

C-677-98

Sentencia C-677/98

CONFISCACION Y DECOMISO-Diferencias

Ha sido abundante la jurisprudencia en que la Corte Constitucional ha examinado las diferencias existentes entre la confiscación y el comiso o decomiso penal, al tiempo que ha caracterizado a este último como una modalidad de la extinción del dominio que el Constituyente de 1991 autoriza en forma expresa en el artículo 34 de la Carta, respecto de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, y a la cual, de acuerdo a la Norma Superior también hay lugar tratándose de los obtenidos “en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.”

CONFISCACION-Concepto/CONFISCACION-Prohibición/DECOMISO-Concepto

PROPIEDAD-Protección constitucional/PROPIEDAD-Función

CONFISCACION-Diferente de sustitución del valor del bien por su equivalente en dinero

La sustitución del valor del bien por su equivalente en dinero, no es en modo alguno asimilable a la confiscación, comoquiera que no participa de ninguno de los elementos estructurales de esta figura. La confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona.

EXTINCION DE DOMINIO-Características

EXTINCION DE DOMINIO Y CONFISCACION-Incompatibilidad con indemnización y reintegro del valor del bien

El artículo 6º en estudio, no alude a una extinción del dominio ni a sanción alguna que imponga como pena de confiscación. Repugna con la esencia misma de estas figuras la posibilidad de que, como resultado de su aplicación, se llegare a retribuir al propietario con el reintegro del valor equivalente y actualizado en dinero del bien, y a indemnizarlo por los daños y perjuicios, incluido el daño emergente y el lucro cesante. A diferencia de lo que acontece en el caso que se examina, en el que ninguna pena se está imponiendo, tanto la confiscación como la extinción del dominio -y, por ende el comiso o decomiso penal que es una de sus modalidades- constituyen fundamentalmente sanciones, la primera proscrita por el Ordenamiento Constitucional, y la segunda autorizada, en los casos y por las razones atinentes a la violación de un deber de origen constitucional que en la misma Carta -artículo 34- se consagran.

BIENES INCAUTADOS-Constitucionalidad de destinación provisional/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Destinación provisional de bienes incautados en procesos contravencionales

Atañe al legislador la creación de Fondos, o sea, cuentas especiales, para el manejo de bienes que ingresan al patrimonio de la Nación y señalar la destinación de tales bienes, con

arreglo a la cláusula general de competencia. Esa facultad del Congreso es inherente a la función que cumple en cuanto, por una parte todo bien que ingrese al Tesoro Público debe ser asignado y administrado con arreglo a la ley, y, por otra, los programas de atención de los requerimientos que deba atender la Policía Nacional para luchar contra la delincuencia, deben tener origen en la ley y ser desarrollados según sus disposiciones. El acusado artículo 6º., se limita a establecer las reglas aplicables de manera provisional a los bienes de terceros distintos del autor o copartícipe, incautados con ocasión del proceso contravencional, mientras éste se adelanta, así como a contemplar la posibilidad de la enajenación de los bienes, -principalmente por cuanto debe tenerse presente que este tipo de procesos involucra únicamente bienes fungibles-, y ello, por razones de prevalencia del interés público y con el objeto de asegurar la función social de la propiedad, impidiendo que en el curso del trámite judicial se produzca su práctica inutilidad a causa de su deterioro, riesgo de pérdida o sustracción, o simplemente, la pérdida de su valor a causa de su natural obsolescencia.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Sustitución del bien incautado en proceso contravencional por su valor en dinero no implica cambio de titular

El titular del bien nó cambia. Lo sigue siendo quien demuestre ser su propietario. El Estado tan sólo está obligado a mantener constante su valor y aún a incrementarlo, para restituirlo a su dueño. Cosa distinta es que el objeto en el que se concreta el derecho de propiedad sufra una mutación, mediante la conversión de su valor en dinero, a través de la enajenación en martillo público u otro procedimiento equivalente. No habiendo cambio en la titularidad del bien, no puede válidamente sostenerse, que, desde el punto de vista constitucional, haya afectación del derecho de propiedad. En opinión de esta Corte, el que se prevea la posibilidad de sustituir el bien por su equivalente en dinero, pasado un lapso prudencial de tiempo en el que han mediado avisos por medio de comunicación eficaz, para que sus dueños, o legítimos tenedores los reclamen, es una medida razonablemente objetiva y justa, que en nada se opone a la Constitución Política.

DESTINACION PROVISIONAL Y SUSTITUCION POR SU EQUIVALENTE EN DINERO-Constitucionalidad

Las previsiones consignadas en el artículo 6º. bajo estudio y los artículos de la ley referentes, en su orden, a la entrega del bien en depósito con la obligación de asumir el destinatario provisional los gastos de administración y conservación, así como los que acarree su custodia; el depósito del dinero en el Fondo especial y los avisos que por medio eficaz debe publicar, son todas ellas medidas tendientes a asegurar la protección debida a los terceros de buena fe por lo que, considerada su adecuada protección a través del debido proceso, el mecanismo de sustitución del bien por su equivalente en dinero no puede tener reparo alguno de inconstitucionalidad. Así las cosas, la sustitución del bien por su equivalente en dinero, lejos de tener carácter sancionatorio, es el resultado de la necesidad de dotar a las autoridades de mecanismos que les permitan proteger la propiedad sin incurrir en cargas demasiado onerosas y sin que el Estado resulte irrazonable y costosamente gravado por los gastos y albueros que, de no existir esa alternativa, comprometerían en forma ahí si injusta, y de manera indefinida su responsabilidad.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Regulación de vacíos de la ley

Al señalar de manera unívoca los estatutos a que debe remitirse el aplicador de la Ley 228 de 1995, para llenar los vacíos que presente, antes que violar la Constitución, el Legislador le ha dado plena observancia, pues este tipo de previsiones normativas constituyen genuina expresión de la atribución de “hacer las leyes” que constitucionalmente le compete ejercer. Incumbe al Legislador ordinario, en desarrollo de las atribuciones que constitucionalmente le corresponde ejercer, entre otras, en desarrollo de la cláusula general de competencia que, en su favor, consagra el Estatuto Supremo, regular lo relativo a los vacíos de la Ley.

Referencia: Expediente D-2070

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6º (parcial), 9º (parcial), 19 y 38 de la ley 228 de 1995, “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Puno Alirio Beltrán

Temas:

El proceso contravencional y la protección constitucional al derecho de propiedad de terceros de buena fe.

La confiscación, la extinción del dominio, el comiso o decomiso penal y la sustitución del bien por su valor actualizado y equivalente en dinero.

La destinación provisional de bienes incautados en procesos por contravenciones especiales.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre dieciocho (18) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional, a resolver la demanda promovida por el ciudadano PUNO ALIRIO BELTRAN contra los artículos 6º (parcial), 9º (parcial), 19 y 38 de la Ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones.”

Por auto del 2 de junio de 1998, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda en relación con los artículos 6º (parcial) y 38; la rechazó respecto de los artículos 9º1. y 192, por haber operado “el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.”

Así mismo, ordenó la fijación en lista y el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia. Dispuso, además, que se cursaran las comunicaciones de rigor a quienes al momento de la fijación en lista del negocio, ostentaban las investiduras de Secretario General de la Presidencia de la República

y de Ministra de Justicia y del Derecho, así como al Fiscal General de la Nación, para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos que para esta índole de asuntos, contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

I. EL TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

Se transcriben a continuación los artículos demandados, de acuerdo a la publicación de la Ley 228 de 1995 en el Diario Oficial No. 42161 del viernes 22 de diciembre de 1995, subrayándose los apartes parcialmente acusados:

“ ...

CAPITULO I

PARTE GENERAL

“ ...

Artículo 6º.- Destinación de los bienes. Los bienes incautados se entregarán a quien demuestre su propiedad. En caso de que no sean reclamados antes de producirse la sentencia, en ésta se dejarán a disposición de la Policía Nacional, quien podrá en forma transitoria destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto hasta que sean reclamados por sus propietarios. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad autorizada.

Pasados seis (6) meses, contados a partir de la incautación sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá disponer de los bienes no reclamados para que sean vendidos en martillo público o mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento, establecido por vía general, que garantice una adecuada concurrencia de oferentes, siempre y cuando previamente se haya dado cumplimiento al requisito a que se refiere el inciso siguiente. La venta se hará previo avalúo, salvo en el caso de los bienes que se negocien en mercados públicos y siempre y cuando la enajenación se haga acudiendo a los mismos.

El último día de cada mes, la Policía deberá efectuar 3 publicaciones a través del medio más eficaz, en las que informe al público qué bienes se encuentran incautados, de tal manera que se permita la identificación de los mismos.

Con los recursos que la Policía Nacional reciba en desarrollo de lo previsto en el presente artículo, se constituirá un fondo cuyos rendimientos se destinarán a cubrir los

gastos que demande la administración de los bienes y a atender los requerimientos de la institución para la lucha contra la delincuencia.

En caso de que se presenten los propietarios de los bienes enajenados, se procederá a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales que se les hayan causado incluido el lucro cesante.

La diferencia entre los ingresos obtenidos por las inversiones que se realicen con los recursos del fondo y los pagos que por concepto de la actualización de los precios de venta deban efectuarse, conforme a lo previsto en el inciso anterior, constituye la retribución por la administración del fondo, que será destinada a las finalidades previstas en el presente artículo.

Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación”.

...

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO

Artículo 38.- Remisión. En lo no previsto en la presente Ley se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal y las normas sobre desistimiento, prescripción y nulidades contenidas en la ley 23 de 1991, siempre que no se opongan al carácter oral del procedimiento establecido en ella.

...”

I. LA DEMANDA

A. El demandante considera que los segmentos acusados del anteriormente transcrito artículo 6º de la ley 228 de 1995, vulneran los artículos 2º, 4º, 34 y 58 de la Constitución Política.

En criterio del demandante, la preceptiva impugnada transgrede el artículo 2º Superior en cuanto “autoriza a la Policía Nacional no para que proteja los bienes que han sido el objeto material de un delito, sino para que los use o para autorizar que otra entidad los use” , cuando lo constitucional hubiera sido “imponérsele la obligación de protegerlos hasta que sean entregados a las personas afectadas”, lo cual, en su opinión, “rompe el orden justo y causa un desequilibrio, pues el usar un bien causa deterioro y afecta su valor disminuyéndolo y se convierte la Institución Policía Nacional en un organismo de beneficencia a costa de quienes resultan víctimas de un hecho punible”.

La vulneración del artículo 4º de la Carta radica, según el actor, en que siendo la Constitución la norma de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, los apartes acusados

contravienen varias de sus disposiciones.

El ciudadano demandante expone que el artículo 34 Superior resulta quebrantado, pues, en forma contraria a la prohibición constitucional de imponer la pena de confiscación, los segmentos cuestionados disponen que “se prive de la propiedad de un bien que ha entrado a ser administrado por el organismo judicial en virtud de un hecho punible y en perjuicio de quien, por esa conducta punible ha sido desapoderado del bien y sin razón valedera se extingue el dominio ...sin tener en cuenta que el mismo haya llegado al patrimonio de la persona con arreglo a las leyes civiles, con lo cual se contraviene en igual forma el contenido del inciso primero del artículo 58 de la Carta Política”.

B. En cuanto concierne a la tacha de inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley 228 de 1995, el actor la fundamenta en la presunta transgresión del artículo 158 de la Constitución, a cuyo tenor “La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

El accionante interpreta la remisión que hace la disposición acusada, como una reforma parcial de la Ley 23 de 1991, lo que a su juicio, obligaba al Legislador a publicarla en un sólo texto, para así darle cumplimiento al mandato constitucional en cita.

El actor asevera que a causa de esta omisión, resulta más dispendioso para el operador jurídico “...determinar qué partes de la ley se modificaron y cuáles no” y que, la falta de “un verdadero estatuto sistematizado que consagre en forma ordenada cada grupo de normas atendiendo la materia”, además genera “inseguridad jurídica y ... caos que dificultan su aplicación”.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador, la abogada MONICA FONSECA JARAMILLO, apoderada de quien ejercía como Ministra de Justicia y del Derecho, para la época de vencimiento del término de fijación en lista, intervino en defensa de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Apoyándose en jurisprudencia de esta Corporación, la interviniente considera que los apartes impugnados del censurado artículo 6º. de la Ley 228 de 1995, se ajustan a la Carta, por cuanto la destinación de los bienes incautados es “temporal y en ningún caso implica que la entidad depositaria se irroga la propiedad del objeto, con la correlativa extinción del derecho de dominio de quien antes ostentaba la calidad de titular”.

En favor de la constitucionalidad de los fragmentos tachados, la interviniente aduce que las exigencias del proceso penal justifican, de una parte, que los bienes sean puestos a disposición de la autoridad judicial, y el que, por la otra, el destinatario provisional de los bienes en cuestión, pueda usarlos apara atender los gastos que deben ser solventados mediante su uso productivo.

Destaca la apoderada que sobre los destinatarios provisionales de los bienes recae la obligación de cuidarlos y conservarlos, como surge de las pertinentes regulaciones contenidas en las leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 y en el decreto 306 de 1998, referentes a

los bienes incautados en situaciones que afectan la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de modo que, al recuperarlos, el propietario encuentre la cosa en el mejor estado posible, al paso que la entidad encargada obtiene una contraprestación a la guarda que ha ejercido.

En relación con el artículo 38 la interviniente encuentra infundado el cargo en la medida en que, a su juicio, no comporta reforma alguna a la Ley 23 de 1991.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación (E) rindió en término su concepto y en él solicita a la Corte “Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 6º de la ley 228 de 1995, en lo acusado, salvo lo dispuesto en el inciso segundo que es INCONSTITUCIONAL” y “Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 38”.

Señala el Jefe del Ministerio Público que los bienes a los que alude el artículo 6º “no son aquellos con los que se cometió el hecho punible o los provenientes de su ejecución -sobre los cuales válidamente el Estado puede extinguir el dominio-, sino los efectos que han sido incautados o aprehendidos con ocasión de un proceso contravencional especial, que por tener dueño aparente o conocido, son ajenos a la correspondiente investigación”.

Siendo así, asevera el señor Procurador, la subasta de esos bienes quebranta el derecho de propiedad, toda vez que se extingue el dominio sobre bienes legítimamente adquiridos, constituyendo, además una injusta y desproporcionada sanción para el propietario, quien no se encuentra vinculado legalmente al proceso, ni ha sido declarado culpable de la infracción investigada.

Para el señor Procurador es clara la violación de los artículos 2º, 6º, 29 y 58 de la Constitución y también la del artículo 34 Superior, pues, es del parecer que la subasta autorizada equivale a una forma de extinción del dominio no prevista en la citada norma.

Asegura el jefe del Ministerio Público que la devolución del precio con indemnización por perjuicios materiales y morales, incluido el lucro cesante, no atenúa la inconstitucionalidad de la norma, “porque el resarcimiento del daño inferido no compensa la pérdidas del derecho de dominio sobre los bienes y efectos que han sido vendidos en el martillo público”.

En apoyo de su aserto cita la sentencia C-389 del 1º. de septiembre de 1994 en la que, con ponencia del H. M. Antonio Barrera Carbonell, la Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable la expresión “tratándose de bienes no vinculados a un proceso penal, si transcurrido un año no son reclamados, se declarará la extinción de su dominio”, contenida en el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley 81 de 1993, que adicionó el artículo 60 del Código de Procedimiento Penal.

El señor Procurador General de la Nación encuentra, sin embargo, ajustado a la Carta el uso transitorio de los bienes incautados, “porque con esta medida no se afectan los derechos de los propietarios, como quiera que los efectos decomisados deben ser devueltos a sus dueños en buen estado de conservación en el momento en que los soliciten”.

Finalmente, para el señor Procurador, la remisión que hace el artículo 38 acusado tiene por

objeto solucionar los vacíos de la Ley 228 de 1995, merced a la integración normativa con ordenamientos legales que regulan casos o materias semejantes, en guarda del debido proceso y del derecho de defensa y sin que comporte la modificación de la Ley 23 de 1991.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia

Las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República. Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad.

Segunda.- Consideraciones preliminares respecto de la acusación contra algunos apartes del artículo 6º.

* La integración de la proposición jurídica completa, comprendida por el texto íntegro del contenido normativo consagrado en el artículo 6º. de la Ley 228 de 1995.

* El alcance limitado del fallo, circunscrito a los cargos de supuesta violación al derecho de propiedad, y de transgresión a la prohibición constitucional de imponer la pena de confiscación o de extinguir el dominio en casos distintos de los contemplados en el artículo 34 de la Carta Política.

Debe la Corte comenzar por completar la proposición jurídica demandada, integrada por el texto íntegro del artículo 6º., a efectos de comprender todo su contenido en el presente examen de constitucionalidad, habida cuenta de la inescindible relación que guardan los apartes acusados con el resto de su texto.

Por lo expuesto el examen de constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 228 de 1995, abarcará la totalidad de su contenido, el cual, de acuerdo a su tenor literal, es el siguiente:

CAPITULO I

PARTE GENERAL

“ ...

Artículo 6º.- Destinación de los bienes. Los bienes incautados se entregarán a quien demuestre su propiedad. En caso de que no sean reclamados antes de producirse la sentencia, en ésta se dejarán a disposición de la Policía Nacional, quien podrá en forma transitoria destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto hasta que sean reclamados por sus propietarios. Los gastos de conservación estarán a cargo de la

entidad autorizada.

Pasados seis (6) meses, contados a partir de la incautación sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá disponer de los bienes no reclamados para que sean vendidos en martillo público o mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento, establecido por vía general, que garantice una adecuada concurrencia de oferentes, siempre y cuando previamente se haya dado cumplimiento al requisito a que se refiere el inciso siguiente. La venta se hará previo avalúo, salvo en el caso de los bienes que se negocien en mercados públicos y siempre y cuando la enajenación se haga acudiendo a los mismos.

El último día de cada mes, la Policía deberá efectuar 3 publicaciones a través del medio más eficaz, en las que informe al público qué bienes se encuentran incautados, de tal manera que se permita la identificación de los mismos.

Tratándose de bienes fungibles, la Policía Nacional podrá disponer su venta inmediata a través del procedimiento establecido en el inciso anterior.

En caso de que se presenten los propietarios de los bienes enajenados, se procederá a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales que se les hayan causado incluido el lucro cesante.

La diferencia entre los ingresos obtenidos por las inversiones que se realicen con los recursos del fondo y los pagos que por concepto de la actualización de los precios de venta deban efectuarse, conforme a lo previsto en el inciso anterior, constituye la retribución por la administración del fondo, que será destinada a las finalidades previstas en el presente artículo.

Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación”.

De otra parte, precisa la Corte que su pronunciamiento integral respecto del artículo 6º., únicamente se referirá a los cargos formulados sobre la base de una posible violación del derecho de propiedad y de la garantía constitucional de no ser afectado en ningún caso por pena de confiscación, o por extinción del dominio sino en los precisos eventos contemplados en el artículo 34 de la Constitución Política. A estos, tanto el accionante como la Vista Fiscal, contraen la argumentación.

Tercera.- Los antecedentes de la Ley 228 de 1995, a que pertenecen los acusados artículo 6º. y el artículo 38.

Puesto que una correcta interpretación de las normas acusadas, exige enmarcarlas en el

contexto normativo del cual forman parte, considera la Corte que debe comenzar el examen constitucional recordando los antecedentes de la Ley 228 de 1995, por la cual el Congreso de la República, en observancia a lo dispuesto en el artículo 28 transitorio de la Carta de 1991, determinó “el régimen aplicable a las contravenciones especiales”.

Dichos antecedentes fueron reseñados en la sentencia C-364 de agosto 14 de 19963, así:

“ ...

Mediante la ley 23 de 1991, el legislador erigió como contravenciones algunas conductas que antes figuraban en el estatuto penal como delitos, les fijó como sanción multas o penas de arresto entre 3 y 18 meses y asignó la competencia para su conocimiento a los inspectores penales de policía o, en su defecto, a los inspectores de policía.

Con dicha ley se pretendía descongestionar los despachos judiciales, para lograr una mayor eficiencia en la administración de justicia.

La asignación de competencias a autoridades administrativas, en este caso a los Inspectores de Policía, para conocer de hechos punibles que tuvieran fijada una sanción privativa de la libertad, fue analizada por esta Corte al amparo de la Constitución vigente y declarada exequible en forma condicionada, esto es, hasta que se expidiera la ley que asignara competencia definitiva para conocer de tales contravenciones a las autoridades judiciales.

Posteriormente, el Presidente de la República en desarrollo del decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, declarativo del estado de conmoción interior, expidió los decretos legislativos 1410 y 1724 de 1995 creando nuevas contravenciones.

Como consecuencia de la declaración de inexequibilidad del decreto 1370 de 1995- sentencia C-466 de 1995- se produjo también la de todos los decretos legislativos dictados con fundamento en él. Razón que motivó al gobierno para presentar un proyecto de ley que luego se convirtió en la 228 de 1995, ... con el fin de asignar a los jueces penales el conocimiento de las contravenciones especiales, en cumplimiento del artículo 28 transitorio del Estatuto Superior, y así evitar la congestión en las inspecciones de policía, que habían demostrado su ineficiencia para juzgar a los responsables de tales hechos punibles, lo que constituía factor de impunidad.

La consagración de nuevas contravenciones, según los antecedentes legislativos obedeció a la necesidad de que el Estado reaccionara a través del control social penal frente a la delincuencia común, la cual se había incrementado en forma considerable, requiriéndose de un mecanismo ágil que permitiera una eficiente administración de justicia. Son estos algunos apartes de la exposición de motivos de la precitada ley:

“... es una verdad objetiva que la sociedad colombiana viene clamando por una acción real y efectiva del Estado frente a la inmensa ola de delincuencia común y, especialmente, callejera que está socavando diariamente la tranquilidad ciudadana”5.

“... el propósito del proyecto de ley es que, precisamente para las conductas punibles que comportan menor daño social, se establezca un procedimiento ágil, con un expediente fácil de manejar que permita asegurar una eficaz aplicación de la ley penal dentro de términos

razonables atendida la naturaleza de esos hechos punibles, tal como lo ordena el artículo 29 de la Carta Fundamental a propósito del principio de celeridad que se materializa en un proceso sin dilaciones injustificadas. El procedimiento que se propone apunta, en consecuencia, a romper con el equivocado concepto de que los trámites procesales demorados son sinónimo de garantía de los derechos de los sindicados”.⁶ (Negrillas fuera de texto).

A los efectos de este fallo, resulta pertinente además señalar que el artículo 6º, pertenece al Capítulo I, “Parte General” de la Ley 228 de 1995.

Por su parte, el artículo 38 forma parte de las normas sobre “Procedimiento” que integran el Capítulo III de la referida Ley.

Cuarta.- La acusación contra el artículo 6º. de la Ley 228 de 1995.

4.1. Los temas constitucionales ínsitos en el examen de los cargos.

Previamente al examen de las acusaciones encaminadas a cuestionar la constitucionalidad de algunos apartes del artículo 6º. de la Ley 228 de 1995, esta Corte considera oportuno comenzar por reseñar la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado de analizar y diferenciar las figuras de la confiscación y de la extinción del dominio -una de cuyas primeras modalidades en caracterizarse, de antaño, ha sido la del denominado “comiso” o “decomiso penal”- , comoquiera que los cargos apuntan a señalar que la figura de que trata la normativa cuestionada es contraria a la Carta Política por equivaler -en la práctica- a una de tales instituciones y, en consecuencia, prever un caso de limitación injusta al derecho de propiedad, que desborda las precisas autorizaciones constitucionales.

En efecto, el accionante y el señor Procurador General de la Nación coinciden en afirmar que, “la venta en martillo público de bienes que por pertenecer a terceros no están vinculados al proceso contravencional, constituye en la práctica una forma de extinción del dominio que no se encuentra autorizada en el artículo 34 de la Carta Política” la que, por ello, a su juicio, representa “una injusta y desproporcionada sanción para el propietario del bien incautado porque... se le castiga con la pérdida del dominio sobre los efectos decomisados”⁷ por lo que, en su criterio, “... con esta medida se afecta injustamente a quienes ostentan la calidad de legítimos propietarios...” , como se transcribe de la Vista Fiscal.

En razón a este aserto, esta Corte considera igualmente relevante distinguir la confiscación (i); la extinción del dominio (ii); una de sus especies, a saber, la atinente al comiso o decomiso penal (iii) de la destinación provisional del bien y su sustitución por su valor equivalente y actualizado en dinero (iv).

Precisar las diferencias existentes entre estas figuras es indispensable, para esclarecer el reproche de inconstitucionalidad que se formula como resultado de su errónea asimilación.

A ello, seguidamente, procederá.

4.2. Los límites constitucionales a la protección constitucional

del derecho de propiedad; la confiscación; el comiso o decomiso penal y la extinción del

dominio

- Sus diferencias.

El tema del significado y alcance del derecho de propiedad y el de sus limitaciones en un Estado social de derecho, ha sido estudiado in extenso por la jurisprudencia constitucional colombiana.

Es tradicional la cita de la Sentencia No. 69 del 3 de Octubre de 19898, emanada de la Sala Plena de la H. Corte Suprema de Justicia, a la sazón encargada de la guardia de la supremacía de la Constitución Política, en la que efectuó quizás el más completo estudio histórico, doctrinal y jurisprudencial de las figuras de la confiscación y el comiso o decomiso penal, a la luz de los límites constitucionales a la protección del derecho de propiedad en la Carta de 1886, en los siguientes términos:

“ ...

1. Según los alcances del artículo 30 de la Constitución Nacional, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con tal que lo sean con justo título, con sujeción a las leyes civiles que regulan la adquisición de los mismos, los cuales no pueden ser desconocidos por leyes posteriores. La protección constitucional a la propiedad y a los demás derechos adquiridos exige, como primer presupuesto, que la adquisición venga asistida de un título justo, o sea, que su causa de adquisición se ajuste a la ley y en manera alguna, contrariando la misma. El señorío que se adquiriera por medios ilícitos o a consecuencia de ellos no puede tener protección legal.

“Además de lo anterior, la garantía o protección constitucional del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos exige, para su titular la obligación de darle a su derecho una utilización social, y no atentando contra la sociedad o contra su subsistencia. Por ello, cuando el titular de derecho se desentiende del postulado de la función social de la propiedad y los demás derechos adquiridos, y se da a la tarea de utilizar sus bienes para la realización de actividades ilícitas, es justificable constitucionalmente que se expidan normas como el decomiso de los instrumentos y efectos con que se haya cometido el delito o que provengan de su ejecución; porque dentro de la concepción del Estado moderno, que inspiró la reforma constitucional de 1936, la propiedad tiene una función social, lo cual se traduce, como lo tiene afirmado la jurisprudencia de la Corporación en que desde el punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular sino a la sociedad entera y, en pos de este trascendental principio bifronte (individual y social) debe desarrollarse el señorío. Por consiguiente, cuando se expide una ley o un estatuto extraordinario orientado a poner en vigor tales fines y, más concretamente, a eliminar la utilización de actividades ilícitas, con medidas como el decomiso de bienes, ésta, en esas condiciones no se salen de la órbita constitucional, pues por el contrario, se ajustan a la Carta. Precisamente, en sentencia de 24 de marzo de 1946, afirmó la Corte que “al decir el artículo 26 (hoy 30) del estatuto que garantiza la propiedad privada, es porque la reconoce como institución jurídica, porque la consagra constitucionalmente; y al agregar más adelante que es una función social que implica obligaciones, hay que entender, relacionando esos términos no únicamente dentro del texto de la disposición, sino principalmente por su finalidad conocida, que la garantía de la propiedad privada se otorga y alcanza en el

entendido de que ella tiene una función social que implica obligaciones, debiendo el dueño hacer uso de ella en forma de no perjudicar a la comunidad” (Gaceta Judicial No. 1996, pág. 399).

Y más adelante, se lee:

“ ...

2. Confiscación y comiso

Dispone el artículo 34 de la Constitución Nacional: “No se podrá imponer pena de confiscación”. Lo lacónico de esta norma dificulta concluir si se viola por la disposición fundamental del decreto 1856 bajo examen. Es menester, entonces acudir a sus antecedentes, a la jurisprudencia y a la doctrina.

En cuanto a los antecedentes el más completo es el de Academia Colombiana de Historia “Antecedentes de la Constitución de 1886” (Editorial Plaza Janés, Bogotá, 1983, pág. 117), al cual se refiere el colaborador fiscal en los siguientes términos:

“La norma inicial que fue propuesta al Consejo Nacional de Delegatarios (artículo 32), era del siguiente tenor: ‘No podrá imponerse pena de confiscación, salvo la que decreta el legislador sobre la aplicación proporcional de los bienes de los cabecillas de rebeldes para la indemnización de actos de guerra’.

“El origen de la disposición vigente, como es bien conocido, está en la intención que tuvo el Constituyente de 1886 de frenar los abusos que se cometieron en el curso de las llamadas “guerras civiles” del siglo pasado que terminaban no sólo con la aniquilación física o la prisión del vencido, sino con el despojo absoluto y arbitrario de sus bienes.

“Intensos debates se presentaron en el Consejo Nacional de Delegatarios, que terminaron con la eliminación del agregado dejando simple y llanamente la prohibición, en todo caso de la confiscación.

“Vale la pena transcribir las opiniones de uno de los constituyentes, en cuanto ilustran sobre el verdadero origen de la disposición. Decía el delegatario por Boyacá, Carlos Calderón.

... Si creyéramos nosotros que las constituciones tienen la virtud de cerrar las guerras civiles; si nuestro país, como casi todos los de Suramérica, no estuviera aún atravesando por la edad de la discordia intestina, pudiera consagrarse este artículo en la esperanza de que jamás llegará el caso durísimo de emplearlo’. Desgraciadamente no es así: son acaso condiciones de raza las que nos hacen confiar el resultado de todas las diferencias al azar de las armas, y una disposición como ésta tendrá seguramente aplicación frecuente.

‘No debe olvidarse que el vencedor de ayer es el vencido de hoy, y las leyes de circunstancias que se expiden para castigar hombres o partidos, tiene la propiedad de fomentar la reacción: son tan perjudiciales para quien las impone, como malas para el que las sufre’ (Antecedentes de la Constitución de 1886, Academia Colombiana de Historia, Editorial Plaza y Janés, Bogotá, 1983, pág. 117)

Y a propósito del comiso o decomiso penal, expresó:

“La legislación colombiana ha establecido la figura del comiso, bien como pena accesoria, como simple medida de aseguramiento, o como una forma de resarcimiento del daño que el delincuente causa a la sociedad y al estado. Como tendremos oportunidad de precisarlo, esta figura no tiene nada que ver con la de la confiscación en la medida en que en una u otra forma está siempre vinculada a la realización de un hecho ilícito”.

Menos explícito que Calderón, pero en el mismo sentido se expresó don José María Samper:

“Principio universal de derecho público es el que prohíbe por completo la pena de ‘confiscación’, y a él no podían faltar los constituyentes de 1886. La brevedad y lo absoluto de este artículo está demostrando que no admite excepción alguna...”

“La confiscación es el absoluto despojo, sin compensación alguna que da por resultado la pérdida total de los valores confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del Fisco según lo expresa el vocablo....”

De los antecedentes citados se deduce que los constituyentes al prohibir la confiscación quisieron evitar la pena de privar de todo su patrimonio o de un porcentaje de él como retaliación política contra los cabecillas de revueltas civiles.

“....”

Puede, entonces, concluirse, con base en los antecedentes relativos a la historia fidedigna del establecimiento del artículo 34 de la Carta, con la jurisprudencia y la doctrina, ambas fuentes formales del derecho, como es bien sabido y fue consagrado en la ley 153 de 1887, especialmente en sus artículos 4º, 5º, 8º y 27, que hay una clara diferencia entre ‘confiscación’ y ‘comiso’, pues la primera, de estirpe política recae sobre la totalidad o una cuota parte del patrimonio de los cabecillas de la rebelión mientras que el segundo afecta los bienes concretos utilizados para perpetrar el delito y los frutos económicos de éste; aquella prohibida por el artículo 34 constitucional, éste, consagrado en la legislación punitiva. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

“.....”

Ha sido también abundante la jurisprudencia en que la Corte Constitucional⁹ ha examinado las diferencias existentes entre la confiscación y el comiso o decomiso penal, al tiempo que ha caracterizado a este último como una modalidad de la extinción del dominio que el Constituyente de 1991 autoriza en forma expresa en el artículo 34 de la Carta, respecto de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, y a la cual, de acuerdo a la Norma Superior también hay lugar tratándose de los obtenidos “en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.”

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-176 de 1994¹⁰, con ponencia del H. M. Alejandro Martínez Caballero, esta Corte consignó una juiciosa síntesis acerca del pensamiento del Constituyente de 1991 sobre esta materia:

“Esta distinción jurisprudencial ha sido también aceptada en repetidas ocasiones por la Corte

Constitucional. Así, en anterior fallo, esta Corporación había señalado con claridad al respecto:

“La confiscación como tuvo oportunidad de señalarlo la Corte Suprema de Justicia en distintas oportunidades (v. sentencias junio 21/1899, marzo 6/1952, agosto 10/1964 y julio 29 de 1965) es una pena que consiste en “el apoderamiento de todos o parte considerable de los bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna”...

Esta institución que según los antecedentes se instituyó como “retaliación política contra los cabecillas de revueltas civiles” fue abolida en nuestro ordenamiento constitucional desde el año de 1830 cuando en la Constitución de esa época se incluyó en el artículo 148 una disposición en ese sentido dejando claro que la abolición de la confiscación de bienes no comprendía la de comisos o multas en los casos que determinara la ley. Esta norma se reiteró en las constituciones de 1832 (art. 192) y en la de 1843 (art. 161). Posteriormente en el Ordenamiento de 1858 aparece prohibida en el artículo 56, en la Carta de 1863 en el artículo 15, en la de 1886 en el artículo 34 y en la Constitución hoy vigente en el artículo 34.

El comiso o decomiso opera como una sanción penal ya sea principal o accesoria, en virtud de la cual el autor o copartícipe de un hecho punible pierde en favor del Estado los bienes, objetos o instrumentos con los cuales se cometió la infracción y todas aquellas cosas o valores que provengan de la ejecución del delito, exceptuándose, como es obvio, los derechos que tengan sobre los mismos sujetos pasivos o terceros.

Como se advierte la confiscación recae sobre bienes sin ninguna vinculación con las actividades ilícitas, mientras que el comiso o decomiso contempla la pérdida de los bienes vinculados directa o indirectamente con el hecho punible.

La confiscación la prohíbe la Constitución de 1991 en su artículo 34 cuando expresa “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación”. Y a renglón seguido señala “No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”.

Como vemos, la distinción entre la confiscación y el decomiso es clara. Es pues lógico que la Carta colombiana, en la medida en que protege la propiedad, prohíba la confiscación, por cuanto ésta implica la privación arbitraria, sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona. En cambio la Constitución admite formas de decomiso ya que esta figura no vulnera el derecho de propiedad, tal como éste es concebido y desarrollado en un Estado social de derecho (CP art 1). En efecto, es claro que la Constitución protege la propiedad sólo en la medida en que ella haya sido adquirida “con arreglo a las leyes civiles” y cumpla con las obligaciones que derivan de las funciones social y ecológica que le son inherentes (CP art 58). Es perfectamente lógico entonces que nuestro ordenamiento admita la extinción del dominio en beneficio del Estado de bienes que hayan sido adquiridos de manera ilícita o que hayan sido utilizados para la comisión de delitos, como se desprende del inciso segundo del artículo 34 superior.

Pero, destaca la Corte, la Constitución, en este inciso amplió el campo específico de las formas de decomiso, ya que esta extinción de dominio puede recaer no sólo sobre bienes

adquiridos mediante enriquecimiento ilícito sino también sobre aquellos que sean obtenidos “en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”. Esto significa que, conforme al ordenamiento colombiano, la Constitución autoriza tres formas de extinción de dominio, que desbordan el campo tradicional del decomiso, a saber: de un lado, de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito; de otro lado, de los bienes adquiridos en perjuicio del Tesoro Público; y, finalmente, de aquellos bienes adquiridos con grave deterioro de la moral social.

Sin embargo, destaca la Corte, para que esta extinción de dominio opere se requiere que exista un motivo previamente definido en la ley (CP art 29) y que ella sea declarada mediante sentencia judicial, como consecuencia de un debido proceso en el cual se haya observado la plenitud de las formas del juicio (CP arts 29 y 34).

Y, luego, en Sentencia C-389 de 199412, con ponencia del H. M. Antonio Barrera Carbonell, a propósito de la protección constitucional a la propiedad y la extinción del dominio, esta Corporación expresó:

“...

En los términos del artículo 58 de la Constitución Nacional, se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Dicho derecho no es absoluto, pues debe hacerse compatible con la función social y la función ecológica inherente a ésta, generadoras de obligaciones para los sujetos titulares del dominio.

Dentro de la perspectiva analizada, el dominio privado y la garantía de su seguridad jurídica, son reconocimientos constitucionales condicionados, de tal suerte que la propiedad deviene en un derecho relativo en la medida en que su protección supone del titular, el cumplimiento de unas obligaciones y un ejercicio ajustado a ciertos principios jurídicos y sociales.

La primera exigencia constitucional es que la propiedad se haya adquirido “con arreglo a las leyes civiles”, requisito que consagra la licitud del objeto mismo y, por supuesto, de su causa, de manera que aquélla sólo merece protección del Estado cuando su adquisición ha estado precedida de justo título y obviamente no tiene por fuente el delito ni, en general, un origen al margen de la ley. Sólo lo lícito genera derechos y por fuera de la ley no puede haber amparo del Estado.

“...

La función social de la propiedad, con su ingrediente ecológico, en la Constitución de 1991, tiene una concepción y contenido políticos, en cuanto encierra la idea o noción de solidaridad social, de manera que el propietario tiene el deber social de contribuir mediante su explotación racional al bienestar de la comunidad y a la defensa del medio ambiente...

...”

Y, más recientemente, consideró de nuevo esta temática la Corporación¹³ en sentencia C-374 de 1997, con ocasión de demandas ciudadanas instauradas contra la Ley 333 de 1996, que reguló la extinción del dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, con ponencia del H. M. José Gregorio Hernández Galindo. En esa ocasión trazó de nuevo, con toda nitidez, las diferencias existentes entre estas instituciones.

Dijo entonces esta Corte:

“.....

El artículo 34 de la Constitución Política prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación y señala de inmediato que, no obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

.. Se hace preciso distinguir aquí este concepto de otros a los que se refiere la Constitución y que también tocan con la propiedad, sus restricciones y su privación.

El artículo 58 de la Constitución, como lo hacía el 30 de la Carta Política de 1886, reformado en 1936, consagra, al lado de la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, la función social de ellos -hoy adicionada con la ecológica-, la prevalencia del interés general sobre el individual y las distintas formas de expropiación.

“... ”

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

....”

Debe, pues, concluirse que la sustitución del valor del bien por su equivalente en dinero, de que trata el cuestionado artículo 6º. sub-examine, no es en modo alguno asimilable a la confiscación, comoquiera que no participa de ninguno de los elementos estructurales de esta figura.

Esta Corte reitera que la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona.

No tratándose de confiscación, resta por analizar si es conceptualmente correcta su

asimilación con la figura de la extinción del dominio.

A esos efectos, conviene recordar que en la antes citada Sentencia C-374 de 1997, la Corporación perfiló las notas características de esta institución, de acuerdo al pensamiento del Constituyente de 1991, así:

“ ...

En su concepción original, que no ha desaparecido de nuestro ordenamiento, definida con un perfil social en la Reforma Constitucional de 1936 y estructurada por la legislación y la jurisprudencia, la extinción del dominio representa el efecto jurídico producido por el hecho de que un propietario deje de cumplir la función social que exigía la Constitución anterior en su artículo 30 y que hoy impone el artículo 58.

...

La extinción del dominio a la que se refiere el artículo 34 de la Carta es la regulada en la Ley 333 de 1996.

“... la figura de la extinción del dominio no es nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, aunque debe anotarse que la modalidad contemplada en el artículo 34 de la Constitución apareció en 1991, por una sola razón: como consecuencia de la grave proliferación de conductas ilícitas de muy diverso origen -especialmente el narcotráfico- y del alto grado de corrupción que, para el momento en el cual deliberó la Asamblea Nacional Constituyente, se habían apoderado de la sociedad colombiana.

...

La Corte, al sentar doctrina constitucional sobre la norma, estima necesario destacar sus características.

La extinción del dominio, como de lo dicho resulta, es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna. (Negrillas fuera de texto)

No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización

social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribiera, aunque el respectivo comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional.

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

...

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

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

Conclúyese pues, que la figura de que trata la disposición acusada también dista en todos sus supuestos básicos de la extinción del dominio.

Así las cosas, por este aspecto, tampoco resulta atendible la asimilación que de ellas hacen, tanto el accionante como el señor Procurador, para predicar sobre esa base, la supuesta inconstitucionalidad de la ahora demandada.

En síntesis: el presente análisis permite a esta Corte llegar a la siguiente conclusión:

El artículo 6º en estudio, no alude a una extinción del dominio ni a sanción alguna que imponga como pena de confiscación. Como es bien sabido, -y resulta obvio suponerlo-, repugna con la esencia misma de estas figuras la posibilidad de que, como resultado de su aplicación, se llegare a retribuir al propietario con el reintegro del valor equivalente y actualizado en dinero del bien, y a indemnizarlo por los daños y perjuicios, incluido el daño emergente y el lucro cesante, -como sí ocurre en la figura que se analiza.

A diferencia de lo que acontece en el caso que se examina, en el que ninguna pena se está

imponiendo, tanto la confiscación como la extinción del dominio -y, por ende el comiso o decomiso penal que es una de sus modalidades- constituyen fundamentalmente sanciones, la primera proscrita por el Ordenamiento Constitucional, y la segunda autorizada, en los casos y por las razones atinentes a la violación de un deber de origen constitucional que en la misma Carta -artículo 34- se consagran.

Así habrá de decidirse.

Quinta.- La acusación contra algunos segmentos del artículo 6º., a causa del alegado desconocimiento de la protección constitucional al derecho de propiedad de los terceros de buena fé (arts. 2º., 34 y 58 C.P.), al permitirse:

* La destinación provisional de los bienes incautados -inciso primero del artículo 6º. de la Ley 228 de 1995;

* La sustitución del bien por su valor equivalente actualizado en dinero, mediante su venta en martillo público, a fin de reintegrar dicho valor al propietario que lo reclamare, transcurridos seis meses, después de dictado el fallo -incisos segundo a noveno del artículo 6º. de la Ley 228 de 1995-

Debe la Corte empezar este acápite señalando, que en cuanto concierne a los bienes materia de las dos hipótesis acusadas que consagra el artículo 6º, de la Ley 228 de 1995, comparte la precisión que hace el señor Procurador, en el sentido de que se trata de los efectos que han sido incautados o aprehendidos con ocasión de un proceso contravencional especial, que por tener dueño aparente o conocido, son ajenos a la correspondiente investigación.

A) La destinación provisional de bienes incautados en procesos por contravenciones especiales.

Ahora bien, comoquiera que durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, se dictaron numerosos decretos legislativos al amparo del entonces denominado estado de sitio, en los que encuentran sus antecedentes más remotos tanto la destinación provisional de los bienes¹⁴ incautados, o aprehendidos en un proceso penal, como la protección de los derechos de terceros ante esa eventualidad¹⁵, así como la hipótesis de la sustitución del bien por su valor, es pertinente traer a colación los razonamientos que en ese entonces llevaron a la Corte Suprema de Justicia a estimar compatibles estas figuras con el orden constitucional, pues, pese al cambio constitucional mantienen la plenitud de su vigencia, si se tiene en cuenta que en esta materia, en lo esencial, el Constituyente de 1991 no introdujo, en punto al concreto aspecto que se examina, modificaciones sustanciales frente al núcleo esencial del derecho de propiedad, como tampoco, respecto de sus limitaciones.

Ciertamente, conviene recordar que las instituciones del “decomiso o comiso” en materia penal; la destinación provisional de los bienes “incautados” o “decomisados” y la sustitución del bien por su valor en dinero, en procura de la defensa de los derechos de terceros, -que

en lo sustancial también consagran los apartes cuestionados de la disposición cuya constitucionalidad se examina-, fueron por primera vez introducidas en el ordenamiento jurídico colombiano, al amparo de la Constitución Política de 1886 y, en desarrollo particular del artículo 110 del Código Penal, por el comúnmente conocido como Estatuto Nacional de Estupefacientes y, posteriormente desarrolladas, adicionadas o modificadas, principalmente, por el legislador de excepción en uso de las facultades del entonces denominado Estado de Sitio, mediante Decretos Legislativos que, en lo esencial, se convirtieron en Legislación Permanente, en virtud de las facultades transitorias que el Constituyente de 1991 dió al Congreso de la República, para convertir en legislación permanente las disposiciones de estado de sitio.

No es, pues, de extrañar, que en virtud de esta larga e intensa praxis, haya sido prolija la jurisprudencia constitucional en torno a esta temática.

Acerca de la destinación provisional de bienes incautados en la antes citada sentencia No. 69 del 3 de Octubre de 1989, la Sala Plena de la H. Corte Suprema de Justicia, se pronunció en favor de la constitucionalidad de la figura respecto a la Constitución Política de 1886 que consignaba el contenido normativo que corresponde al artículo 58 de la Carta de 1991, razón por la cual es enteramente aplicable al caso que se analiza.

Ciertamente, el artículo 1º del decreto 1856 de 1989, que adicionó las disposiciones de los artículos 47 y siguientes de la Ley 30 de 1986 y otras anteriores en materia de comiso de bienes involucrados en actividades del narcotráfico, autorizaba al Consejo Nacional de Estupefacientes ...”para, por resolución, destinarlos provisionalmente al servicio oficial o de entidades de beneficio común legalmente constituidas, mientras el juez competente dispone sobre su destinación definitiva”.

Dicho decreto fue el revisado y declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia en la tantas veces citada Sentencia No. 69 de octubre 3 de 1989 y acogido posteriormente como legislación permanente mediante el artículo 7º. del decreto 2266 de 1991.

Posteriormente, el artículo 1º. del decreto Legislativo 99 de 1991, que modificó el decreto Legislativo 2790 de 1990, -que fue incorporado como legislación permanente por el decreto 2271 de 1991, artículo 4º.-, mantuvo en el Consejo Nacional de Estupefacientes la facultad de destinar provisionalmente los bienes y su producto, al servicio de la Dirección Nacional de Carrera Judicial y al de las entidades señaladas en el decreto 2390 de 1989, en la forma y términos dispuestos en él, en los Decretos 1856 de 1989, 042 de 1990 y 1273 del mismo año, así como también en favor del DAS, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, entre otras instituciones.

La Corte Constitucional, en varias de sus providencias, también ha avalado la constitucionalidad de la destinación provisional de bienes incautados en procesos penales, por encontrarla ajustada a la Carta Política de 1991.

Así, en sentencia C-076 de febrero 25 de 1993, a este respecto, sostuvo:

“...

El destino provisional de los bienes y efectos utilizados en la comisión de los delitos a que alude el artículo 2o. del Decreto 05 de 1993, como la utilización de los medios de transporte decomisados, en favor de la Fiscalía General de la Nación o de la entidad que ésta designe - que vale la pena aclarar debe tratarse de una entidad pública-, tampoco lesiona precepto constitucional alguno pues se trata de una medida precautelativa con la cual se busca evitar que tales bienes se continúen usando para actuaciones ilícitas y además garantizar el éxito de la investigación y la eficacia de la pena, al igual que precaver deterioros o pérdidas de los mismos.

...”

Del mismo modo, en Sentencia C-539 de 1997, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, esta Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una disposición cuyo contenido normativo es casi idéntico al que ahora se demanda.

A los efectos de este fallo resulta, por tanto, pertinente traer a colación los razonamientos que en ese entonces tuvo en consideración esta Corte para declarar exequible el artículo 25 de la Ley 333 de 1996, puesto que estos son enteramente predicables del contenido normativo consagrado en el artículo 6º. de la Ley 228 de 1995, que en el caso presente se examina.

La norma que en la decisión en cita se declaró exequible, es del siguiente tenor literal:

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

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

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

Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma

Agraria, Incora, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994.

Parágrafo 2o. Desde la providencia que ordena el trámite de extinción del dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá enajenar los bienes fungibles o que amenacen deterioro, respecto de los demás bienes, si se hiciera necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia, podrá celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal.

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

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

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

La Corte, con fundamento en la cláusula general de competencia, la prevalencia del interés público y la función social de la propiedad, se pronunció en favor de la exequibilidad tanto de las reglas que regulan la destinación provisional de los bienes -en ese caso objeto del proceso de extinción del dominio-, al tiempo que constitucionalmente avaló la venta y posterior restitución al propietario de su valor actualizado en dinero, con base en los razonamientos que, por su pertinencia, a continuación se transcriben.

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

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

Debe destacarse que los parágrafos 1 y 2 del artículo 25 acusado se limitan a establecer las reglas aplicables de manera provisional a los bienes objeto de proceso, mientras éste se adelanta, así como a contemplar la posibilidad de enajenación de los bienes fungibles o que amenacen deterioro, y ello por razones de prevalencia del interés público y con el objeto de asegurar la función social de la propiedad, impidiendo que en el curso del trámite judicial se genere la práctica inutilidad de los bienes cuya extinción se propone, sobre la base de su origen ilícito. (Negrillas fuera de texto)

De las anteriores premisas, se infiere a las claras la perfecta compatibilidad de la disposición que se examina, con la Carta

Política, pues:

* Atañe al legislador la creación de Fondos, o sea, cuentas especiales, para el manejo de bienes que ingresan al patrimonio de la Nación y señalar la destinación de tales bienes, con arreglo a la cláusula general de competencia (art. 150 C.P.).

* Esa facultad del Congreso es inherente a la función que cumple en cuanto, por una parte todo bien que ingrese al Tesoro Público debe ser asignado y administrado con arreglo a la ley, y, por otra, los programas de atención de los requerimientos que deba atender la Policía Nacional para luchar contra la delincuencia, deben tener origen en la ley y ser desarrollados según sus disposiciones.

* El acusado artículo 6º., se limita a establecer las reglas aplicables de manera provisional a los bienes de terceros distintos del autor o copartícipe, incautados con ocasión del proceso contravencional, mientras éste se adelanta, así como a contemplar la posibilidad de la enajenación de los bienes, -principalmente por cuanto debe tenerse presente que este tipo de procesos involucra únicamente bienes fungibles-, y ello, por razones de prevalencia del interés público y con el objeto de asegurar la función social de la propiedad, impidiendo que en el curso del trámite judicial se produzca su práctica inutilidad a causa de su deterioro, riesgo de pérdida o sustracción, o simplemente, la pérdida de su valor a causa de su natural obsolescencia.

Por este aspecto, no halla la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad. Así lo decidirá.

B. La posterior sustitución del bien por el equivalente en dinero de su valor actualizado, obtenido mediante venta en martillo público.

Ahora bien, se ha concluido, hasta aquí que no hay razón válida que permita razonable y objetivamente sostener que la figura de que tratan los acusados incisos segundo y cuarto del artículo 6º. de la Ley 228 de 1995 es equivalente a la pena de confiscación o la extinción del dominio.

Resta, pues, analizar si, en tratándose de los bienes de terceros, esto es, no del autor o copartícipe de las contravenciones que dieron lugar al adelantamiento del proceso, se transgrede la protección constitucional a sus derechos de propiedad por el hecho de devolverles, en vez del bien, su equivalente en dinero, actualizado y adicionado con la indemnización a que hubiere lugar por daños y perjuicios, incluido el lucro cesante y el daño emergente.

Esta Corte estima necesario comenzar este acápite advirtiendo que, contrariamente a lo sostenido por la Vista Fiscal, este caso difiere del que ya había sido objeto de su estudio, cuando declaró inexecutable la expresión "tratándose de bienes no vinculados a un proceso penal, si transcurrido un año no son reclamados, se declarará la extinción de su dominio", contenida en el parágrafo segundo del artículo 62 de la Ley 81 de 1993, que adicionó el artículo 60 del Código de Procedimiento Penal, sobre la cual recayó la decisión de inexecutable consignada en la Sentencia C-389 del 1º. de Septiembre de 1994, de la que

fue ponente el H. Magistrado Dr. Antonio Barrera Carbonell.

La Vista Fiscal se basa en la sentencia en cita, para solicitarle a esta Corporación la declaratoria de inexecuibilidad de la figura consagrada en el inciso segundo del artículo 6º. de la Ley 225 de 1998, relativa al reemplazo del bien por su valor actualizado, con destino al Fondo especial, con miras a su retorno al propietario que, transcurridos seis meses desde el pronunciamiento de la sentencia culminatoria del proceso contravencional, no lo hubiere reclamado en el mismo.

Si la Vista Fiscal afirma que la figura que se contempla en el artículo 6º., atenta contra el derecho de propiedad, por ser confiscatoria y equivaler a una extinción del dominio, es porque pretende predicar los razonamientos que en esa ocasión se hicieron, a una hipótesis normativa completamente diferente, a saber, la prevista en la norma que se analiza, lo cual, por obvias razones, resulta a todas luces improcedente, pues, se repite, se trata de situaciones diferenciadas por sus supuestos estructurales, como vuelve a reiterarse.

En efecto:

En dicha oportunidad era claro que la norma revisada consagraba una verdadera causal de extinción del dominio, como quiera que al igual a lo que es característico de esta institución, o del comiso penal, el propietario del bien era despojado de su titularidad y esta pasaba al Estado, sin recibir compensación económica o indemnización alguna.

De ahí que, con razón, en esa ocasión esta Corte sostuviera la inexecuibilidad del caso de extinción del dominio que, al margen de lo preceptuado por el artículo 34 de la Carta, el Legislador quiso consagrar

“por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan... pues repugna a la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por sí misma la virtualidad de despojarlo de su dominio.

Y hubiera puntualizado en forma categórica que:

“... nuestro ordenamiento constitucional no autoriza al legislador para establecer a su arbitrio la extinción del derecho de dominio, pues esta figura solo puede ser regulada dentro del marco constitucional que aparece trazado por los artículos 34 y 58 de la Constitución Política” (Negrillas fuera de texto)

En la norma declarada inexecutable, no se preveía ni sustitución del bien por su valor actualizado en dinero, como tampoco indemnización alguna que incluyere el daño emergente y el lucro cesante. Constituía en consecuencia una verdadera pena.

* En cambio, en el actual se señala claramente que “en caso de que se presenten los propietarios de los bienes enajenados, se procederá a la devolución del precio obtenido con

la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales que se les hayan causado incluido el lucro cesante”.

De ahí que, contrariamente a lo afirmado, la disposición resulte siendo perfectamente compatible con la concepción constitucional de protección al derecho de propiedad, pues, paradójicamente, lo que consagra la previsión normativa que se analiza, es la flexibilización de las opciones ofrecidas a su destinatario provisional, para que pueda restituir a su propietario el valor equivalente y actualizado en dinero del bien aprehendido en el proceso contravencional.

Cosa distinta es que el objeto en el que se concreta el derecho de propiedad sufra una mutación, mediante la conversión de su valor en dinero, a través de la enajenación en martillo público u otro procedimiento equivalente.

Se repite, no habiendo cambio en la titularidad del bien, no puede válidamente sostenerse, que, desde el punto de vista constitucional, haya afectación del derecho de propiedad.

Los razonamientos expuestos son los que conducen a esta Corporación a disentir del concepto del Sr. Procurador quien, pese a la indemnización y el reconocimiento del lucro cesante, considera que es inconstitucional porque “la venta en martillo público de bienes que por pertenecer a terceros no están vinculados al proceso contravencional, constituye en la práctica una forma de extinción del dominio que no se encuentra autorizada en el artículo 34 de la Carta Política” la que, por ello, a su juicio, representa “una injusta y desproporcionada sanción para el propietario del bien incautado porque... se le castiga con la pérdida del dominio sobre los efectos decomisados”¹⁸ por lo que, en su criterio, “... con esta medida se afecta injustamente a quienes ostentan la calidad de legítimos propietarios...”

De otro lado, y a más de la diferencia que resulta de señalar que en el caso que se analiza no hay sustitución del titular -como sí ocurre en la extinción del dominio, en el decomiso y en la confiscación-, la Corte considera indispensable hacer una precisión adicional, en punto a la razón que inspira el reemplazo del bien por su valor en dinero.

Yerra la interviniente apoderada del Ministerio de Justicia, cuando avala la constitucionalidad de la figura en el “abandono o negligencia del propietario”.

Lo que sí es aplicable de la situación que se analiza, es el razonamiento que en la multicitada Sentencia C-389 de 1994 hizo la Corte para indicar que la tesis del presunto abandono de los derechos, mal podría servir de sustento constitucionalmente válido, a una extinción del dominio por el simple paso del tiempo, pues:

“El hecho de que se trate de bienes que no hayan sido reclamados por su dueño dentro de un determinado lapso, a primera vista, no legitima constitucionalmente la extinción, con fundamento en el art. 58 de la C.P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad, pues no tiene la posesión material de los bienes, dado que estos se encuentran a disposición de la autoridad judicial. Es más, podría decirse que esta circunstancia configura una fuerza mayor en razón de la producción de un acto de la autoridad que impide al propietario del bien realizar los actos de posesión que autoriza la ley”.

Por otro aspecto, en cuanto concierne a las hipótesis normativas que en esta oportunidad ocupan la atención de esta Corporación, conviene puntualizar algunos elementos, así como diferenciar las distintas situaciones que contempla la norma, en punto a hacer claridad

Primera hipótesis:

El propietario de los bienes incautados se hace presente en el procedimiento oral, antes de que el juez penal dicte sentencia, demuestra su calidad de propietario y obtiene su devolución.

Esta primera hipótesis constituye el caso clásico de protección a los derechos de propiedad de terceros que la han adquirido “con arreglo a las leyes civiles” (C.P. art. 58), que conforme a la reiterada jurisprudencia constitucional reseñada en esta sentencia, se ajusta plenamente a lo dispuesto por la Carta Política Colombiana.

Segunda hipótesis:

Los bienes incautados no son reclamados antes de producirse la sentencia.

En esta hipótesis, es importante traer al análisis los siguientes elementos interactuantes:

* En presencia de esta eventualidad, el juez los deja a disposición de la Policía Nacional, quien podrá en forma transitoria destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto hasta que sean reclamados por sus propietarios. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad autorizada.

* El último día de cada mes, la Policía deberá efectuar 3 publicaciones a través del medio más eficaz, en las que informe al público qué bienes se encuentran incautados, de tal manera que se permita la identificación de los mismos.

Nótese que los derechos de terceros se protegen, como quiera que se prevé un procedimiento de divulgación en cuya virtud se enteran de la situación de incautación del bien lo cual les permite, con las garantías propias de un debido proceso, hacer valer sus derechos, con arreglo a las leyes civiles.

* Pasados seis (6) meses, contados a partir de la incautación sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá disponer de los bienes no reclamados para que sean vendidos en martillo público o mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento, establecido por vía general, que garantice una adecuada concurrencia de oferentes, siempre y cuando previamente se haya dado cumplimiento al requisito a que se refiere el inciso mencionado en precedencia.

* La venta se hará previo avalúo, salvo en el caso de los bienes que se negocien en mercados

públicos y siempre y cuando la enajenación se haga acudiendo a los mismos.

* Tratándose de bienes fungibles, la Policía Nacional podrá disponer su venta inmediata a través del procedimiento establecido en el inciso anterior.

* Con los recursos que la Policía Nacional reciba en desarrollo de lo previsto en el presente artículo, se constituirá un fondo cuyos rendimientos se destinarán a cubrir los gastos que demande la administración de los bienes y a atender los requerimientos de la institución para la lucha contra la delincuencia.

* En caso de que se presenten los propietarios de los bienes enajenados, se procederá a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales que se les hayan causado incluido el lucro cesante.

En relación con estos perjuicios materiales y morales que se les hayan causado, incluido el lucro cesante, ello debe ser establecido judicialmente y conforme a la ley. Ciertamente, sólo en el ámbito judicial, y por reconocimiento de los jueces competentes se pueden establecer las fuentes del daño que causa la correspondiente indemnización.

* Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación.

En sentir de esta Corte, la sustitución que se consagra en la normativa tachada es perfectamente compatible con la protección constitucional de la propiedad, por cuanto ella exige el cumplimiento de obligaciones mínimas que se deducen de la prevalencia del interés general y de los principios de economía, eficacia y eficiencia que deben informar toda actuación administrativa.

Esta es una razón adicional por la cual esta Corporación no comparte la opinión constitucional del Colaborador Fiscal pues si, con el demandante, afirma la inconstitucionalidad de la venta en martillo público, es porque su análisis se hace por fuera del contexto normativo a que pertenece el aparte que reputan inconstitucional. Además, desconocen los antecedentes de la ley y pasan por alto la naturaleza de los bienes que pudieren resultar incautados en un proceso por las contravenciones consagradas en la Ley 228 de 1995 –siempre muebles, fungibles y de valor menor a diez salarios mínimos–, todo lo cual, obviamente produce como consecuencia una grave distorsión de su significado.

La Corte reitera:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un

texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.”

Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995)

Ciertamente, una correcta y honrada inteligencia de la norma, obliga a su intérprete a examinarla sistemáticamente, esto es, articulando los componentes que le son consustanciales. Esa la razón por la cual, esta Corte comenzó por integrar la proposición jurídica, para comprender en sus consideraciones el texto íntegro del artículo 6º. de la Ley 228 de 1995.

No puede, por demás, perderse de vista que, como se enfatizó, para lo cual precisamente, a modo de consideración preliminar la Corte aludió a los antecedentes de la Ley 228 de 1995, las contravenciones de las que son predicables estas medidas, son las que tienen que ver con el hurto o raponazo callejero, o sea, con bienes muebles, siempre de menor entidad o valor (diez salarios mínimos legales mensuales, de acuerdo al artículo 10 ibídem), o con los instrumentos de interceptación de la comunicación privada entre personas (artículo 13 ibídem).

Para advertir el absurdo que se produciría de avalarse la tesis del Colaborador Fiscal, piénsese, a título de mera ilustración, tan sólo en lo que podría ocurrir si el bien incautado es una fotocopiadora, máquina de escribir, o un computador, o un electrodoméstico y el Estado estuviere obligado a conservarlo y mantenerlo por lo menos, hasta completarse el tiempo de la prescripción extintiva, o hasta que su dueño lo reclame.

Qué provecho en ese caso, -se pregunta la Corte-, podría el dueño derivar de la disposición que, al petrificar el objeto, paradójicamente, le impide a la autoridad tomar medidas aconsejadas por su naturaleza y por la prudencia misma, para impedir la pérdida de su valor a causa de su más rápida obsolescencia por razón de la velocidad -siempre en incremento- del cambio y de la innovación tecnológica, característica de la postmodernidad, especialmente tratándose de tecnología informática y de telecomunicaciones o, como resultado de su deterioro natural, el cual inexorablemente se produce, pese a que se hayan adoptado las medidas necesarias para su conservación; o para minimizar los riesgos de sustracción o pérdida, en una sociedad en la que las conductas atentatorias contra el patrimonio ocurren, infortunadamente, con frecuencia inusitada? A juicio de la Corte, ninguna.

Se pregunta también la Corte: cómo se protegerá en forma más eficaz a un propietario: asegurándole el equivalente de su valor actualizado hasta que lo reclame -siempre y cuando, desde luego, no haya ocurrido el fenómeno de la prescripción extintiva? O, reintegrándole el bien, en el estado en que se encontrare al momento de ser reclamado?

Siguiendo el ejemplo en cita, en el primer caso el titular recibiría el valor del computador, impresora o aparato celular, más su actualización como resultado de la corrección monetaria

e inflación, con lo cual no hay pérdida del poder adquisitivo y podría hacerse a un bien equivalente, de acuerdo a los precios del mercado; o el computador recuperado, cuyo valor, con toda probabilidad, habrá disminuído sensiblemente, por razón de la dinámica de las reglas del mercado en la sociedad de consumo.

Por todo ello, en opinión de esta Corte, el que se prevea la posibilidad de sustituir el bien por su equivalente en dinero, pasado un lapso prudencial de tiempo en el que han mediado avisos por medio de comunicación eficaz, para que sus dueños, o legítimos tenedores los reclamen, es una medida razonablemente objetiva y justa, que en nada se opone a la Constitución Política.

En efecto, las previsiones consignadas en el artículo 6º. bajo estudio y los artículos de la ley referentes, en su orden, a la entrega del bien en depósito con la obligación de asumir el destinatario provisional los gastos de administración y conservación, así como los que acarree su custodia; el depósito del dinero en el Fondo especial y los avisos que por medio eficaz debe publicar, como puede verse a simple vista, son todas ellas medidas tendientes a asegurar la protección debida a los terceros de buena fe por lo que, considerada su adecuada protección a través del debido proceso, el mecanismo de sustitución del bien por su equivalente en dinero no puede tener reparo alguno de inconstitucionalidad.

Por el contrario, ello constituye una reiteración de claros principios constitucionales, entre ellos, el de la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º C.N.), el de la función social de la propiedad que implica obligaciones y el de los deberes sociales que las autoridades del Estado tienen, en procura del mantenimiento del valor de los bienes sobre los que se concreta el derecho de propiedad de terceros de buena fé, y de la economía, eficiencia y eficacia en las decisiones sobre localización del gasto público.

Recuérdese a este respecto que, como bien lo observa el titular de la cartera de Justicia, en su intervención, sobre los destinatarios provisionales de los bienes recae la obligación de cuidarlos y conservarlos, como surge de las regulaciones contenidas en las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 y en el decreto 306 de 1998, de modo que, al recuperarlos, el propietario encuentre la cosa en el mejor estado posible, al paso que la entidad encargada obtiene una contraprestación a la guarda que ha ejercido.

No se olvide tampoco, a este respecto, que además, que la construcción de un orden justo, obliga a mantener un delicado balance entre los derechos y deberes de los actores sociales, y, por ende, a no gravar innecesariamente al Estado y a sus autoridades, con la imposición de deberes que se quedan en letra muerta por no ser fácticamente posibles de cumplir, so pretexto de una pretendida protección a la propiedad que, bien puede asegurarse, de manera más eficaz, aunque resulte paradójico afirmarlo, mediante mecanismos alternativos de sustitución del objeto por su equivalente, que, por lo demás, es lo que consulta la dinámica de las relaciones económicas en el tiempo presente, principalmente tratándose de bienes muebles, fungibles.

La venta en martillo, dispuesta por la norma acusada para cuando hayan transcurrido seis meses a partir de la incautación sin que nadie haya reclamado los bienes, es una medida razonable si se tiene en consideración los costos y albuces que entraña la custodia en calidad de depositario provisional de un bien, y que, de no preverse la posibilidad de acudir a su

venta para obtener su valor, que depositado en un Fondo con réditos, le permita a la autoridad reintegrar a su propietario su valor, deberían asumir las entidades a las que fueron confiados en forma provisional, ahí sí con grave menoscabo del sentido de la justicia y de la razonabilidad.

Súmase a lo anterior que no pueden perderse de vista que los derechos del propietario se respetan, pues el procedimiento contravencional asegura el debido proceso y contempla instituciones para proteger los derechos de terceros de buena fé y para que las demás personas que demuestren ser titulares de la cosa incautada puedan recuperar lo que les pertenece y les fue sustraído, además de un plazo razonable de espera para que se proceda a su recuperación.

Así las cosas, la sustitución del bien por su equivalente en dinero, lejos de tener carácter sancionatorio, es el resultado de la necesidad de dotar a las autoridades de mecanismos que les permitan proteger la propiedad sin incurrir en cargas demasiado onerosas y sin que el Estado resulte irrazonable y costosamente gravado por los gastos y albures que, de no existir esa alternativa, comprometerían en forma ahí si injusta, y de manera indefinida su responsabilidad.

No encuentra pues, la Corte reparo de inconstitucionalidad alguno. Antes bien, la halla plenamente ajustada a sus disposiciones que mandan la prevalencia del interés general.

Así habrá de decidirse.

Quinta.- La acusación de inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley 228 por supuesta violación del artículo 158 de la Carta.

Como se examinará enseguida, si el actor censura la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 225 de 1998, es porque hace una lectura incorrecta del mismo, a consecuencia de la cual, incurre también en el error de atribuirle a su contenido normativo un alcance del cual carece, que es el que inspira el reproche de inconstitucionalidad que, según su razonamiento, se produce por cuanto el Legislador ha debido publicar la totalidad de la Ley 23 de 1991, como quiera que, en su entendimiento, ésta resultó modificada por la Ley 228 de 1995.

En criterio de esta Corte, el contenido normativo del precepto impugnado no reforma ni tácita ni explícitamente el Código de Procedimiento Penal ni la Ley 23 de 1991.

Como lo connota el descriptor temático que introduce la regulación normativa contenida en el cuestionado artículo 38 de la Ley 225 de 1998, en virtud de lo dispuesto en el precepto censurado, el Legislador ha previsto un mecanismo de aplicación supletiva de las disposiciones del Código de Procedimiento Penal y de las normas sobre desistimiento, prescripción y nulidades contenidas en la Ley 23 de 1991, -en cuanto fueren, desde luego, compatibles- con el procedimiento verbal que la misma establece para la rituación de los procesos que se adelanten por las contravenciones especiales que consagra su Capítulo II.

Al señalar de manera unívoca los estatutos a que debe remitirse el aplicador de la Ley 228 de 1995, para llenar los vacíos que presente, antes que violar la Constitución, el Legislador le

ha dado plena observancia, pues este tipo de previsiones normativas constituyen genuina expresión de la atribución de “hacer las leyes” que constitucionalmente le compete ejercer, en los términos del artículo 152 de la Norma de Normas.

Ciertamente, incumbe al Legislador ordinario, en desarrollo de las atribuciones que constitucionalmente le corresponde ejercer, entre otras, en desarrollo de la cláusula general de competencia que, en su favor, consagra el Estatuto Supremo, regular lo relativo a los vacíos de la Ley.

Así las cosas, encuentra la Corte plenamente ajustado a los mandatos de la Carta que el Legislador, en desarrollo de sus competencias constitucionales, proyecte supletivamente la aplicación de otros Estatutos que guardan unidad de materia, como ocurre en este caso con el Código de Procedimiento Penal y las disposiciones sobre desistimiento, prescripción y nulidades de la Ley 23 de 1991, y que, a ese fin, remita a lo que dichos Estatutos contemplan respecto de las mencionadas materias, para, en esa forma, completar, en lo que no se hubiere previsto, el procedimiento oral que para las contravenciones especiales, reguló en la Ley 228 de 1995.

Ciertamente, esta resultaría imperfecta o deficientemente desarrollada, si el Congreso no se ocupara de regular normativamente la manera de llenar los vacíos de la ley, pues el ámbito de tal función comprende no sólo la de regular una materia, sino, la de dictar todas las demás disposiciones que, en rigor, resultaren pertinentes para asegurar su correcta inteligencia y aplicación, siendo, por tanto, su deber, el de anticiparse, con recto criterio, a la eventualidad de vacíos y, en consecuencia, proveer a su integración con otros preceptos con los que, por razón de la materia, sea perfectamente posible completar la proposición jurídica atendida la unidad de materia.

Ahora bien, respecto de las dificultades que al intérprete pudiere ofrecer la dispersión legislativa, observa la Corte que no es su tarea, como guardián de la supremacía e integridad de la Carta Política, la de excluir normas del ordenamiento jurídico a causa de los inconvenientes de orden práctico que pudieren derivarse de la circunstancia de no estar todas ellas contenidas en un sólo Estatuto sino, la de declarar, previa interpretación de su contenido normativo, si éste se ajusta a la Constitución o si contraría sus preceptos.

No encuentra, pues la Corte, fundado este cargo, por lo cual, habrá de desestimarlos. Así habrá de decidirse.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 6º de la Ley 228 de 1995.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 38 de la Ley 228 de 1995, en los términos de esta sentencia.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Vladimiro Naranjo Mesa, no suscribe la presente providencia por encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-626 de 21 de noviembre de 1996., M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias Nos. C-689 del 5 de diciembre de 1996., M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-198 del 17 de abril de 1997., M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, mediante las cuales se declaró exequible el artículo 19º. de la Ley 228 de 1995.

3M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

4M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

5Gaceta del Congreso No.385 de noviembre 7 de 1995.

6Gaceta del Congreso No. 453 de diciembre 11 de 1995.

7 Vista Fiscal, Fl. 6.

8 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia No. 69 de Octubre 3 de 1989, M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora (q.e.p.d.), citada por la H. Corte Constitucional en Sentencias Nos. C-176 de abril 12 de 1994, M.P.Dr. Alejandro Martínez Caballero y No C-389 de septiembre 1º. de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell .

9 Cfr., Sentencias No. 073 M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein y No. 066 de 1993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández, entre otras.

10 Cfr. Supra. 8

11Corte Constitucional. Sentencia C-076-93 del 25 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN. Sobre esta misma distinción, ver también la Sentencia T-460/92 del 15 de julio de 1992. Magistrado Ponente. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO en Gaceta de la Corte Constitucional. 1992, Tomo 3, pp 459 y ss . Igualmente la sentencia T-568/92 del 23 de octubre de 1992.JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO del 23 de octubre de 1992 en Gaceta de la Corte Constitucional. 1992, Tomo 6, p 568.

12 Cfr. Supra. 8.

13 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia Nos. C-374 del 13 de agosto de 1997. Los Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero salvaron el voto por “considerar que la extinción del dominio es una pena por la comisión de delitos y, por tanto, no puede ser retroactiva ni independiente del proceso penal..”

14 Cfr. Sentencia 69 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena; Gaceta 2436, Segundo

Semestre, Segundo Tomo.

15 *Ibíd.*

17 M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

18 Vista Fiscal, Fl. 6.