

BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN EL PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-No causación de intereses por impuestos y suspensión del término para iniciar o proseguir procesos coactivos

ADMINISTRACION DE BIENES INCAUTADOS RELATIVO A PROCESOS DE EXTINCION DE DOMINIO U OBJETO DE DECOMISO POR TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES-Normatividad que regulaba el tema

DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Asignación de administración provisional de bienes y derechos vinculados a procesos de extinción de dominio o son objeto de decomiso en procesos penales

BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN EL PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-Prohibición temporal relativa a que impuestos sobre bienes no causarán intereses moratorios o remuneratorios/TRIBUTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia de exención ni tratamiento preferencial/IMPUESTO SOBRE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN EL PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-Inexistencia de exención o tratamiento preferencial en relación con tributos de propiedad de entes territoriales

la norma acusada como inconstitucional, lejos de conceder una exoneración de intereses en contra de la Constitución, establece una prohibición temporal, ligada a la administración provisional de esos bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ya que el legislador teniendo en cuenta las dificultades que podrían generarse en esa administración, señaló que durante el tiempo que subsista el proceso de extinción de dominio, los impuestos sobre los bienes no causarán intereses moratorios o remuneratorios. La temporalidad se vislumbra de la misma disposición, al consagrar que 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. Tampoco puede considerarse que la norma acusada establezca una exención en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, ya que dentro de los actos de administración, le corresponderá a la Dirección Nacional de Estupefacientes ejercer las actuaciones necesarias para el mantenimiento y conservación del bien, así como garantizar el pago oportuno de los impuestos (decreto 1461 de 2000), pago que se realiza a

favor de la entidad donde se encuentre inscrito el bien incautado. No existe ningún tratamiento preferencial a favor de la Dirección Nacional de Estupefacientes, pues su actuación es únicamente como administradora de los bienes incautados en el proceso de extinción. No se trata pues de una exención ni tratamiento preferencial en relación con tributos de las propiedades territoriales, sino de una decisión del Estado con respecto a la no causación de intereses por el impuesto proveniente de bienes que eventualmente pudieren haber sido adquiridos de manera ilícita y solo mientras dure el proceso de extinción de dominio.

IMPUESTO SOBRE BIENES ADMINISTRADOS POR LA DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN EL PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-Suspensión del término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva mientras se declare la extinción

Es constitucional establecer la suspensión del término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva mientras se declare la extinción de dominio, debido a que dada la naturaleza de la acción de extinción, en donde precisamente se cuestiona la legitimidad de la propiedad, es incompatible mientras dure el trámite de la misma, un proceso paralelo que busque el cumplimiento de una obligación insatisfecha.

DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES EN MATERIA DE IMPUESTOS-Deber de pago oportuno

La Dirección Nacional de Estupefacientes, que actúa como administrador de los bienes sobre los cuales se ejerce la acción de extinción de dominio tiene entre sus deberes como tal el pago oportuno de los impuestos respectivos, siempre que los ingresos que ellos produzcan así lo permitan, tanto si se trata de bienes muebles como si son bienes inmuebles en el caso de impuestos que conforme a la Constitución o la ley correspondan a las entidades territoriales.

IMPUESTO DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA DE PROCESO DE EXTINCION DE DOMINIO-Determinación legislativa de no causación de intereses en el trámite del asunto cuyo pago se hará en la oportunidad establecida

El Congreso de la República en ejercicio de la atribución de “hacer las leyes” que le confiere el artículo 150 de la Carta, puede determinar legítimamente que durante la tramitación del

proceso de extinción de dominio, por razones de conveniencia nacional, no se causen intereses de mora por impuestos que pertenezcan a las entidades territoriales, cuyo pago se hará por la Dirección Nacional de Estupefacientes cuando los ingresos producidos por tales bienes así lo permitan, o con posterioridad con el producto de la venta de ellos.

Referencia: expediente D-5127

Demanda de inconstitucionalidad en contra del 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”

Actor: Carlos Germán Farfán Patiño.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Germán Farfán Patiño, demandó el artículo 9 de la ley 785 de 2002.

Por auto del veintiséis (26) de marzo de dos mil cuatro (2004), el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó su fijación en lista. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Presidente de la República, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al señor Ministro del Interior y de Justicia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con el objeto que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

Se transcribe, a continuación, el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45046 de diciembre de 2002:

“LEY 785 DE 2002

(diciembre 27)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 9o. 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”.

III. LA DEMANDA.

En concepto del demandante, la norma transcrita, desconoce los artículos 294, y 363 de la Constitución. Las razones que esgrime el actor al sustentar su cargo, se resumen de la siguiente forma:

Para el actor, la norma demandada no solamente establece un tratamiento preferencial con relación a los intereses moratorios originados en el no pago del impuesto predial, sino que

ordena la suspensión del término para iniciar o proseguir procesos coactivos tributarios vulnerando la propiedad tributaria de las entidades territoriales.

La norma ataca los principios en que se funda el sistema tributario: equidad, eficacia y progresividad, pues no existe equidad en la exención de intereses moratorios y suspensión de procesos con relación a los demás contribuyentes. Eficacia por cuanto impide a los entes territoriales adelantar cobros coactivos sobre tales bienes o suspender los términos en procesos iniciados.

Por último, viola el principio de irretroactividad, por cuanto también suspende los procesos de jurisdicción coactiva que se encontraban ya iniciados y los términos que hubieren empezado a correr en los citados procesos.

IV. INTERVENCIONES.

En el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma parcialmente acusada, presentaron escritos el Director Nacional de Estupefacientes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Las intervenciones se pueden resumir así:

A. El ciudadano Libardo Guauta Rincón, en su calidad de apoderado de la Dirección Nacional de Estupefacientes, intervino solicitando a la Corte la declaración de exequibilidad de la norma demandada.

Para este interviniente, la norma acusada amplia y compendia todos los aspectos de la figura de la extinción de dominio que datan desde la expedición de la ley 30 de 1986 y contrario a lo afirmado por el actor, el artículo demandado no vulnera la Carta Política, lo que pretende con la suspensión de los procesos por jurisdicción coactiva, es asegurar el pago de dichos impuestos, toda vez que es claro que si se da la extinción, con el producto de la venta de dichos bienes se pagarán todas las obligaciones contraídas con el bien. No se trata de una exención, sino de una suspensión temporal del trámite ordinario y normal de los procesos por jurisdicción coactiva, mientras se culmina el de extinción.

En relación con los cargos de la demanda, concretamente en cuanto a la vulneración del

artículo 294 de la Constitución, consideró que este artículo se refiere a la prohibición de conceder exenciones en materia de impuestos, que en efecto, son de propiedad del municipio. En cambio, lo que hizo el legislador con el artículo demandado fue prohibir la causación de intereses (remuneratorios y moratorios) de bienes que se hallen afectos a procesos de extinción del derecho de dominio.

Para el interviniente, la norma respeta el artículo 294 de la Constitución, al establecer que sólo sería mientras dure el trámite del proceso de extinción del derecho de dominio, o lo que es lo mismo, “durante el proceso de extinción de dominio”. Conclusión lógica y forzosa, ya que una vez culminado el proceso como tal, la generación de intereses continúa normalmente.

Igualmente, considera que el legislador fue tan cuidadoso que expresamente consagró la obligación de cancelar o pagar el valor de los tributos pendientes, con el producto de la venta o enajenación de tales bienes, al decir que una vez “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”.

Con el artículo 9 de la ley 785 de 2002, existe claridad sobre la materia y los entes territoriales podrán contar, sin dilaciones y de manera eficaz y segura, con el pago de impuestos y demás conceptos, pues de darse la extinción de dominio, el Estado a través del Fondo para la rehabilitación social y lucha contra el crimen organizado “Frisco” procederá primero a la venta de los bienes y luego a pagar a todos los acreedores, pues no solamente está asegurando el pago de los impuestos, sino todo aquel derecho que el juez haya reconocido en la sentencia.

Sobre la suspensión del término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva, consideró que es necesaria esta suspensión tal como lo ordena la norma demandada, pues no se establece ninguna exención al pago de impuestos, ni se está aplicando una norma con retroactividad.

En el artículo demandado no se habla de tarifas, de tasas, y contribuciones, tampoco se habla de sujetos pasivos o activos del tributo, o de hechos y bases gravables. No puede

considerarse como una ley de estirpe tributario y por tal motivo, no es válida la referencia constitucional realizada por el actor.

Por las características constitucionales y legales de la acción de extinción de dominio, no pueden adelantarse procesos de cobro coactivo sobre dichos bienes mientras dure el trámite de extinción.

Es lógico y conserva unidad de materia el precepto demandado, por la naturaleza de la acción de extinción de dominio y porque el hecho de que se extinga el dominio de un bien no le sustrae del cumplimiento de las obligaciones que su existencia demanda.

Sobre el fenómeno de la prescripción, considera que la norma previó una suspensión que por principio general del procedimiento, interrumpe los términos para que opere la prescripción, de manera que cumplida la condición los términos continúan su curso normal.

Finalmente, afirma el interviniente que la norma demandada hace parte integral de las diversas disposiciones que regulan la política criminal del Estado en materia de drogas y de organizaciones delincuenciales, para desmontar su andamiaje económico. Es un verdadero complemento a la figura de la extinción del derecho de dominio, regulada por la Ley 793 de 2002.

B. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En su intervención, el Ministerio, solicitó a la Corte, la exequibilidad de la disposición acusada.

Consideró que en ningún momento la norma demandada está consagrando una exención o tratamiento preferencial frente al tributo de propiedad de las entidades territoriales.

Sobre la no causación de intereses moratorios o remuneratorios, tal restricción no implica una exención ni un tratamiento preferencial sobre impuestos ya creados, de propiedad de las entidades territoriales, ya que estos bienes se encuentran en trámite de extinción de dominio. Lo que se genera es la interrupción del cobro de intereses mientras dura el proceso.

El artículo acusado no vulnera ningún mandato constitucional del artículo 363 puesto que una vez se ha declarado la extinción de dominio y se ha enajenado los bienes, se cancelará el valor tributario pendiente de pagar con cargo al producto de la venta. Dando así cumplimiento al deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

C. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. En su escrito, el Instituto consideró que la norma demandada viola fundamentalmente los artículos 294 y 287 de la Constitución.

En su concepto, resulta claro que el artículo 9 de la ley 785 de 2002, para el caso del impuesto predial -tributo de propiedad territorial- está creando una exención o un tratamiento preferencial, consistente en la no causación de los intereses de mora de los impuestos, con lo cual se viola directa y flagrantemente el artículo 294 de la Constitución.

La norma parte del supuesto equivocado, de considerar que los bienes durante el proceso de afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción del dominio, en los términos de la ley 785 de 2002, no producen o no pueden producir renta.

Aceptar esta conclusión, resultaría contraria a la realidad económica y adicionalmente sería totalmente inequitativa frente a los demás contribuyentes, respecto de los intereses de mora que se pueden causar por el no pago de impuestos sobre bienes afectados por otra clase de afectación del derecho de dominio, ejemplo: Un embargo sobre un inmueble dado en garantía de un préstamo de origen comercial o civil.

Finalmente, la norma estimula indirectamente el no pago oportuno de los tributos por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes, pues no hace ninguna distinción respecto de la capacidad real o no, de generación de ingresos que tengan los bienes afectados jurídicamente, para cumplir oportunamente con las obligaciones tributarias.

- Algunos miembros del Instituto, no compartieron la decisión anterior, y en un escrito anexo consideraron que la norma acusada no viola las disposiciones superiores consideradas infringidas en la demanda.

El artículo acusado, al suspender la causación de intereses remuneratorios y moratorios durante el proceso de extinción de dominio, no concede exención de impuestos, que ya se han causado y liquidado, sino simplemente limita en el tiempo la causación de futuros intereses moratorios.

La Dirección Nacional de Estupefacientes no puede ser considerada como sujeto pasivo del impuesto predial, en relación con los bienes sometidos a extinción de dominio, por lo cual, no es posible entender que se le está otorgando un tratamiento preferencial.

El decomiso de bienes vinculados a procesos de extinción de derecho de dominio, es una medida precautelativa que no implica, mientras el proceso se esté adelantando, un cambio en el titular del derecho de propiedad, de suerte que la Dirección Nacional de Estupefacientes no tiene la calidad de propietario sino que obra como mero tenedor de los bienes, situación por la cual no es sujeto pasivo de los impuestos que gravan la propiedad. El sujeto pasivo hasta cuando se profiera la decisión que ordena la extinción del derecho de dominio sigue siendo el propietario de los bienes.

El artículo 9 protege el impuesto predial de los municipios, así como la garantía de los particulares sobre la propiedad privada; lo primero, porque la norma busca que de alguna manera, estos bienes no se constituyan en una carga mas para el erario, al señalar que una vez enajenados se cancelará el valor tributario pendiente por pagar. Así en ningún momento se ha establecido exención a los titulares de los bienes como tampoco liberación de sus obligaciones para con el fisco.

En cuanto a la garantía de los particulares sobre la propiedad privada, ocurre en lo que atañe a la suspensión de la causación de intereses, así como en la de los términos para iniciar o proseguir la acción de cobro coactivo, lo que en el fondo se persigue es, precisamente contrario a lo que opina el actor, evitar posibles abusos de las autoridades, porque en el caso de que no prospere la acción de extinción de dominio, el propietario no vería aumentada su carga tributaria por efecto de la acción del Estado, lo que si contrariaría el principio de equidad.

La norma no establece exenciones o tratamientos preferenciales a favor de la Dirección Nacional de Estupefacientes, en la medida en que ella no tiene carácter de sujeto pasivo del impuesto predial de los bienes sometidos al proceso de extinción de dominio.

Tampoco ocurre la violación de los principios de equidad, eficacia y progresividad, precisamente porque si la extinción de dominio no se produce, no se obligará al particular o al administrado a pagar intereses moratorios o remuneratorios por un hecho de la administración causante de mora.

Finalmente, afirma que la norma se refiere a situaciones futuras y a hechos aún no consumados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del concepto 3566, de mayo 17 del 2004, el Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del artículo 9 de la ley 785 de 2002.

Para el Ministerio Público, lo que está en discusión es un problema de derecho de propiedad, en cuanto a su legitimidad, el cual es previo a la obligación tributaria que le asiste por atañer directamente a la existencia misma del Estado, lo que le permite al legislador establecer tratamientos tributarios diferentes a los bienes sometidos a procesos de extinción de dominio que podrían llegar incluso a la suspensión total de las obligaciones tributarias, debido a que la persona moral asume el control de su dominio por razones de interés general.

Lo anterior permite establecer que la no causación de intereses por impuestos y la suspensión del término para iniciar o proseguir procesos coactivos tributarios en relación con bienes sometidos a trámites de extinción de dominio, no vulneran el derecho de propiedad de los entes territoriales ya que deben asumir la obligación de colaborar con la justicia en cuanto a la definición del derecho de propiedad cuestionado por ilicitud en su obtención, puesto que el Estado no puede patrocinar ningún tipo de enriquecimiento ilícito, lo cual incluye lo tributario.

Por último, considera que la irretroactividad tributaria se predica de la aplicación de regulaciones de contribuciones en las que la base gravable sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado que solo puede hacerse a partir del periodo gravable siguiente a la vigencia de la respectiva norma. En el presente caso, lo que se suspende son procesos coactivos, que son herramientas con las que cuenta la administración

para hacer efectivas sus obligaciones tributarias, lo cual no tiene relación alguna con la irretroactividad.

De igual manera, las normas procesales por ser de orden público e interés general, son de aplicación inmediata, lo cual se acentúa en relación con los procesos de extinción de dominio, dado que para nuestro Estado es fundamental la legitimidad del derecho de propiedad para su garantía, su función social y el correspondiente cumplimiento de obligaciones.

Finalmente, afirma que la norma presenta un vacío por no definir la situación tributaria del particular cuyo bien se encuentre sometido a proceso de extinción de dominio, en el evento de serle favorable la decisión judicial. Por tanto, en este evento debe el Estado por intermedio de la Dirección Nacional de Estupefacientes, asumir el cubrimiento de la totalidad de las obligaciones tributarias que se causen durante dicho proceso en los mismos términos como si se hubiera declarado la extinción de dominio.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Primera. Competencia.

La Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, pues se acusa parcialmente un artículo contenido en una ley de la República.

Segunda. Lo que se debate.

2.1 Para el demandante el artículo 9 de la Ley 785 de 2002, vulnera los artículos 294 y 363 de la Constitución, por cuanto según su concepto, la no causación de intereses por impuestos sobre bienes en el proceso de extinción de dominio administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y la suspensión del término para iniciar o proseguir procesos coactivos, viola la propiedad tributaria de las entidades territoriales al establecer un tratamiento preferencial. Asimismo, se desconocen los principios en que se funda el sistema tributario, la equidad frente a los demás contribuyentes, la eficacia e irretroactividad porque se suspenden los procesos coactivos pertinentes.

2.2 El interviniente de la Dirección Nacional de Estupefacientes, del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público y el señor Procurador General de la Nación se opusieron a la prosperidad de esta acción. Sus argumentos coincidieron en señalar que la no causación de intereses por impuestos y la suspensión del término para iniciar o proseguir procesos coactivos, en relación con bienes sometidos a trámites de extinción de dominio, no vulneran el derecho de propiedad de los entes territoriales. Lo que se genera es una interrupción en el cobro mientras dura el proceso y una vez terminado éste se cancelarán las obligaciones tributarias pendientes incluidos los intereses moratorios y remuneratorios.

2.3. Por el contrario, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario consideró que la norma acusada viola el artículo 294 y 287 de la Carta. En su concepto, la norma parte de un supuesto equivocado, al considerar que los bienes durante el proceso de afectación a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción de dominio, no producen, ni pueden producir renta, conclusión inequitativa frente a los demás contribuyentes respecto de los intereses de mora que se pueden causar por el no pago de impuestos de bienes afectados por otra clase de afectación del derecho de dominio.

Apreciación ésta que no fue compartida por todos los miembros del Instituto, pues algunos consideraron que la disposición acusada no viola ningún precepto constitucional, sino que simplemente limita en el tiempo la causación de futuros intereses.

Tercera. Análisis de los cargos.

La ley 785 de 2003 “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”, se refiere a bienes y derechos que se vinculan directamente a procesos de extinción de dominio, o son objeto de decomiso en procesos penales por tráfico de estupefacientes.

Antes de su expedición, existían varios decretos que regulaban este tema. La Corte en sentencia T-112 de 2002, precisó:

“Las competencias de la Dirección Nacional de Estupefacientes para la administración provisional de bienes incautados por los delitos de narcotráfico y conexos y de aquellos que son dejados provisionalmente a su disposición durante el trámite de procesos de extinción de dominio, se encuentran reguladas principalmente por las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 y por los decretos 2271 y 2272 de 1991, 2159 de 1992, 1458 y 1575 de 1997, 306 de 1998 y

1461 de 2000. Estas disposiciones otorgan un amplio margen de acción de la Dirección Nacional de Estupefacientes para el cumplimiento de sus funciones de administrador provisional de tales bienes. De conformidad con esas normas, la Dirección Nacional de Estupefacientes está facultada para:

- 1) Destinar en forma provisional bienes sobre los que se haya impuesto medida cautelar por estar vinculados a procesos de extinción de dominio (Artículo 25, parágrafo 1, Ley 333 de 1996), a entidades oficiales o instituciones de beneficio común legalmente reconocidas.¹ Cuando se trate de bienes rurales, con vocación rural y destinados a la producción agrícola y pesquera, serán destinados preferencialmente al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA (Decreto 182 de 1998, Artículo 1º);
- 2) Tomar las medidas necesarias para garantizar que los bienes objeto de destinación provisional continúen siendo productivos y generadores de empleo, tales como la celebración de contratos de arrendamiento o fiducia (Artículo 25, parágrafo 1, Ley 333 de 1996);
- 3) Enajenar los bienes fungibles o que amenacen deterioro (Artículo 25, parágrafo 2, Ley 333 de 1996)², para lo cual observará los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad descritos en las Leyes 80 de 1993 y 489 de 1998 (Decreto 1461 de 2000, Artículo 5)³
- 4) Celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal, cuando fuere necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia (Artículo 25, parágrafo 2, Ley 333 de 1996);
- 5) Ejercer los actos necesarios para el correcto mantenimiento y conservación de los bienes, así como para su destinación, teniendo en cuenta su naturaleza, uso y destinación (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 1);⁴
- 6) Asegurar los bienes administrados (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 2)⁵;
- 7) Realizar las gestiones necesarias con las autoridades pertinentes, para el pago de impuestos sobre los bienes objeto de administración (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 3)⁶;
- 8) Realizar inspecciones oculares a los bienes administrados (Decreto 1461 de 2000,

Artículo 2, numeral 4)7;

9) Actualizar, por lo menos cada tres meses, los inventarios y el avalúo de los bienes que le sean entregados provisionalmente (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 5)8;

10) Efectuar las provisiones necesarias en una Subcuenta del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, para el evento en que se ordene la devolución de los bienes (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 6)9;

11) Ordenar la destrucción de insumos, sustancias precursoras y elementos que puedan servir para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga que produzca dependencia si implican grave peligro para la salubridad y la seguridad pública (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 7)10

Desde la iniciación del proceso y una vez se encuentre ejecutoriada la providencia que decreta las medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio (Artículo 15, literal a), Ley 333 de 1996)11, el poder de disposición de quien figura como titular de los bienes sobre los que recae la medida queda suspendido (Artículo 24, Ley

333 de 1996)12 y a partir de ese momento tales bienes son entregados a la Dirección Nacional de Estupefacientes para su administración y destinación provisional, con sujeción a la Ley 333 de 1996 y los decretos que la reglamentan.

Con el fin de proteger los derechos de quienes sean vinculados al proceso de extinción de dominio, así como de terceros de buena fe, la Ley 333 de 1996 garantiza el debido proceso y el derecho de defensa, así como la reparación integral, bien sea a través de la devolución de los bienes o si ello no es posible, a través de una indemnización adecuada.13 Entre otras garantías, el destinatario provisional deberá asegurar el bien contra todo riesgo y constituir una póliza de cumplimiento de las obligaciones derivadas del acto administrativo de destinación (Decreto 306 de 1998, Artículo 3, numeral 4).14”

Así, la administración provisional de los bienes y derechos que se vinculan directamente a procesos de extinción de dominio, o son objeto de decomiso en procesos penales se asigna a la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Por tanto, la ley 785 de 2002 está encaminada a determinar los procedimientos que se deben

tener en cuenta para administrar en debida forma los bienes comprometidos judicialmente.

Dentro de este contexto, el artículo 9º demandado dispone que los impuestos sobre los bienes que se encuentran bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, durante el proceso de extinción de dominio no causarán intereses remuneratorios ni moratorios.

Para el ciudadano demandante, el contenido de este artículo señala un tratamiento preferencial que va en contra del patrimonio de los entes territoriales, y vulnera por una parte el artículo 294 de la Constitución que señala: “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”. Y por otra, el artículo 363 de la Carta que establece los principios en que se funda el sistema tributario.

Para la Sala, la norma acusada como inconstitucional, lejos de conceder una exoneración de intereses en contra de la Constitución, establece una prohibición temporal, ligada a la administración provisional de esos bienes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ya que el legislador teniendo en cuenta las dificultades que podrían generarse en esa administración, señaló que durante el tiempo que subsista el proceso de extinción de dominio, los impuestos sobre los bienes no causarán intereses moratorios o remuneratorios.

La temporalidad se vislumbra de la misma disposición, al consagrar que 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.

Tampoco puede considerarse que la norma acusada establezca una exención en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, ya que dentro de los actos de administración, le corresponderá a la Dirección Nacional de Estupefacientes ejercer las actuaciones necesarias para el mantenimiento y conservación del bien, así como garantizar el pago oportuno de los impuestos (decreto 1461 de 2000), pago que se realiza a favor de la entidad donde se encuentre inscrito el bien incautado.

En este sentido, deberá entenderse que si el pago del impuesto se hace a tiempo, no tiene

porqué generarse un interés moratorio.

En todo caso, el valor de los impuestos que pertenezcan a la entidad territorial, seguirán siendo de ésta y a ella le deberán ser cancelados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, si para el efecto se perciben ingresos como consecuencia de su administración. En caso de no ser así, se pagarán por el propietario del bien, si no se declara la extinción de dominio, o por el adquirente, si el bien se enajena luego de la declaración de extinción de dominio, en ningún caso se obligará al particular a pagar intereses moratorios o remuneratorios, del bien que no tuvo a su disposición.

Entonces, es claro que no existe ningún tratamiento preferencial a favor de la Dirección Nacional de Estupefacientes, pues su actuación es únicamente como administradora de los bienes incautados en el proceso de extinción.

Por otra parte, la Sala considera que es constitucional establecer la suspensión del término para iniciar o proseguir los procesos de jurisdicción coactiva mientras se declare la extinción de dominio, debido a que dada la naturaleza de la acción de extinción, en donde precisamente se cuestiona la legitimidad de la propiedad, es incompatible mientras dure el trámite de la misma, un proceso paralelo que busque el cumplimiento de una obligación insatisfecha.

Tampoco, se advierte violación de los principios de equidad, eficiencia, progresividad, e irretroactividad en la medida en que no se condona ningún tipo de interés ni se prohíbe o elimina la acción de cobro coactivo, sino que simplemente se suspende en el tiempo como una herramienta de la administración, para facilitar el trámite del proceso de extinción.

Observa la Corte que la Dirección Nacional de Estupefacientes, que actúa como administrador de los bienes sobre los cuales se ejerce la acción de extinción de dominio tiene entre sus deberes como tal el pago oportuno de los impuestos respectivos, siempre que los ingresos que ellos produzcan así lo permitan, tanto si se trata de bienes muebles como si son bienes inmuebles en el caso de impuestos que conforme a la Constitución o la ley correspondan a las entidades territoriales.

De la misma manera se encuentra por la Corte que la norma acusada no quebranta los artículos 294 y 287 de la Constitución como lo afirma el demandante, por cuanto el Congreso

de la República en ejercicio de la atribución de “hacer las leyes” que le confiere el artículo 150 de la Carta, puede determinar legítimamente que durante la tramitación del proceso de extinción de dominio, por razones de conveniencia nacional, no se causen intereses de mora por impuestos que pertenezcan a las entidades territoriales, cuyo pago, como ya se dijo, se hará por la Dirección Nacional de Estupefacientes cuando los ingresos producidos por tales bienes así lo permitan, o con posterioridad con el producto de la venta de ellos.

No se trata pues de una exención ni tratamiento preferencial en relación con tributos de las propiedades territoriales, sino de una decisión del Estado con respecto a la no causación de intereses por el impuesto proveniente de bienes que eventualmente pudieren haber sido adquiridos de manera ilícita y solo mientras dure el proceso de extinción de dominio.

Ni se afecta tampoco la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses que a ellas les garantiza el artículo 287 de la Carta, pues en la misma norma se preceptúa que tal autonomía ha de ejercerse “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, circunstancia esta que demuestra que en nada se afecta el derecho de la entidad territorial a percibirlos, que es lo que constitucionalmente se protege por la Carta conforme con el artículo 317 en el cual se establece que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, quebranto que no ha sido demostrado por el actor.

Por consiguiente, se declarará exequible el artículo 9 de la ley 785 de 2002.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

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”

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-887 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

IMPUESTO PREDIAL-No pago de intereses por bienes administrados por la Dirección Nacional
de Estupefacientes (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-5127

Magistrado Ponente:

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar el
voto por las siguientes razones:

La Sentencia afirma algo que la norma no dice. No se puede quitar a los municipios el pago
de intereses remuneratorios por el impuesto predial pues según lo disponen los arts. 317 y
362 de la Constitución no se puede afectar mediante una Ley.

Existe la garantía de propiedad de los tributos de los municipios, la que tiene su origen
remoto en el Acto Legislativo 03 de 1910, que buscó acabar con la privación de las rentas de
los antiguos Estados federados que se hizo bajo el régimen de la regeneración, que no era
más que una dictadura del Poder Central y por lo mismo se decidió proteger los bienes de los
departamentos como los de los particulares; por lo que ni siquiera se les puede privar de los
intereses que se generan por el no pago de sus impuestos, llámense remuneratorios o
moratorios. Quien posee el bien debe pagar el impuesto predial al cual tiene derecho el
municipio, el cual se afecta con un pago que se produce años después.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Ley 333 de 1996, Artículo 25.-“Parágrafo 1º. Durante el desarrollo del proceso, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá destinar en forma provisional los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar, a las entidades oficiales o instituciones de beneficio común legalmente reconocidas. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad destinataria. La Dirección Nacional de Estupefacientes tomará las medidas necesarias para garantizar que los bienes objeto de destinación provisional continúen siendo productivos y generadores de empleo, para lo cual podrá recurrir al arrendamiento o fiducia de los bienes en caso de que la operación genere utilidades. Estos recursos deberán destinarse a la financiación de los programas sociales de que trata esta Ley con preferencia en la circunscripción territorial en que se encuentran localizados. Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994 (negrilla fuera de texto).

2 Ley 333 de 1996, Artículo 25. De la creación del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado. (...) Parágrafo 2º. Desde la providencia que ordena el trámite de extinción del dominio, la Dirección Nacional de Estupefacientes podrá enajenar los bienes fungibles o que amenacen deterioro. Respecto de los demás bienes, si se hiciere necesario en razón de lo oneroso de su administración y custodia, podrá celebrar contratos de administración con entidades públicas o privadas sometidas a vigilancia estatal.

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

3 Decreto 1461 de 2000, Artículo 5º. Principios para la enajenación. La Dirección Nacional de Estupefacientes en el proceso de enajenación de los bienes incautados, observará los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad descritos en las Leyes 80 de 1993 y 489 de 1998. En cuanto a los procedimientos se regirá por las normas del derecho privado.

4 Decreto 1461 de 2000, Artículo 2º. Reglas generales para la administración de bienes. La Dirección Nacional de Estupefacientes administrará los bienes de acuerdo con los distintos sistemas establecidos en la ley, ejercerá el seguimiento, evaluación y control y tomará de

manera oportuna las medidas correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes. En ejercicio de dicha función le corresponde: 1. Ejercer los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, procurando mantener su productividad y calidad de generadores de empleo.

5 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 2. Asegurar los bienes administrados.

6 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 3. Realizar las gestiones necesarias con las autoridades pertinentes, para el pago de impuestos sobre los bienes objeto de administración.

7 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 4. Realizar inspecciones oculares a los bienes administrados.

8 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 5. Actualizar, por lo menos cada tres meses, los inventarios y el avalúo de los bienes, relacionados por categorías, la situación jurídica y el estado físico de los bienes, de conformidad con lo previsto en el Decreto 306 de 1998. Para efectos de lo señalado en el presente numeral, la Dirección Nacional de Estupefacientes diseñará y aplicará una metodología para tener actualizado el valor de los bienes, teniendo en cuenta la depreciación.

9 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 6. Efectuar las provisiones necesarias en una Subcuenta del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, para el evento en que se ordene la devolución de los bienes.

10 Artículo 2°. Reglas generales para la administración de bienes. (...) 7. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá ordenar la destrucción de los insumos, sustancias precursoras y elementos que puedan servir para el procesamiento de cocaína o cualquier otra droga que produzca dependencia si implican grave peligro para la salubridad y la seguridad pública.

11 Ley 333 de 1996, Artículo 15. Del trámite. El trámite de la extinción del dominio en las

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

12 Ley 333 de 1996, Artículo 24. De la suspensión del poder dispositivo. Desde la providencia que ordena el trámite de extinción, no podrá adquirirse ni transferirse el dominio de los bienes provenientes de actividades ilícitas, ni constituirse derecho alguno, ni celebrarse acto, contrato o negocio jurídico alguno respecto de éstos, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

13 Artículo 11. Del debido proceso. En el ejercicio y trámite de la acción de extinción del dominio se garantizarán el debido proceso, el derecho de defensa y la plenitud de las formas propias del mismo.

Artículo 12. De la protección de derechos. Durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de las personas y de los terceros, para cuyo efecto no podrá declararse la extinción del dominio: 1. En detrimento de los derechos de los titulares legítimos y terceros de buena fe. 2. Si no estuvieren probadas las circunstancias contempladas en la ley. 3. Si no se hubiere garantizado el debido proceso y el derecho de defensa. 4. En todos los casos se respetarán el principio de la Cosa Juzgada. Parágrafo. Los titulares de derechos o los poseedores de los bienes objeto de la acción de extinción del dominio, así como los terceros, podrán comparecer al proceso dentro de las oportunidades procesales previstas en esta Ley para el ejercicio de su derecho de defensa. En todo caso, los que no comparezcan están representados por un curador ad litem, sin perjuicio de que, en el evento de no comparecer durante el trámite por razones no atribuibles a su culpa o dolo, puedan en cualquier tiempo antes del fallo interponer las acciones y recursos legales que consideren pertinentes para la defensa de sus derechos.

14 Decreto 306 de 1998, Artículo 3º. Una vez cumplidos los requisitos anteriores, para la destinación provisional de los bienes a las entidades oficiales o instituciones de beneficio

común legalmente reconocidas, salvo aquellos que por disposición legal tengan destinación específica, la Dirección Nacional de Estupefacientes llevará a cabo el siguiente procedimiento: (...) 4. El acto administrativo mediante el cual se entregue el bien en calidad de destinatario provisional, deberá indicar:

- La obligación de mantener la actividad económica que tenía el bien en el momento de su incautación siempre que dicha actividad sea lícita.
- Condiciones de la tenencia relativas a la conservación y cuidado del mismo, para lo cual el destinatario deberá asegurar contra todo riesgo el bien y constituir una póliza de cumplimiento de las obligaciones derivadas del acto administrativo de destinación.
- Pago de los impuestos y demás gravámenes a que hubiere lugar.
- Suma a cancelar mensualmente de acuerdo con la propuesta, o ahorro que genera a su presupuesto según la solicitud presentada.
- Obligación de entregar un informe bimestral a la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre el bien.
- Revocatoria de la destinación en caso de incumplimiento de las obligaciones.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto anteriormente, se realizará sin perjuicio de que la Dirección Nacional de estupefacientes desarrolle sus funciones de vigilancia sobre los bienes.

Parágrafo 2º. En caso de no recibir solicitudes por parte de las entidades oficiales o de las instituciones de beneficio común legalmente reconocidas, una vez vencido el plazo para tal efecto, el trámite se repetirá hasta lograr efectuar la destinación provisional. (negrilla fuera de texto)