

Sentencia C-798/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de los cargos para proferir fallo de mérito

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Mención en la ley de norma derogada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza y especificidad en razones de inconstitucionalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-5431

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 785 de 2002 por la cual “se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., dos (2) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 785 de 2002 por la cual “se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

Mediante auto del 22 de octubre de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda

presentada, salvo los cargos relativos a la vulneración, por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, de los artículos 34, 38, 58 de la Constitución y el numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dado que existe cosa juzgada constitucional al respecto¹.

En el mencionado auto, el Magistrado Sustanciador decretó pruebas tendientes a revisar el trámite legislativo surtido por la norma demandada y ordenó que se comunicara de la iniciación de este proceso a las autoridades señaladas en el artículo 244 de la Constitución y en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991. De igual manera, en virtud de los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, respectivamente, se ordenó que se comunicara de la iniciación de este proceso de constitucionalidad al Ministro del Interior y de Justicia y al Director de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

De igual manera, mediante el citado auto del 22 de octubre de 2004 se dispuso correr traslado de este proceso al Procurador General de la Nación, según lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 y se ordenó fijar en lista las normas acusadas para la intervención ciudadana.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.046 del 27 de diciembre de 2002, es el siguiente:

LEY 785 DE 2002

(diciembre 27)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

mercado secundario, de acuerdo con las necesidades de liquidez de dicho Fondo.

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

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

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

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

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

naturaleza propia de cada uno de ellos.

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

Parágrafo 3°. Reglas especiales aplicables al contrato de administración. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá celebrar contratos de mandato o de encargo fiduciario de administración sobre los bienes inmuebles o muebles incautados con entidades públicas o privadas sometidas a inspección de la Superintendencia de Sociedades, cuando la administración y custodia de los mismos le resulte onerosa.

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

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

Parágrafo 4°. Reglas especiales aplicables al contrato de fiducia. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá celebrar contratos de Encargo Fiduciario, con entidades Fiduciarias de naturaleza pública o privada.

En el evento en que se ordene la devolución del bien mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, se procederá respecto de su propietario conforme a lo previsto en

los incisos segundo y tercero del artículo segundo de la presente ley y la Fiducia continuará hasta que opere la forma de terminación pactada.

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

Artículo 4°. Destinación provisional. Desde el momento en que los bienes incautados sean puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes y una vez incorporados al inventario, los mismos podrán ser destinados provisionalmente de manera preferente a las entidades oficiales o en su defecto a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a los requisitos y procedimientos establecidos en los Decretos 306 de 1998 y 1461 de 2000. En los casos en que no fuere posible la destinación en los anteriores términos, el Consejo Nacional de Estupefacientes podrá excepcionalmente autorizar previamente a la Dirección Nacional de Estupefacientes la destinación de un bien a una persona jurídica de derecho privado con ánimo de lucro. En estos dos últimos eventos, los particulares deberán garantizar a la Dirección Nacional de Estupefacientes un rendimiento comercial en la explotación de los bienes destinados.

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

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

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

Parágrafo. Los bienes rurales con caracterizada vocación agropecuaria o pesquera serán destinados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994, para lo cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 182 de 1998, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria dispondrá de un término de tres meses contado a partir del suministro de la información correspondiente por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes para emitir su concepto sobre la caracterizada vocación rural para la producción agropecuaria o pesquera de los bienes rurales.

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

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

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

Las medidas cautelares decretadas sobre las acciones, cuotas o partes de interés social se extienden a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho

embargado correspondan. Así mismo, se extienden a los ingresos y utilidades operacionales de la sociedad. De esta manera la Dirección Nacional de Estupeficientes administrará tales bienes y recursos de conformidad con la presente ley y en procura de mantener productivas las sociedades incautadas.

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

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

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

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

Artículo 8°. Destinación de rendimientos y frutos de bienes ubicados en el departamento de San Andrés. Los rendimientos y los frutos que generen los bienes y recursos localizados en la

jurisdicción del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la Ley 333 de 1996 o las normas que lo modifiquen, deberán destinarse, de manera preferencial, a la financiación de programas sociales en el Archipiélago.

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

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

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

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

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

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

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

III. LA DEMANDA

El actor, en una demanda denominada “acción de inconstitucionalidad total contra la Ley 785 de 2002”, considera que dicha ley es contraria a los artículos 14, 29, 34, 38, 58, 83, 113, 116, 152, 153, 158 y 169 de la Constitución y al numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con fundamento en siete argumentos que se resumen a continuación.

En el primer acápite de la demanda, el accionante señala tres vicios en los que, según su concepto, incurrió la Ley 785 de 2002, y que según su parecer, no son subsanables y conllevan a que esta ley sea declarada inexecutable.

Estos son: (1) la vulneración del artículo 169 de la Constitución porque, según el demandante, el título de la ley no corresponde de manera precisa con su contenido, (2) la vulneración del principio de unidad de materia (Art. 158 de la Constitución), por parte de la Ley 785 de 2002, porque según el demandante, ésta hace referencia a normas que habían dejado de regir para cuando fue expedida (v.gr. Ley 333 de 1996) y la vulneración de este principio por parte del artículo 5 de la Ley 785, por razones distintas a las señaladas frente a la totalidad de los artículos de la ley acusada y (3) la vulneración de los artículos 152 y 153 de la Constitución porque, según el demandante, la Ley 785 debió tener trámite de ley estatutaria y no de ley ordinaria.

El primer argumento consiste en que la ley acusada vulnera el artículo 169 de la Constitución

porque en el título de la misma se hace referencia a la Ley 333 de 1996, ley que se encontraba derogada para el momento en el que fue aprobada la Ley 785, y que si bien coincide con ésta última en regular asuntos relacionados con la extinción de dominio, “la Ley 333 de 1996 considera dicha acción como derivada del proceso penal, en tanto que la Ley 785 de 2002 la define como acción autónoma”² .

Respecto a los problemas que se derivan de la mención de la Ley 333 de 1996 en el título de la Ley 785 de 2002, el accionante señala lo siguiente en la demanda: “Luego la administración de bienes regulada por la Ley 785 se relaciona con el contenido de una ley que había desaparecido en el tiempo, como la Ley 333 de 1996. Y no es posible, sin violar el debido proceso, amparado en el Art. 29 de la Constitución Política, y todo el Capítulo III, De las Leyes, del Título IV, DE LA RAMA LEGISLATIVA, de la propia Carta, dar vida a la Ley 793 de 2002 en sustitución de la Ley 333 de 1996 sin una reforma por el Congreso de la República de la Ley 785 de 2002 para adecuarla al contenido de la Ley 793 de 2002”³

El segundo argumento presentado por el demandante contra la Ley 785 de 2002 consiste en la vulneración del artículo 158 de la Constitución, referente al principio de unidad de materia. Este tiene dos partes. La primera se dirige contra la totalidad de los artículos de la ley acusada.

En los términos textuales de la demanda, el accionante formula el cargo de la siguiente manera: “La Ley 785 de 2002 contiene disposiciones que no se relacionan con ella, tales como la Ley 333 de 1996 y el Decreto Legislativo 1975 de 2002, los cuales dejaron de regir antes de la promulgación de la Ley 785 de 2002”⁴.

La segunda parte del argumento presentado por el demandante contra la Ley 785 de 2002, con base en la vulneración del principio de unidad de materia (Art. 158 de la Constitución), se dirige contra el artículo 5 de la ley acusada, por razones distintas a las que fueron señaladas para sustentar la vulneración de este precepto constitucional por parte de la totalidad de la ley.

Al respecto, el demandante considera que el inciso primero del artículo 5 no tiene relación con el objeto perseguido por esta ley⁵, que se encuentra definido en su artículo 1^o6 y que “nada tiene que ver la materia del ejercicio de los derechos sociales que correspondan a personas jurídicas denominadas sociedades”⁷. El accionante sostiene que “(...) la ley al

entrometerse en la regulación de sociedades mercantiles incurre en violación del Art. 158 de la Constitución Política”8.

El tercer argumento consiste en que la Ley 785 vulnera los artículos 152 y 153 de la Constitución, dado que esta ley “trata de derechos y deberes fundamentales de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección, así como de la administración de justicia”9 y no fue tramitada como una ley estatutaria, sino como una ley ordinaria, contrariando, según el accionante, lo dispuesto al respecto en los artículos 152 y 153 de la Constitución.

El accionante considera que la Ley 785 “afecta básicamente el derecho fundamental al debido proceso”10, de un lado, al facultar a la Dirección Nacional de Estupefacientes para administrar, e incluso enajenar, arrendar y someter a contratos de fiducia, bienes de propiedad de personas que aún no han sido condenadas. Para el accionante, tal situación “implicaría una confiscación en contra del Art. 34 de la Constitución Política. Y también una violación del Art. 29, ibídem, que estatuye que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”11.

De otro lado, el accionante considera que la ley acusada vulnera el derecho al debido proceso al establecer “(...) una administración autónoma no judicial de sus bienes, temporal pero no definitivamente incautados. Si la acción judicial principal (penal o de extinción) se rige por el debido proceso, obviamente la administración de los bienes incautados no puede sustraerse del debido proceso judicial, como la ley lo hace, violando el derecho fundamental al debido proceso”12.

Adicionalmente a estos dos argumentos, el accionante señala lo siguiente, respecto a la obligación de haber tramitado la ley acusada como una ley estatutaria:

“La Corte Constitucional, en su sentencia C-425 de 1994, dijo que “la regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria””13.

El accionante también considera que la Ley 785 de 2002 trata acerca de los procedimientos y

recursos para la protección de derechos fundamentales y por tal razón, debió haber tenido el trámite de una ley estatutaria. En los términos de la demanda, el accionante formula este argumento de la siguiente manera:

“Y si el debido proceso es una garantía procesal que exige ley estatutaria, como el habeas corpus (sentencia C-620 /01 de la Corte Constitucional), la ley aquí impugnada ha debido tramitarse como estatutaria y no ordinaria”¹⁴.

De igual manera, el accionante sostiene que la ley acusada toca aspectos atinentes a la administración de justicia y que al facultar a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al Consejo Nacional de Estupefacientes para “llevar a cabo funciones estrictamente judiciales, como son las relacionadas con la Ley 30 de 1986 y la Ley 333 de 1996”¹⁵, le está otorgando estatuto judicial, y con ello está introduciendo una reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996)¹⁶.

En el segundo acápite de la demanda, titulado por el accionante “vicios de fondo por inconstitucionalidad material de la ley”¹⁷, el demandante presenta cuatro argumentos más, tres de los cuales los plantea frente a la Ley 785 en general, sin especificar un artículo (o unos artículos) en particular que vulneren la Constitución. El argumento restante, referente a la vulneración del derecho a la personalidad jurídica (Art. 14) y al derecho de asociación (Art 38) sólo lo plantea el demandante frente al artículo 5 de la Ley 785 acusada.

El primer argumento del segundo acápite de la demanda se refiere a que la ley demandada vulnera el derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución) por dos razones. La primera consiste en que la Ley 785 de 2002 desconoce el derecho de defensa y la presunción de inocencia de quienes se les han incautado sus bienes, como medida cautelar dentro de los procesos judiciales a los que hace referencia esta ley, y no se les permite interponer recurso alguno frente a la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que se encarga de administrar e incluso celebrar contratos que involucran los bienes mencionados.

El demandante señala que el titular de los bienes que le han sido incautados temporalmente “prácticamente pierde sus derechos y ni siquiera puede ser nombrado como depositario del mismo, viendo cómo esa entidad le conculca un derecho del cual no ha sido despojado por sentencia judicial en firme”¹⁸.

La segunda razón presentada por el demandante, se refiere a la vulneración del derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución) por la trasgresión de “la garantía del juez natural o competente”¹⁹ por parte de la ley demandada.

El demandante considera que las entidades a las que la Ley 785 de 2002 les confiere la administración de los bienes incautados (v.gr. Dirección Nacional de Estupefacientes y Consejo Superior de Estupefacientes) no tienen “estatuto judicial”²⁰ para ejercer esta función ni para celebrar contratos sobre éstos.

Señala el accionante que tales facultades “sólo pueden ser conferidas por el juez a los auxiliares de la justicia y bajo su control”²¹ y que en sentido contrario, la ley demandada le otorga “facultades omnímodas”²² a los administradores de los bienes incautados y éstas “no están sometidas al control judicial”²³.

El segundo argumento del segundo acápite de la demanda consiste en la vulneración, por parte de la Ley 785, del derecho de propiedad (Art. 58) y de la prohibición constitucional de que no exista pena de confiscación (Art. 34 y Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Para el demandante, las facultades conferidas por Ley 785 a la Dirección Nacional de Estupefacientes “rebasan los límites previstos en el Art. 58 de la Constitución Política y en el Art. 21 del Pacto de San José²⁴ (...) y configuran una pena anticipada de confiscación”²⁵.

Según el demandante, en virtud de la protección dada por la Constitución, en su artículo 58, a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, “la Dirección Nacional de Estupefacientes no puede, hasta que no haya sentencia condenatoria en firme por el delito de narcotráfico y conexos o por acción de extinción de dominio, llevar a cabo sin el consentimiento del dueño, actos propios de éste, como la enajenación, la contratación, la administración y la libre disposición”²⁶.

Señala adicionalmente que hasta que el propietario no sea despojado de sus bienes mediante una sentencia judicial, tiene derecho a ser “siquiera depositario de los mismos, especialmente si es un padre de familia que tiene que proteger a sus hijos, pues si no es así

se estaría violando también el Art. 44 de la Constitución Política que garantiza los derechos fundamentales de los niños, los cuales prevalecen sobre los demás”27.

Adicionalmente el actor afirma que la ley acusada viola el artículo 83 de la Constitución. Al respecto, el demandante afirma lo siguiente: “los quince artículos de la ley impugnada se basan en la presunción de mala fe de las personas afectadas por una medida cautelar de incautación de sus bienes, en franca violación del Art. 83 de la Carta Política”28.

El tercer argumento presentado por el demandante, en el segundo acápite de la demanda, se refiere a la vulneración, por parte de la Ley 785 de 2002, del principio de separación de poderes (Art. 113 de la Constitución) y a la vulneración del artículo 116 de la Constitución, en el que, según el accionante, se establece de manera taxativa las entidades que pueden ejercer facultades judiciales.

Para el demandante, la ley acusada atribuye a la Dirección Nacional de Estupeficientes y al Consejo Superior de Estupeficientes “funciones jurisdiccionales (...) que corresponden privativamente a jueces de la República”29.

Al respecto, señala el demandante que “en materia del derecho de propiedad y derechos adquiridos con justo título sólo los jueces de la República pueden ejercer el control de las medidas cautelares por ellos dispuestas, para lo cual delegan algunas de sus facultades a los auxiliares de la justicia (...)”30 .

Agrega adicionalmente el demandante que, si se tiene en cuenta que la Dirección Nacional de Estupeficientes tiene a su cargo la realización de actividades relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, se concluye que esta entidad estaría actuando como juez y parte al mismo tiempo, si además de las funciones antes mencionadas, se encarga también de administrar los bienes incautados dentro de los procesos judiciales de narcotráfico y dentro de las acciones de extinción de dominio.

El cuarto argumento presentado por el accionante en el segundo acápite de la demanda se refiere a la vulneración del derecho a la personalidad jurídica (Art. 14 de la Constitución) y del derecho de asociación (Art. 38 de la Constitución) por parte del artículo 5 de la ley

acusada.

El demandante sostiene que en virtud del artículo 14 de la Constitución las sociedades adquieren y se les reconoce personalidad jurídica, y que el inciso 1 del artículo 5 de la Ley 785, al conferirle a la Dirección Nacional de Estupefacientes la facultad de ejercer los derechos sociales que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social de sociedades, está “atentando contra la personalidad de tales sociedades”³¹. Señala adicionalmente que este derecho “no puede ser afectado arbitrariamente por un órgano administrativo no autorizado por la ley”³².

Respecto de la vulneración del derecho de asociación (Art. 38 de la Constitución) por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, el accionante afirma lo siguiente en la demanda:

“Sin intervención judicial no se puede interferir en derechos que corresponden a una sociedad legalmente constituida y que sólo pueden ser afectados por decisión judicial en firme. Una medida cautelar judicial no puede facultar a la Dirección Nacional de Estupefacientes para intervenir los órganos de administración y dirección de una sociedad o de las unidades de explotación económica, “incluyendo la disposición definitiva de las mismas en la forma y en los términos establecidos en el Código de Comercio y demás normas concordantes”, por ser atribuciones exclusivas del juez que lleva a cabo un proceso por el delito de narcotráfico y conexos o una acción de extinción del dominio”³³.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Siguiendo lo ordenado en el artículo 244 de la Constitución y en el inciso 1 del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional comunicó al señor Presidente del Congreso, la iniciación de este proceso de constitucionalidad.

De igual manera, teniendo en cuenta lo ordenado por el inciso 2 del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al señor Ministro del Interior y de Justicia, para que si lo estimare oportuno, presentara por escrito las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

Finalmente, de acuerdo con la facultad establecida en el artículo 13 del Decreto 2067 de

1991, la Corte Constitucional comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad e invitó a participar a la Dirección Nacional de Estupefacientes. Sin embargo, su intervención no será tenida en cuenta porque fue presentada de manera extemporánea.

A continuación se resumen las intervenciones de las entidades públicas que enviaron dentro del término establecido en el Decreto 2067 de 1991 su concepto a la Corte Constitucional.

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la intervención de Fernando Gómez Mejía, solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida de conocer de los argumentos relativos a la vulneración de los artículos 34, 58, 83, 93, 95 y 116, porque en su concepto, el accionante no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para la formulación de cargos. Frente a los demás argumentos presentados por el demandante, solicita a la Corte Constitucional que declare exequible la ley demandada³⁴.

Respecto al argumento relativo incumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 169, referente al título de las leyes, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia considera (i) que el título de la ley guarda cabal concordancia con su contenido y que la derogatoria de la Ley 333 de 1996, a la que se hace referencia en el título de la ley acusada, no deviene la inconstitucionalidad de la Ley 785, “en tanto uno y otro texto legal se refieren de manera inequívoca a la acción de extinción de dominio”³⁵ y (ii) dado que a lo largo del texto de la ley acusada se introdujo una “cláusula de actualización por remisión a las demás normas que modifiquen o deroguen”³⁶ a la mencionada Ley 333 de 1996, no se vulnera el artículo 169 de la Constitución.

Frente a la vulneración del principio de unidad de materia por parte de la Ley 785, el representante del Ministerio del Interior cita un aparte de la sentencia C-352 de 1998 y subraya dentro del texto citado lo siguiente: “dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma”³⁷.

Frente a la vulneración del principio de unidad de materia por parte del artículo 5 de la Ley 785, señala que esta norma “guarda cabal conexidad con la totalidad del cuerpo normativo, resultando por demás necesaria su incorporación para definir el procedimiento aplicable una

vez proferida medida cautelar”³⁸

Respecto del argumento relativo a la tramitación de la Ley 785 como una ley estatutaria y no como una ley ordinaria, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia presenta un argumento principal y otro subsidiario que a continuación se resumen: (i) esta ley sobre administración de los bienes incautados se deriva de las leyes sobre extinción de dominio, y éstas últimas han tenido trámite de leyes ordinarias y han sido declaradas exequibles por la Corte Constitucional por cargos similares a los ahora planteados, por tal razón, la Ley 785 de 2002, como derivada de éstas, debió tramitarse también como una ley ordinaria y (ii) en aras de discusión, el Ministerio del Interior y de Justicia señala que aún cuando se analice la Ley 785 como una norma autónoma e independiente de las normas que rigen la acción de extinción de dominio “no se aprecia , en todo caso menoscabo alguno de los derechos alegados por el actor ni restricción del núcleo esencial del debido proceso y la administración de justicia”³⁹.

Frente a los argumentos relativos a los vicios que el accionante denominó en la demanda “vicios de fondo por inconstitucionalidad material de la ley”, ya se hizo mención que el Ministerio del Interior y de Justicia consideró que la mayoría de éstos no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por tal razón, solicita a la Corte que se declare inhibida para efectuar un pronunciamiento de fondo⁴⁰.

Respecto a los demás vicios alegados [vulneración del derecho a la personalidad jurídica (Art. 14), vulneración del derecho al debido proceso (Art. 29), vulneración del derecho de asociación (Art. 38) y vulneración de la prohibición de confiscar consagrada en el numeral 2 del Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] el representante del Ministerio del Interior sólo se pronuncia acerca de la presunta violación del derecho de propiedad y del debido proceso, y al respecto presenta los argumentos que se resumen a continuación.

Respecto al argumento relativo a la vulneración del derecho al debido proceso, el Ministerio del Interior señala que se encuentra implícito en la Ley 785 que los propietarios de los bienes incautados cuentan recursos al interior de la acción de extinción de dominio.

Respecto al argumento relativo a la vulneración del derecho a la propiedad, el representante del Ministerio del Interior hace referencia a la sentencia C-1025 de 2004 y cita apartes de la

misma, en las que se señala lo siguiente “(...) si bien es cierto que el derecho de dominio incluye como uno de sus atributos el de realizar actos de disposición sobre el bien objeto del mismo, no lo es menos que la medida cautelar que lo suspenda de manera transitoria y mientras se encuentre pendiente de una decisión judicial definitiva, no implica por si sola vulneración del derecho de propiedad”⁴¹

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional inhibirse de conocer del cargo relativo a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 785 de 2002 por haber vulnerado la regla de la unidad de materia (Art. 158 de la Constitución) y de igual manera, inhibirse de conocer del cargo relativo a la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, por vulnerar supuestamente el artículo 14 de la Constitución, que consagra el derecho a la personalidad jurídica. Frente a los demás argumentos planteados por el accionante, el Procurador General solicita a la Corte Constitucional que los estudie de fondo y que declare la exequibilidad de la ley acusada.

En cuanto al argumento relativo a la vulneración de la regla de la unidad de materia (Art. 158 de la Constitución) por parte de la ley demandada y a la vulneración del artículo 14 de la Constitución por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, el Procurador sostiene que existe ineptitud de demanda porque, contrariando lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, “los argumentos expuestos por el ciudadano Pedro Pablo Camargo son confusos y no permiten inferir cuál es la violación que él plantea del ordenamiento superior ni demuestra como la ley acusada y el precepto impugnado vulneran las normas superiores invocadas”⁴².

Frente a la vulneración de la regla de la unidad de materia, el Procurador General señala que “el actor se limitó a decir que la Ley 785 de 2002 trataba disposiciones que no se relacionaban con ella, tales como la Ley 333 de 1996 y el Decreto Legislativo 1975 de 2002, las cuales habían dejado de regir antes de la promulgación de la ley bajo estudio, (...), pero no explica ni fundamenta el porqué de dicha afirmación, no expone argumentos que confirmen o ratifiquen la supuesta vulneración, sino que se circunscribe al señalamiento de una situación sin manifestar las razones que la sustentan, siendo imposible para el juez constitucional suponer dichos argumentos”⁴³.

Frente a la vulneración del artículo 14 de la Constitución por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, el Procurador General considera que el accionante “sólo manifiesta que el facultar a la Dirección Nacional de Estupefacientes para ejercer los derechos sociales que corresponden a acciones, cuotas o partes de interés social de sociedades y unidades de explotación económica, atenta contra la personalidad jurídica de tales sociedades, pero no sustenta ni expone en qué forma se produce dicho atentado, es decir, no estructura en debida forma su acusación, pues no señala argumentos que confirmen o ratifiquen la supuesta vulneración, sino que se circunscribe al señalamiento de una situación sin manifestar las razones que la sustentan, siendo imposible para el juez constitucional suponer dichos argumentos”⁴⁴.

En el evento que la Corte Constitucional no esté de acuerdo con la ineptitud del argumento relativo a la vulneración del artículo 14 de la Constitución por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, el Procurador General solicita de manera subsidiaria que este artículo sea declarado exequible.

Frente al argumento relativo a que la Ley 785 de 2002 debió haber tenido trámite de ley estatutaria, el Procurador General considera que a ésta le correspondía un trámite ordinario, como en efecto fue el que surtió. Al respecto presentó los siguientes argumentos: (i) la ley sobre administración de los bienes incautados se deriva de las leyes sobre extinción de dominio, y éstas últimas han tenido trámite de leyes ordinarias y han sido declaradas exequibles por la Corte Constitucional, por tal razón, la ley que regule la administración de los bienes incautados dentro de acciones de extinción de dominio, debe seguir el mismo trámite que se siguió para la aprobación de las leyes que regularon este tipo de acciones; (ii) si bien la Ley 785 toca algunos aspectos relacionados con el derecho de propiedad, esta ley no afecta el núcleo esencial de este derecho, y por tal razón, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Ley 785 no cumple con los requisitos para que se hiciera necesario seguir el trámite especial de ley estatutaria.

Frente a los demás argumentos presentados por el demandante, el Procurador General rindió su concepto acerca de (i) las presuntas violaciones del derecho al debido proceso por la afectación del derecho a la defensa, (ii) las presuntas violaciones del derecho al debido proceso por la vulneración de la garantía del juez natural, (iii) la presunta vulneración del principio de separación de poderes y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de

quien no está expresamente facultado por la Constitución para hacerlo y (iv) la presunta vulneración del derecho de propiedad y la prohibición de confiscación.

Frente al argumento relativo a las presuntas violaciones del derecho al debido proceso por la afectación del derecho a la defensa del propietario del bien incautado, el Procurador General señala que la interpretación hecha por el accionante no es sistemática, porque otras leyes relacionadas con la ley acusada (v.gr. Ley 333 de 1996 y Ley 30 de 1986) establecen que la Dirección Nacional de Estupeficientes no es autónoma en la administración de los bienes incautados y que debe actuar con sujeción a la respectiva autoridad judicial. Es ante esta autoridad judicial, ante quien el propietario dispone de recursos para la defensa de sus bienes incautados.

Frente al argumento relativo a las presuntas violaciones del derecho al debido proceso por la vulneración de la garantía del juez natural y al argumento relativo a la presunta vulneración del principio de separación de poderes y el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de quien no está expresamente facultado por la Constitución para hacerlo, el Procurador General señala que " (...) la Dirección Nacional de Estupeficientes no ejerce las funciones jurisdiccionales propias de las leyes 30 de 1986 y 793 de 2002, sino que administra bajo las órdenes y el control de la autoridad judicial (...)"⁴⁵

Frente al argumento relativo a la presunta vulneración del derecho de propiedad y la prohibición de confiscación, el Procurador General presentó varios argumentos para sustentar que la norma acusada no vulneraba estos derechos y a continuación se resumen: (i) en su actuar, la Dirección Nacional de Estupeficientes está obligada a seguir los lineamientos establecidos en la Ley 785 para enajenar, arrendar, o celebrar un contrato depósito provisional, y en todo caso, está sujeto al control de la respectiva autoridad judicial; (ii) no se presenta una confiscación porque "la administración de los bienes incautados no genera un transferencia del derecho de dominio de los mismos. Aquí sencillamente se está en espera de la correspondiente decisión judicial"⁴⁶ y (iii) que tal como lo ha señalado en su jurisprudencia la Corte Constitucional, no se puede entender que sobre los bienes incautados no se pueden realizar actos de disposición, porque precisamente la administración de estos bienes implica necesariamente la realización de este tipo de actividades.

VI. PRUEBAS DECRETADAS

Teniendo en cuenta que algunos de los argumentos presentados por el demandante versaban sobre el trámite dado a la Ley 785 de 2002, en el auto admisorio de la demanda se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de dichas Corporaciones, que enviaran copia del expediente legislativo de la ley acusada y las certificaciones de las votaciones mediante las cuales fue aprobado el respectivo proyecto tanto en las comisiones como en las plenarias de cada una de las Cámaras del Congreso.

Por tal razón, mediante auto del 6 de diciembre de 2004, se le requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que en el término de cinco (5) días, contados a partir de la comunicación del este auto, enviaran con destino al presente proceso los mencionados documentos. Dentro del término establecido, los funcionarios cumplieron con la orden que les fue dada por esta Corporación, y se dispuso continuar con el trámite del proceso.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. Cuestiones previas

2.1. Requisitos que deben cumplir los cargos de constitucionalidad para que sea procedente proferir un fallo de mérito.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone cuáles son los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para que sea posible proferir un fallo de mérito y no uno inhibitorio.

Entre los requisitos exigidos se encuentra que el accionante exponga en la demanda, mediante razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de qué manera las normas acusadas vulneran la Constitución.⁴⁷

La admisión de la demanda no obsta para que posteriormente, la Corte Constitucional encuentre que las razones expuestas por el accionante en la demanda, no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y decida por ello, inhibirse.

2.2. Inhibición por ineptitud de los cargos, según los cuales la Ley 785 de 2002 vulnera el principio de unidad de materia, no cumple con el requisito que el título de la ley corresponda con su contenido y no siguió el trámite de ley estatutaria.

En el primer acápite de la demanda el ciudadano Pedro Pablo Camargo presentó los siguientes argumentos para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 785 de 2002: (1) la vulneración del principio de unidad de materia (Art. 158 de la Constitución), por parte de la Ley 785 de 2002, porque según el demandante, ésta hace referencia a normas que habían dejado de regir para cuando fue expedida (v.gr. Ley 333 de 1996) y la vulneración de este mismo principio por parte del artículo 5 de la Ley 785, porque ésta se refiere al ejercicio de los derechos sociales de las sociedades, y según su concepto, esta temática no tiene relación alguna con el objeto de la ley demandada, (2) la vulneración del artículo 169 de la Constitución por parte de la ley acusada, porque según el demandante, el título de la ley no corresponde de manera precisa con su contenido y (3) la vulneración de los artículos 152 y 153 de la Constitución porque, según el demandante, de acuerdo con el contenido y las temáticas tratadas en la Ley 785, ésta debió tener trámite de ley estatutaria y no de ley ordinaria.

Estos argumentos no cumplen con el requisito de especificidad, señalado en la jurisprudencia constitucional, para que puedan ser tenidos como cargos de inconstitucionalidad, dado que no definen con claridad la manera como la ley acusada desconoce respectivamente los artículos 152, 153, 158 y 169 de la Constitución.

Lo mismo ocurre al revisar el argumento presentado por el accionante relativo a la vulneración del principio de unidad de materia por parte del inciso 1 del artículo 5 de la ley acusada. Al respecto el demandante se limita a señalar que el mencionado inciso⁴⁸ no tiene relación con el objeto perseguido por la ley⁴⁹, dado que, según el demandante, “nada tiene que ver la materia del ejercicio de los derechos sociales que correspondan a personas jurídicas denominadas sociedades”⁵⁰ con la administración de los bienes incautados dentro

de los procesos penales por narcotráfico y otros delitos conexos o dentro de la acción de extinción de dominio. Sin embargo, esta afirmación no expone por qué el inciso acusado vulnera el artículo 158 de la Constitución.

Frente a la vulneración del artículo 169 de la Constitución por parte de la ley acusada, el demandante se limita a señalar que ésta hace referencia en su título a la Ley 333 de 1996, la cual se encontraba derogada para el momento en el que fue aprobada la Ley 785. Señala adicionalmente que si bien la Ley 333 de 1996 coincide con la ley demandada en regular asuntos relacionados con la extinción de dominio, “la Ley 333 de 1996 considera dicha acción como derivada del proceso penal, en tanto que la Ley 785 de 2002 la define como acción autónoma”⁵¹ .

Sin embargo, mediante estas afirmaciones el demandante no expone por qué la ley acusada incumple con los requisitos con los que debe reunir el título de cualquier ley, y que se encuentran definidos en el artículo 169 de la Constitución. La simple mención de una norma derogada en el título de una ley no es razón suficiente para concluir que incumple con el requisito establecido en el artículo 169 de la Constitución, referente a su correspondencia precisa con el contenido de la misma. La mención de normas derogadas en el texto de una ley puede obedecer, por ejemplo, a que no han cesado completamente sus efectos en el tiempo o a que el legislador empleó su mención como un mecanismo para identificar sujetos o hechos sobre los cuales la nueva ley se va a aplicar.

Frente a la vulneración de los artículos 152 y 153 de la Constitución por parte de la Ley 785 de 2002, el demandante no expone con claridad por qué razón la ley demandada debía seguir el trámite de ley estatutaria, y no el de ley ordinaria, y con ello, por qué su trámite vulneró los mencionados dos artículos de la Constitución.

Al respecto, el demandante afirma que la ley acusada debió seguir el trámite de ley estatutaria por las siguientes razones: (i) “afecta básicamente el derecho fundamental al debido proceso”⁵²; (ii) “(...) La Corte Constitucional, en su sentencia C-425 de 1994, dijo que “la regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria””⁵³, (iii) “(...) si el debido proceso es

una garantía procesal que exige ley estatutaria, como el habeas corpus (sentencia C-620 /01 de la Corte Constitucional), la ley aquí impugnada ha debido tramitarse como estatutaria y no ordinaria”⁵⁴ y (iv) porque la ley acusada toca aspectos atinentes a la administración de justicia y que al facultar a la Dirección Nacional de Estupefacientes y al Consejo Nacional de Estupefacientes para “llevar a cabo funciones estrictamente judiciales, como son las relacionadas con la Ley 30 de 1986 y la Ley 333 de 1996”⁵⁵, le está otorgando estatuto judicial, y con ello está introduciendo una reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996)⁵⁶.

Las razones antes mencionadas, presentadas por el demandante para justificar por qué la ley acusada debió tener trámite de ley estatutaria, resultan ser meras afirmaciones que no exponen de manera específica por qué la ley demandada, dado su contenido material concreto, reúne los requisitos establecidos en el artículo 152 de la Constitución, y con ello, por qué debió haber sido tramitada como una ley estatutaria, y no como una ley ordinaria. La Corte no encuentra que el accionante haya contrastado el contenido material específico de la Ley 785 de 2002 con los requisitos establecidos en el artículo 152 de la Constitución, que el demandante considera vulnerado por la ley acusada.

El incumplimiento del requisito de especificidad lleva a que los argumentos planteados por el demandante no puedan ser tenidos como cargos de inconstitucionalidad y, por tal razón, a que la Corte se inhiba de conocerlos.

2.3. Inhibición por ineptitud de los argumentos según los cuales, la Ley 785 de 2003 de manera general, y no apartes específicos de la misma, vulnera la presunción de buena fe (Art. 83 de la CP), el derecho al debido proceso (Art. 29 de la CP), la prohibición de confiscación (Art. 34 de la CP) y el derecho de propiedad (Art. 58 de la CP) respectivamente.

El demandante plantea varios argumentos contra la Ley 785 de 2002 en general, sin señalar unos apartes específicos de la misma ni indicar cómo de la lectura conjunta y sistemática de esta ley se concluye la existencia de las vulneraciones alegadas⁵⁷.

Los cargos de inconstitucionalidad deben señalar con claridad el objeto específico sobre el cual recaen, es decir la norma (o normas), o los apartes de las mismas, que se considera que vulneran la Constitución (Art. 2, num 1 del Decreto 2067 de 1991). No cumplir con este

requisito genera la ineptitud del cargo planteado.

2.3.1. La no identificación del objeto demandado es razón suficiente para que la Corte se declare inhibida de conocer de los cinco argumentos presentados por el demandante, antes mencionados.

Sin embargo, cabe agregar que estos argumentos tampoco cumplen con los requisitos que ha señalado la jurisprudencia constitucional para que sean tenidos como cargos de inconstitucionalidad. Los argumentos presentados no cumplen con los requisitos de certeza ni de especificidad, ni con la exigencia de precisar el contenido específico de la norma de la Constitución que se considera vulnerada⁵⁹.

El primer argumento presentado por el accionante se refiere a que la ley demandada vulnera el derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución) y presenta dos razones. La primera consiste en que la ley acusada desconoce el derecho de defensa y la presunción de inocencia de quienes se les han incautado sus bienes, como medida cautelar dentro de los procesos judiciales a los que hace referencia la Ley 785, y no se les permite interponer recurso alguno frente a la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que se encarga de administrar y celebrar contratos que involucran los bienes mencionados.

El demandante señala que el titular de los bienes incautados temporalmente “prácticamente pierde sus derechos y ni siquiera puede ser nombrado como depositario del mismo, viendo cómo esa entidad le conculca un derecho del cual no ha sido despojado por sentencia judicial en firme”⁶⁰.

Este argumento no cumple con los requisitos de certeza y de especificidad. No es cierto porque no se basa en el texto real de las normas demandadas sino en uno deducido por el actor. Ningún aparte de la ley acusada establece que el accionante carece de recursos para oponerse a una destinación indebida del bien que le fue incautado. Tal como lo expone el Procurador en su concepto, los propietarios cuentan con recursos al interior del proceso penal o del trámite de la acción de extinción de dominio, en el que se decretó la incautación del bien.

El mencionado argumento no es específico porque no expone la manera como la norma demandada vulnera la Constitución. Este consiste en una afirmación, no en una razón

específica que permita contrastar el contenido de la disposición legal con el contenido de una norma constitucional.

La segunda razón que presenta el demandante para sustentar la vulneración del derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución) por parte de la Ley acusada consiste en que ésta transgrede “la garantía del juez natural o competente”⁶¹.

El demandante considera que las entidades a las que la Ley 785 confiere la administración de los bienes incautados (v.gr. Dirección Nacional de Estupefacientes y Consejo Superior de Estupefacientes) no tienen “estatuto judicial”⁶² para ejercer esta función ni para celebrar contratos sobre éstos.

Señala el accionante que tales facultades “sólo pueden ser conferidas por el juez a los auxiliares de la justicia y bajo su control”⁶³ y que en sentido contrario, la ley demandada le otorga “facultades omnímodas”⁶⁴ a los administradores de los bienes incautados y éstas “no están sometidas al control judicial”⁶⁵.

Este argumento no cumple con los requisitos de certeza y de especificidad. No es cierto porque no se basa en el texto real de las normas demandadas sino en uno deducido por el actor. Ningún aparte de la ley acusada establece que la Dirección Nacional de Estupefacientes esté desarrollando funciones judiciales, ni que las labores que desempeña las ejerza por fuera del control del juez del respectivo proceso judicial en el que se incautó el bien administrado, o que tales facultades estén exentas de control judicial.

El mencionado argumento no es específico porque no expone la manera como la norma demandada vulnera la Constitución. El demandante no define cuáles son las funciones que según la Constitución se consideran judiciales ni por qué razón las labores de administración de los bienes incautados puede ser considerada como una función judicial.

El segundo argumento presentado por el demandante consiste en la vulneración, por parte de la Ley 785, del derecho de propiedad (Art. 58) y de la prohibición constitucional de la pena de confiscación (Art. 34 y Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Para el demandante, las facultades conferidas por Ley 785 a la Dirección Nacional de

Estupefacientes “rebasan los límites previstos en el Art. 58 de la Constitución Política y en el Art. 21 del Pacto de San José⁶⁶ (...) y configuran una pena anticipada de confiscación”⁶⁷.

Según el demandante, en virtud de la protección dada por la Constitución, en su artículo 58, a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, “la Dirección Nacional de Estupefacientes no puede, hasta que no haya sentencia condenatoria en firme por el delito de narcotráfico y conexos o por acción de extinción de dominio, llevar a cabo sin el consentimiento del dueño, actos propios de éste, como la enajenación, la contratación, la administración y la libre disposición”⁶⁸.

Este argumento no cumple con el requisito de especificidad. No es específico porque no expone la manera como la norma demandada vulnera la Constitución. El demandante al no definir cuál es el contenido del derecho a la propiedad⁶⁹, ni cuál es el alcance de la prohibición de confiscación, no especifica con claridad por qué la Ley 785 rebosa los límites de protección de este derecho.

Adicionalmente al argumento antes señalado el demandante afirma que “los quince artículos de la ley impugnada se basan en la presunción de mala fe de las personas afectadas por una medida cautelar de incautación de sus bienes, en franca violación del Art. 83 de la Carta Política”⁷⁰.

Esta afirmación no cumple con los requisitos de certeza ni de especificidad. No es cierta porque no se basa en el texto real de las normas demandadas sino en uno deducido por el actor⁷¹. Ningún aparte de la ley acusada establece de manera explícita una presunción de mala fe contra el propietario del bien. La existencia de un proceso penal por el delito de narcotráfico o conexos o el trámite de una acción de extinción de dominio, son el origen de la incautación del bien y de su posterior administración, no la presunción de mala fe del propietario.

No es específica porque no expone la manera como la norma demandada vulnera la Constitución⁷². Esta consiste en una afirmación, no en una razón específica que permita contrastar el contenido de la disposición legal con el contenido de una norma constitucional.

La Corte Constitucional entonces se declarará inhibida de conocer de este argumento por no

haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

El tercer argumento presentado por el demandante tiene relación con el argumento relativo a la vulneración del debido proceso por la transgresión de la garantía del juez natural, expuesto en apartes anteriores, y se refiere a la vulneración, por parte de la Ley 785 de 2002, del principio de separación de poderes (Art. 113 de la Constitución) y a la vulneración del artículo 116 de la Constitución, en el que, según el accionante, se establece de manera taxativa las entidades que pueden ejercer facultades judiciales.

Este argumento no cumple con los requisitos de certeza y de especificidad. Las razones que fueron expuestas para justificar por qué el argumento relativo a la vulneración del debido proceso, por la transgresión de la garantía del juez natural, no es un argumento cierto ni específico, son aplicables de igual manera al argumento relativo a la vulneración de los artículos 113 y 116 de la Constitución.

La Corte Constitucional entonces se declarará inhibida de conocer este argumento por no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

2.4. Inhibición por ineptitud del cargo, según el cual, el inciso 1 del artículo 5 de la Ley 785 de 2002 vulnera el derecho a la personalidad jurídica (Art. 14 de la CP).

El último argumento presentado por el accionante se refiere a la vulneración del derecho a la personalidad jurídica (Art. 14 de la Constitución) por parte del artículo 5 de la ley acusada. El demandante sostiene que en virtud del artículo 14 de la Constitución las sociedades adquieren y se les reconoce personalidad jurídica, y que el inciso 1 del artículo 5 de la Ley 785, al conferirle a la Dirección Nacional de Estupeficientes la facultad de ejercer los derechos sociales que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social de sociedades, está “atentando contra la personalidad de tales sociedades”⁷⁴ y señala adicionalmente que este derecho “no puede ser afectado arbitrariamente por un órgano administrativo no autorizado por la ley”⁷⁵.

Este argumento no cumple con el requisito de especificidad porque no expone la manera como la norma demandada vulnera la Constitución⁷⁶. El demandante no explica en su argumentación por qué el ejercicio por parte de la Dirección Nacional de Estupeficientes de los derechos sociales, que correspondan a las acciones, cuotas o partes de interés social, que

hayan sido incautadas dentro de los procesos penales o del trámite de la acción de extinción de dominio de las que hace referencia la Ley 785, vulnera el derecho a la personalidad jurídica de tales sociedades.

De otro lado, el accionante tampoco cumple con el requisito de exponer cuál es el contenido del derecho a la personalidad jurídica que es violado por la norma acusada⁷⁷.

La Corte Constitucional coincide entonces con la solicitud presentada por el Procurador General de la Nación de declararse inhibida de conocer este argumento por no haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Es importante señalar que en la demanda, el actor presentó otros argumentos para sustentar la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 785 de 2002. Estos se basan en que la norma acusada vulnera los artículos 34, 38 y 58 de Constitución y el numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sin embargo, frente a los mencionados cargos existe cosa juzgada constitucional, dado que en la sentencia C-1025 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) la Corte Constitucional estudió los mismos cargos⁷⁸ y declaró exequible el artículo 5 de la Ley 785 de 2002, en forma condicionada⁷⁹.

Dada la existencia de cosa juzgada frente a los mencionados cargos, en el auto del 22 de octubre de 2004, en el que se admitió la demanda de la referencia, se rechazaron los cargos relativos a la vulneración de los artículos 34, 38 y 58 de Constitución y el numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del artículo 5 de la ley acusada.

Además de la sentencia C-1025 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra), a la que ya se hizo mención, la Corte Constitucional ha estudiado en otras sentencias, cargos contra algunos artículos de la Ley 785 de 2002. Tal es el caso de las sentencias C-245 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández)⁸⁰, C-724 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández)⁸¹ y C-887 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra)⁸².

Sin embargo, los cargos estudiados por la Corte Constitucional en las citadas sentencias no coinciden con los que fueron presentados por el actor en la demanda que se revisa en esta

oportunidad⁸³. Por tal razón, frente a los demás cargos presentados por el demandante, distintos a la vulneración de los artículos 34, 38 y 58 de Constitución y el numeral 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por parte del artículo 5 de la Ley 785 de 2002, no existe cosa juzgada constitucional.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.-INHIBIRSE de pronunciarse sobre la constitucionalidad de Ley 785 de 2002 por la cual “se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

Segundo.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1025 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) respecto de la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 5 de la Ley 785 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

EN COMISION

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 En la sentencia C-1025 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) la Corte estudió si el artículo 5 de la Ley 785 de 2002 vulneraba el derecho a la propiedad, la prohibición de confiscación y la libertad de asociación, consagrados en los artículos 58, 34 y 38 de la Constitución. La Corte declaró exequible el artículo 5 demandado por los cargos estudiados. Condicionó la exequibilidad del inciso 1 del artículo demandado en los siguientes términos: “bajo el entendido que esta Dirección requiere autorización de la autoridad judicial competente”. De igual manera condicionó la exequibilidad del inciso 2 del artículo 5 demandado en los siguientes términos: “bajo el entendido que en este caso la Dirección requiere autorización previa del fiscal o juez competente y el producto de la misma queda afecto a lo que se resuelva en la sentencia”.

2 Folio 3 del expediente.

3 Folio 3 del expediente.

4 Folio 2 del expediente.

5 El inciso primero del artículo 5 de la Ley 785 de 2002 se refiere (i) al ejercicio, por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de los derechos sociales correspondientes a las acciones, cuotas o partes de interés social, que hayan sido objeto medida cautelar dentro de los procesos regulados por la Ley 30 de 1986 y por la Ley 333 de 1996, hasta tanto no se produzca una decisión judicial definitiva dentro de estos procesos y (ii) a la imposibilidad de los órganos sociales, de administración y al representante legal y al revisor fiscal de respectiva sociedad, de ejercer actos de disposición, administración y gestión sobre las mencionadas acciones, cuotas o partes de interés social, salvo que sean expresamente autorizados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

6 Ley 785 de 2002, Art. 1, inc 1: “Sistemas de administración de los bienes incautados. La administración de los bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por su afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción del dominio, conforme a la ley y en particular a lo previsto por las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996, y el Decreto Legislativo 1975 de 2002, y con las demás normas que las modifiquen o deroguen, se llevará a cabo aplicando en forma individual o concurrente los siguientes sistemas: enajenación, contratación, destinación provisional y depósito provisional”.

7 Folio 3 del expediente.

8 Folio 3 del expediente.

9 Folio 1 del expediente.

10 Folio 1 de la demanda.

11 Folio 1 del expediente.

12 Folio 2 del expediente.

13 Folio 2 del expediente.

14 Folio 2 del expediente.

15 Folio 2 del expediente.

16 En los términos textuales de la demanda, el accionante formula el cargo de la siguiente manera: "Ahora bien, en cuanto a la materia de administración de justicia que exige para regularla ley estatutaria, tanto el Consejo Nacional de Estupefacientes como la Dirección Nacional de Estupefacientes no tienen estatuto judicial conforme a la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, y, en consecuencia, no pueden llevar a cabo funciones estrictamente judiciales, como son las que se relacionan con la Ley 30 de 1986 y la derogada Ley 333 de 1996. Si se pretende dar estatuto judicial a esas entidades gubernamentales para que administren los bienes incautados en procesos por narcotráfico o acciones de extinción de dominio, se requiere una enmienda de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia". (folio 2 del expediente).

17Folio 3 del expediente.

18 Folio 4 del expediente.

19 Folio 4 del expediente.

20 Folio 4 del expediente.

21 Folio 4 del expediente.

22 Folio 4 del expediente.

23 Folio 4 del expediente. En el desarrollo del cargo relativo al ejercicio de funciones judiciales por parte de entidades no señaladas taxativamente por la Constitución para hacerlo y a la vulneración del principio de separación de poderes, el demandante vuelve a hacer mención a las funciones del juez natural o competente de un proceso, y señala lo siguiente: "(...) sólo el juez competente o natural puede adoptar medidas bajo su control hasta que dicta su sentencia después de haberse observado en todas las etapas el debido proceso. (folio 6 del expediente).

24 En la demanda, el accionante señala que en virtud del artículo 93 de la Constitución, el artículo 21 del Pacto de San José hace parte del bloque de constitucionalidad. (folio 4 del expediente).

25 Folio 4 del expediente.

26 Folio 5 del expediente.

27 Folio 5 del expediente.

28 Folio 5 del expediente.

30 Folio 6 del expediente.

31 Folio 6 del expediente.

32 Folio 2 del expediente.

33 Folios 6 y 7 del expediente.

34 En un aparte de su escrito, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia señala expresamente los números de los artículos de la Constitución correspondientes a los argumentos que considera que no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y frente a los cuales, considera que la Corte se debe inhibir. Tales argumentos no son la totalidad de los argumentos presentados por el demandante, relativos a vicios de fondo, por tal razón, se concluiría que existen algunos argumentos frente a los cuales el Ministerio sí considera que se presentaron cargos susceptibles de ser estudiados

por la Corte (v.gr. Arts 14, 29, 38 de la Constitución y num 2 del Art. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Sin embargo, de los párrafos finales del escrito del representante del Ministerio, parecería entenderse que esta entidad considera que ninguno de los argumentos presentados por el actor, respecto de vicios de fondo de la Ley 785, cumple con los requisitos establecidos en el art. 2 del Decreto 2067 de 1991.

35 Folio 163 del expediente.

36 Folio 163 del expediente.

37 Folio 163 del expediente.

38 Folio 163 del expediente.

39 Folio 162 del expediente.

40 El representante del Ministerio del Interior solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de conocer acerca de los cargos relativos a la vulneración de los artículos 34, 58, 83, 93, 95 y 116 de la Constitución.

41 Folio 166 del expediente.

42 Folio 194 del expediente.

43 Folios 195 y 196 del expediente.

44 Folio 196 del expediente.

45 Folio 201 del expediente.

46 Folio 203 del expediente.

47 En la sentencia C-1052 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional expuso en qué consisten los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben reunir los argumentos presentados en una demanda de inconstitucionalidad.

48 El inciso primero del artículo 5 de la Ley 785 de 2002 se refiere (i) al ejercicio, por parte

de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de los derechos sociales correspondientes a las acciones, cuotas o partes de interés social, que hayan sido objeto medida cautelar dentro de los procesos regulados por la Ley 30 de 1986 y por la Ley 333 de 1996, hasta tanto no se produzca una decisión judicial definitiva dentro de estos procesos y (ii) a la imposibilidad de los órganos sociales, de administración y al representante legal y al revisor fiscal de respectiva sociedad, de ejercer actos de disposición, administración y gestión sobre las mencionadas acciones, cuotas o partes de interés social, salvo que sean expresamente autorizados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

49 Ley 785 de 2002, Art. 1, inc 1: "Sistemas de administración de los bienes incautados. La administración de los bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes por su afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción del dominio, conforme a la ley y en particular a lo previsto por las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996, y el Decreto Legislativo 1975 de 2002, y con las demás normas que las modifiquen o deroguen, se llevará a cabo aplicando en forma individual o concurrente los siguientes sistemas: enajenación, contratación, destinación provisional y depósito provisional".

50 Folio 3 del expediente.

51 Folio 3 del expediente.

52 Folio 1 de la demanda. El demandante señala que la ley acusada faculta a la Dirección Nacional de Estupefacientes para administrar, e incluso enajenar, arrendar y someter a contratos de fiducia, bienes de propiedad de personas que aún no han sido condenadas, y que esta acción implica una confiscación. Además, dice: "(...) una administración autónoma no judicial de sus bienes, temporal pero no definitivamente incautados. Si la acción judicial principal (penal o de extinción) se rige por el debido proceso, obviamente la administración de los bienes incautados no puede sustraerse del debido proceso judicial, como la ley lo hace, violando el derecho fundamental al debido proceso" (folio 2 del expediente).

53 Folio 2 del expediente.

54 Folio 2 del expediente.

55 Folio 2 del expediente.

57 Estos son algunos apartes de la demanda, donde el actor señala que la Ley 785 en general, o la totalidad de sus artículos, vulneran disposiciones constitucionales: “(...) se desconoce la presunción de inocencia y el derecho de defensa, pues ninguna de las quince disposiciones de la ley permite que las personas privadas judicialmente de sus bienes (...) puedan ejercer su derecho de defensa (...) ” (folio 4 del expediente); “(...) en los quince artículos de la ley impugnada las facultades omnímodas del administrador de los bienes incautados no están sometidas a control judicial” (folio 4 del expediente); “(...) todos los preceptos de la ley 785 invisten de facultades omnímodas que constituyen una confiscación temporal de los bienes incautados (...)” (folio 5 del expediente); “ (...) los quince artículos de la Ley 785 de 2002 constituyen una confiscación anticipada de los bienes incautados (...)”(folio 5 del expediente); “ (...) los quince artículos de la ley impugnada se basan en la presunción de mala fe de las personas afectadas por una medida cautelar de incautación de sus bienes (...) ” (folio 5 del expediente); “(...) la Ley 785 de 2002 atribuye funciones jurisdiccionales a las entidades gubernativas denominadas Dirección Nacional de Estupefacientes y Consejo Nacional de Estupefacientes que corresponden privativamente a los jueces (...) ” (folio 5 del expediente).

58 En la sentencia C-666 de 2005 (MP: Jaime Córdoba Triviño), del 28 de julio de 2005, citada en apartes anteriores, la Corte Constitucional falló acerca de una demanda contra la Ley 785 de 2002, que al igual que la que se estudia en esta oportunidad, planteaba que esta ley, en general y sin precisar artículos específicos, vulneraba la presunción de buena fe, el derecho al debido proceso, el principio de separación de poderes, la prohibición de confiscación, el derecho de propiedad y la prohibición de no abusar de los derechos propios, entre otras disposiciones constitucionales. Al respecto, la Corte decidió inhibirse de conocer de estos argumentos por considerar que el actor había formulado cargos globales contra la totalidad de la Ley 785 de 2002, sin concretar cuáles de sus normas son las que vulneran las disposiciones constitucionales mencionadas.

59 En la sentencia C-1052 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional expuso en qué consisten los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben reunir los argumentos presentados en una demanda de inconstitucionalidad.

60 Folio 4 del expediente.

61 Folio 4 del expediente.

62 Folio 4 del expediente.

63 Folio 4 del expediente.

64 Folio 4 del expediente.

65 Folio 4 del expediente. En el desarrollo del cargo relativo al ejercicio de funciones judiciales por parte de entidades no señaladas taxativamente por la Constitución para hacerlo y a la vulneración del principio de separación de poderes, el demandante vuelve a hacer mención a las funciones del juez natural o competente de un proceso, y señala lo siguiente: “(...) sólo el juez competente o natural puede adoptar medidas bajo su control hasta que dicta su sentencia después de haberse observado en todas las etapas el debido proceso. (folio 6 del expediente).

66 En la demanda, el accionante señala que en virtud del artículo 93 de la Constitución, el artículo 21 del Pacto de San José hace parte del bloque de constitucionalidad. (folio 4 del expediente).

67 Folio 4 del expediente.

68 Folio 5 del expediente.

69 Al respecto, se señaló lo siguiente en la sentencia C-1052 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): “3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (...) Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el

demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido”.

70 Folio 5 del expediente.

71 En la sentencia C-1052 de 2001 se definió el requisito de certeza, con el que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

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

72 En la sentencia citada se definió el requisito de especificidad, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

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

73 Folio 6 del expediente.

74 Folio 6 del expediente.

75 Folio 2 del expediente.

76 En la sentencia citada se definió el requisito de especificidad, exigido a las demandas de inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

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

77 Al respecto, se señaló lo siguiente en la sentencia C-1052 de 2001 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa): “3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (...) Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido”.

78 En dicha sentencia, la Corte resumió los cargos presentados por la demandante de la siguiente manera:

“La demandante considera que la norma acusada, vulnera el derecho de propiedad, el derecho de asociación, la igualdad y el reconocimiento a la personalidad jurídica, en concordancia con los artículos 1, 2, 3, 16, 21, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las siguientes razones :

Al haber establecido el legislador que la Dirección Nacional de Estupefacientes administra los recursos de las sociedades y unidades de explotación económica que sean objeto de medida cautelar dentro de los procesos por narcotráfico y extinción de dominio, vulneró el derecho de propiedad porque impone una medida confiscatoria de tales bienes y recursos y el derecho de asociación, por cuanto los actos de disposición podrán ser ejercidos por el Estado a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes, desplazando a los legítimos propietarios de las acciones, cuotas o partes de interés social en la sociedad, lo que significa que el Estado se convierte en propietario antes de que el juez le asigne el derecho de dominio previa extinción del mismo por medio de la sentencia”.

El problema jurídico estudiado por la Corte en la sentencia C-1025 de 2004 fue formulado de la siguiente manera:

“El asunto se circunscribe a examinar si, al establecer el legislador que la Dirección Nacional de Estupefacientes, administre los bienes y recursos de las sociedades y unidades de explotación económica que sean objeto de medida cautelar dentro de los procesos por narcotráfico y extinción de dominio, se vulnera el derecho de propiedad por cuanto impone una medida confiscatoria; y si se viola el derecho de asociación, al no permitir al resto de los socios, libres de la medida cautelar seguir en la administración de tales bienes y recursos”.

79 En la sentencia C-1025 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) se resolvió lo siguiente:

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

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

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

80 En la sentencia C-245 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) la Corte estudió si el artículo 12 y el aparte demandado del párrafo del artículo 2 de la Ley 785 de 2002 vulneraban los artículos 8, 79, 80 y 158 de la Constitución. Al respecto, la Corte decidió lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLE el segmento normativo “Las autoridades ambientales serán las responsables de la destrucción de dichas sustancias con el fin de procurar el menor impacto ambiental”, del párrafo del artículo 2 de la Ley 785 de 2002, en el entendido que la responsabilidad no implica ejecución de actos materiales sino un control preventivo y concomitante con el fin de preservar el medio ambiente sano, atendiendo al plan de manejo ambiental.

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 de la Ley 785 de 2002”.

81 En la sentencia C-724 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) la Corte estudió si el artículo 5 y su párrafo de la Ley 785 de 2002 vulneraban los artículos 157 y 160 de la Constitución. Al respecto, la Corte decidió lo siguiente:

“Declarar EXEQUIBLES las expresiones “partes”, “miembros de los órganos sociales y demás órganos de administración, representante legal o revisor fiscal” y “a menos que sean autorizados expresamente y por escrito por la Dirección Nacional de Estupeficientes”, del primer inciso del artículo 5º de la Ley 785 de 2002, por los cargos analizados en esta sentencia.

“Declarar EXEQUIBLES los incisos segundo, tercero y el párrafo del artículo 5º de la Ley 785 de 2002, por los cargos analizados en esta sentencia”.

82 En la sentencia C-887 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) la Corte estudió si el artículo 9 de la Ley 785 de 2002 vulneraban los artículos 294 y 363 de la Constitución. Al respecto, la Corte decidió lo siguiente:

“Declarar exequible el artículo 9 de la ley 785 de 2002 “Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las leyes 30 de 1986 y 333 de 1996”.

83 Al comparar los cargos presentados por el actor en la demanda que se revisa en esta oportunidad, con los que fueron estudiados por la Corte en las sentencias C-245 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández), C-724 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) y C-887 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) se observa que no existe ninguna coincidencia. Si bien en la sentencia C-245 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) también se estudió un cargo relativo a la vulneración del principio de unidad de materia (Art. 158 de la Constitución), éste fue formulado contra el artículo 12 y contra un aparte del párrafo del artículo 2 de la Ley 785 de 2002, y no contra la Ley 785 de 2002 en su totalidad, ni contra el artículo 5 de la misma, como ocurre en la demanda D-5431 presentada por el señor Pedro Pablo Camargo y frente a la que se dicta sentencia.

De igual manera se debe aclarar que si bien en la sentencia C-887 de 2004 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) se declaró exequible el artículo 9 de la Ley 785 de 2002, y que tal declaratoria no se restringió a los cargos estudiados - relativos a la vulneración de los artículos 294 y 363 de la Constitución -, no es posible afirmar que frente a este artículo exista cosa juzgada respecto de los vicios de procedimiento, los cargos por vulneración del principio de unidad de materia, por vulneración del trámite de ley estatutaria o por la vulneración del artículo 169 de la Constitución (referente a la correspondencia que debe existir entre el contenido de la ley y el título de la misma).

84 En la sentencia C-740 de 2003 (MP: Jaime Córdoba Triviño) la Corte Constitucional estudió varios cargos contra la Ley 793 de 2002, a los que no se hará mención en detalle en esta sentencia. Entre los cargos se incluyó uno relativo a que esta ley de extinción de dominio debió haber tenido trámite de ley estatutaria y otro referente a la vulneración de los artículos 29 y 58 de la Constitución por parte del referido artículo 12 de esta ley. Respecto de estos dos cargos, la Corte estableció en los numerales primero y vigésimo cuarto de la parte

resolutiva, los siguiente: “Declarar exequible la Ley 793 de 2002, en relación con el cargo formulado por no haberse sometido al trámite de una ley estatutaria” y “Declarar exequible el artículo 12 de la Ley 793 de 2002 por los cargos examinados en esta sentencia”.