de las cuales esos cargos resultan procedentes. Luego de ello si podría emprender el cotejo con las normas superiores que se estiman vulneradas y determinar si hay lugar o no a tal vulneración.

No obstante, de proceder de esta manera, la Corte estaría concretando, sobre disposiciones específicas, la demanda genérica formulada por el actor; es decir, estaría estableciendo por sí misma cuáles son las normas demandadas. Y bien se sabe que ello no le está permitido pues la ley ha impuesto tal deber al actor. Y ello resulta comprensible en la estructura y dinámica de los procesos de constitucionalidad: Estos se rigen por el principio de dispositividad pues esa acción involucra el ejercicio de un derecho político por parte de los ciudadanos y son éstos los habilitados para decidir qué normas impugnan ante el Tribunal Constitucional para vez de que sean excluidos del sistema jurídico por su incompatibilidad con la Carta Política. Por ello, si en una demanda se incumple el deber de indicar con precisión qué normas se demandan, cuáles se consideran infringidas y por qué motivo, tal no

es una labor que puede remediar la Corte emprendiendo por sí misma la corrección de la demanda instaurada pues al proceder de esa manera estaría asumiendo el papel de controlador oficioso de la constitucionalidad de normas legales no demandadas por actor alguno y, qué duda cabe, ello es ajeno a su naturaleza.

10. Y en cuanto a la segunda situación, como lo expone con acierto el señor Procurador General de la Nación, el demandante no estructuró un cargo en el que apoye la solicitud de declaratoria de inexecutable de toda la Ley 785 pues no ha expuesto razones suficientes que permitan un pronunciamiento de fondo.

Ello es así en cuanto el actor, lejos de elaborar una argumentación razonada que le permita a la Corte conocer los motivos por los cuales considera que la ley demandada es contraria al Texto Fundamental, se limita a hacer una serie de afirmaciones genéricas orientadas a reprochar los inconvenientes que se presentan como consecuencia de la aplicación de las diversas instituciones en ella consagradas. Esta deficiencia de la demanda es compatible con la primera situación evidenciada por la Corte: Como el actor no precisa qué disposiciones específicas de la Ley 785 demanda, no le es posible identificar qué normas superiores se infringen en cada caso y, de la misma manera, cuáles son los motivos por los que esa vulneración concurre. De allí que el cargo se limite a realizar afirmaciones genéricas orientadas a evidenciar los inconvenientes que se presentan en razón de la aplicación de esa ley y a plantear ejemplos que así lo indican.

En cuanto a ello hay que indicar que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 impone al actor el deber de exponer una argumentación mínima demostrativa del cargo pues sólo de esa manera se suministra un soporte racional para la promoción de un debate constitucional en el cual se examine y tome una decisión en torno a la legitimidad de las normas legales cuestionadas. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que al demandante le asiste la carga de indicar las razones por las cuales considera que las normas demandadas vulneran la Constitución y que si esa mínima carga argumentativa no se satisface, no puede haber lugar a un pronunciamiento de fondo. De allí que la Corte, en la Sentencia C-1052-01, M. P. Manuel José Cepeda Espinoza, haya indicado que al demandante le incumbe el deber de determinar el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual considera que la Corte es competente para conocer de la demanda y que, en particular, el concepto de la violación comprende la exposición de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Se dijo en el fallo citado:

3.2. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de estos requerimientos. Se trata, como lo dijo la Corte al declarar exequible la norma citada, de “unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”.

Así, si un ciudadano demanda una norma, “debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda” que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Téngase en cuenta, además, que el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte,

dentro de las que señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo; de acuerdo con esta norma, “no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley.

3.3. La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un 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. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991).

Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el

demandante aprecia como contrario a la Constitución”. Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.

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.

Adicionalmente, 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”.

De otra parte, 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 inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable 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.

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.

Finalmente, 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 (artículo 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, asíno 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.

3.4.3. El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla (artículo 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 2000), circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión.

Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que “cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan ‘la esencia de la acción de inconstitucionalidad’ o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda”.

3.4.4. La síntesis de la manera como la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado e interpretado los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad tiene el propósito de asegurar el efectivo ejercicio de un derecho político reconocido a todos los ciudadanos que se expresa en la posibilidad de controlar el ejercicio del poder público a través de la acción pública de inconstitucionalidad. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en

un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

11. En las condiciones planteadas, como el demandante ha omitido el deber de exponer una mínima carga argumentativa que permita conocer por qué motivos se demandan las disposiciones que hacen parte de la Ley 785 de 2002, a la Corte no le es posible pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la ley demandada. De allí que, respecto de la demanda instaurada contra toda esa ley, deba emitirse también fallo inhibitorio.

Existencia de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 5º de la Ley 785 de 2002

12. El actor solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 5º de la Ley 785 de 2002 por violación de los artículos 14 y 38 de la Carta. En su criterio, esa norma viola el derecho a la personalidad jurídica pues confunde la persona jurídica con los socios de ésta, que son personas diferentes y, además, al incautar bienes de socios se autoconfiere el poder de ejercer las facultades de los órganos de administración y dirección de la sociedad. Por otra parte, la disposición acusada no les permite a los socios ejercer su derecho de elegir y ser elegidos a los órganos de administración, sino que en su lugar lo hace el Estado en forma unilateral y absoluta.

13. En relación con este cargo la Corte encuentra que existe cosa juzgada constitucional. En efecto, en la Sentencia C-1025 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, se consideraron tres cargos de constitucionalidad contra artículo 5º de la Ley 785 de 2002: La violación del derecho de propiedad, la proscripción de la confiscación y el derecho de asociación, consagrados en los artículos 58, 34 y 38 del Texto Fundamental. Respecto de este último cargo, la Corte consideró lo siguiente:

No asiste la razón en este punto a la demandante. En efecto, el artículo 38 de la Carta Política garantiza ese derecho para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Es decir, por un acto de voluntad se decide adelantar actividades jurídicamente permitidas por la ley, coincidiendo para ello con la voluntad de otras personas y bajo la protección del Estado. Comprende entonces este derecho, también el de no asociarse. Por ello, tanto cuando se ejerce de manera positiva, como cuando ocurre lo contrario, la ley ha de proteger la decisión personal.

Así las cosas, la disposición legal objeto del reproche por la demandante, no quebranta el derecho de asociación. Es claro que la atribución conferida a la Dirección Nacional de Estupefacientes para ejercer los derechos sociales que correspondan a las acciones cuotas o partes de interés social objeto de medidas cautelares en procesos de extinción de dominio y la prohibición de ejercer mientras ellas se encuentran vigentes actos de disposición, administración o gestión en relación con aquellas, no compele la voluntad de nadie para imponerle el deber jurídico de asociarse, ni tampoco le impone contra su voluntad el abandono de una sociedad.

De la misma manera, la posibilidad de autorizar, con las condiciones y requisitos señalados en esta sentencia, por la Dirección Nacional de Estupefacientes expresamente y por escrito actos de disposición, administración o gestión sobre acciones, cuotas o partes de interés

social que hubieren sido objeto de medidas cautelares en procesos de extinción de dominio, ni impone a nadie deber de asociación alguna, ni el de retirarse de una asociación o sociedad en la que viniere participando.

Se observa por la Corte, que el atributo del derecho de dominio sobre acciones, cuotas o partes de interés social objeto de las medidas cautelares prohibitivas de ejercer sobre ellas actos de disposición, administración o gestión, quedan circunscritas a un socio determinado y en relación con los derechos de contenido patrimonial propio de su carácter de tal con respecto a una acciones, cuotas o partes de interés social, sin que ello apareje como consecuencia obligada que pierda su calidad de socio contra su voluntad, por lo que no resulta afectado su derecho de asociación.

Tampoco se afecta ese derecho por la disposición según la cual a partir de la medida cautelar las facultades de los órganos de administración y dirección de la sociedad o de las unidades de explotación económica, incluida la disposición definitiva de las mismas deba realizarse en la forma y términos establecidos en el Código de Comercio y demás normas concordantes, por la Dirección Nacional de Estupefacientes, en las condiciones y con los requisitos señalados en esta sentencia, pues ello no implica ni el deber de asociarse, ni la pérdida de la calidad de socio, sino, simplemente, que mientras penda la medida cautelar en lo relacionado con los socios titulares del derecho de dominio sobre acciones, cuotas o partes de interés social de que se trate no pueden transitoriamente ejercer su actividad como tales, sino que en lugar de ellos actuará la Dirección Nacional de Estupefacientes en lo que corresponda, y conforme a la ley, lo que se repite, no vulnera el derecho de asociación.

En ese pronunciamiento, luego de considerar los tres cargos formulados, la Corte resolvió lo siguiente:

Declárase exequible por los cargos estudiados el artículo 5 de la ley 785 de 2002, en forma condicionada, así:

- En cuanto al inciso primero, cuyo texto es el siguiente: “La Dirección Nacional de Estupefacientes ejercerá los derechos sociales que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social que hayan sido objeto de medida cautelar en los procesos a que se refieren las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 hasta que se produzca la decisión judicial definitiva y mientras tanto quienes aparezcan inscritos como socios, miembros de los órganos sociales y demás órganos de administración, representante legal o revisor fiscal, no podrán ejercer ningún acto de disposición, administración o gestión en relación con aquellas, a menos que sean autorizados expresamente y por escrito por la Dirección Nacional de Estupefacientes,” bajo el entendido que esta Dirección requiere autorización de la autoridad judicial competente.

- El inciso segundo del artículo 5 de la ley 785 de 2002, cuyo texto es el siguiente: “A partir de la medida cautelar, las facultades de los órganos de administración y dirección de la sociedad o de las unidades de explotación económica, incluyendo la disposición definitiva de las mismas en la forma y términos establecidos en el Código de Comercio y demás normas concordantes, serán ejercidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes”, bajo el entendido que en este caso la Dirección requiere autorización previa del fiscal o juez competente y el producto de la misma queda afecto a lo que se resuelva en la sentencia.

Nótese cómo los cargos formulados, las consideraciones expuestas en la motivación del pronunciamiento y la decisión tomada por la Corte Constitucional en esa oportunidad tocan precisamente con el cargo planteado por el actor en esta ocasión: La legitimidad constitucional de la facultad de la Dirección Nacional de Estupefacientes de ejercer los derechos sociales que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social que hayan sido objeto de medida cautelar en los procesos a que se refieren las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996.

14. Por lo tanto, respecto del cargo formulado contra el artículo 5º de la Ley 785 de 2002, la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1025-04.

## VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

PRIMERO. Declararse inhibida para pronunciarse sobre la demanda instaurada contra la Ley 785 de 2002 por no haberse tramitado como ley estatutaria.

SEGUNDO. Declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda instaurada contra la Ley 785 de 2002.

TERCERO. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1025-04 respecto de los cargos formulados contra el artículo 5º de la Ley 785 de 2002.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EN COMISION

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

CON ACLARACIÓN DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-666 DE 2005

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 785 de 2002.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Aun cuando compartí la decisión adoptada en la sentencia C-666 de 2005, debo aclarar mi voto, puesto que la misma en el numeral tercero de su parte resolutive dispone estarse a lo resuelto en la sentencia C-1025 de 2004, de la cual, a pesar de respetar la postura mayoritaria de la Corte, salvé el voto por las razones allí expuestas y a las que ahora me remito.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

## Magistrada

1 Respecto de la Ley 785 de 2002 esta Corporación ha proferido los siguientes fallos: Sentencia C-245-904, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, por medio de la cual se declaró la constitucionalidad condicionada del aparte final del párrafo del artículo 2º y la exequibilidad del artículo 12; Sentencia C-724-04, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, por medio de la cual se declaró la exequibilidad, por los cargos formulados, de algunos apartes del inciso primero, de los incisos segundo y tercero y del párrafo del artículo; la Sentencia C-887-04, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, que declaró exequible el artículo 9º y la Sentencia C-1025-04, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, por medio de la cual se declaró la constitucionalidad condicionada de los incisos primero y segundo del artículo 5º.