

Sentencia T-112/02

DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES-Competencias en materia de administración de bienes durante proceso de extinción de dominio

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Aplicación en trámite de procesos de extinción de dominio

Como quiera que el Director Nacional de Estupefacientes debe realizar los actos y operaciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones como administrador provisional de los bienes vinculados a un proceso de extinción de dominio, dichas actuaciones deben ser comunicadas a los particulares que puedan verse afectados por sus decisiones para que interpongan los recursos previstos en las leyes especiales. Contra tales decisiones, según lo que establece el artículo 12 del Decreto 1458 de 1997, sólo cabe el recurso de reposición. Así que el debido proceso aplicable a los actos de administración que debe ejercer la Dirección para garantizar que los bienes vinculados a procesos de extinción de dominio “continúen siendo productivos y generadores de empleo”, es el señalado en las normas especiales que rigen la materia. Decisiones como la realización del inventario y el traslado o posible enajenación de semovientes de predios vinculados a procesos de extinción de dominio, son simples actos de administración que están dentro de las competencias que tiene el Director Nacional de Estupefacientes como administrador del Fondo. Para ejercerlas legalmente, debe comunicárselas a aquellas personas que puedan verse afectadas directamente por esa decisión. Así sucedió en el presente caso, ya que al actor no solo le fue comunicada la diligencia sino que además estuvo presente en la misma

DERECHO DE PROPIEDAD-Traslado de semovientes durante administración de bienes en proceso de extinción de dominio no implicó desconocimiento

SENTENCIA DE TUTELA DE JUEZ DE INSTANCIA-No constituye precedente judicial

Reitera la Corte que las sentencias de tutela de un juez de instancia no constituyen precedente para otros jueces de instancia. A diferencia de lo que ocurre con las sentencias de la Corte Constitucional que deben ser seguidas como precedente por los jueces de instancia, los fallos de un juez no obligan a otro, y mucho menos si el primer fallo fue proferido por un juez de menor jerarquía funcional.

Referencia: expediente T-511344

Acción de tutela instaurada por Fernando Navarro Gutiérrez como representante legal de las Sociedades Agrícola Casa Nueva S.A. e Inmobiliaria El Pomar S.A. contra el Director Nacional de Estupefacientes.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil dos (2002)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del 27 de agosto de 2001, adoptado por Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada, Caldas para resolver la acción de tutela instaurada por Fernando Navarro Gutiérrez como representante legal de las sociedades Agrícola Casa Nueva S.A. e Inmobiliaria El Pomar S.A. contra el Director Nacional de Estupefacientes.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 23 de octubre de 2001, proferido por la Sala de Selección Número Diez y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

1. Los predios denominados Santa Cecilia o Santa Bárbara y Potosí o Primavera, ubicados en jurisdicción de los municipios de La Dorada, Caldas y Puerto Salgar, Cundinamarca, fueron dejados a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes por la Unidad Especializada para la Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio No. 0286 del 24 de marzo de 1998, por estar vinculados al proceso de extinción de dominio No. 0017 que se sigue contra los bienes de

Gonzalo Rodríguez Gacha.1

2. Los predios en cuestión fueron entregados provisionalmente al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA mediante actos administrativos números 1223 del 24 de agosto de 2000 y 1476 del 17 de noviembre de 2000.2

3. Mediante oficio número 23994 del 2 de agosto de 2000, la Dirección Nacional de Estupefacientes, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 333 de 1996, comunicó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, que funcionarios de dicha Dirección realizarían un inventario pormenorizado de los semovientes ubicados en las fincas Potosí y Santa Bárbara, así como en otros predios vinculados al proceso de extinción de dominio contra los bienes de Gonzalo Rodríguez Gacha.3

4. El 7 de septiembre de 2000, la Dirección Nacional de Estupefacientes firma el convenio interadministrativo de administración No. 017 de 2000, con el Departamento de Cundinamarca, mediante el cual se trasladarían reses de distintos predios sometidos a extinción de dominio, incluidos los de los accionantes, con el fin de evitar la pérdida o venta de semovientes puestos a su disposición. Dicho convenio resultaba necesario, según la Dirección, por lo oneroso de su administración y custodia.4

5. En oficio No. 23995 del 2 de agosto de 2001, la Dirección Nacional de Estupefacientes comunicó a Carlos Alberto Rodríguez Castañeda, apoderado de la Sociedad Agrícola Casa Nueva S.A. el traslado de ganado ubicado en los predios Santa Bárbara o Santa Cecilia, a la Hacienda Vizcaya, en ejecución del Convenio No. 017 celebrado con la Gobernación de Cundinamarca.5

6. El día 13 de agosto de 2001, tal como consta en el acta anexa al expediente6, la diligencia de inventario y traslado de los semovientes ubicados en el predio Santa Bárbara o Santa Cecilia prevista para esa fecha no se llevó a cabo, debido a las objeciones presentadas durante la diligencia por Fernando Navarro Gutiérrez, representante legal de la Sociedad Agrícola Casa Nueva S.A.

7. El representante de la Sociedad Agrícola Casa Nueva S.A., se opuso tanto a la realización del inventario como al traslado de las reses, utilizando para ello copia de la demanda de tutela presentada por él, ese mismo día, ante el Juzgado Civil del Circuito de

Reparto de La Dorada, por supuesta violación del debido proceso, así como un incidente de desacato a la sentencia de tutela del 9 de febrero de 2000, del Juzgado Primero Civil del Circuito de La Dorada, pues según el representante de la Sociedad, en la notificación de la diligencia de inventario y traslado se había incluido al predio San Fermín, el cual se hallaba amparado por dicha sentencia.<sup>7</sup>

## 2. Solicitud de tutela

El 13 de agosto de 2001, Fernando Navarro Gutiérrez, representante legal de las Sociedades Agrícola Casa Nueva S.A. e Inmobiliaria El Pomar S.A., presentó acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, a fin de que se ampararan sus derechos al debido proceso (artículo 29), a la igualdad (artículo 13) y de propiedad (artículo 58), alegando la existencia de vías de hecho ocurridas dentro del proceso de extinción de dominio No. 017 que se sigue contra los bienes de Gonzalo Rodríguez Gacha.

Los siguientes son los defectos procesales cometidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes que, según el actor, dan lugar a la acción de tutela:

2.1. Falta de notificación de los actos administrativos mediante los cuales se ordenó el traslado de semovientes de propiedad de las sociedades por él representadas, con lo cual se impidió ejercer los recursos que les concede la ley.

2.2. Exceso en el ejercicio de sus competencias al ordenar el inventario y traslado de bienes que aún no han salido de la propiedad de las sociedades accionantes, como quiera que el proceso de extinción de dominio no ha culminado aún.

## 3. Sentencia de tutela en primera instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada (Caldas), en sentencia del 27 de agosto de 2001, concedió la tutela para la protección transitoria de los derechos al debido proceso y a la igualdad y la denegó para la protección del derecho de propiedad, por las siguientes razones:

Para el Juez de instancia, si bien la Ley 333 de 1996 le concede facultades a la Dirección Nacional de Estupefacientes para la administración de bienes sometidos a extinción de dominio desde la iniciación misma del proceso, “toda determinación debe ser debidamente

fundamentada, motivada y notificada a los propietarios de los mismos”. Por lo que decisiones como la enajenación de bienes fungibles, o que amenacen deterioro, o cuando fuere necesario darlos en administración o custodia a otras entidades sometidas a vigilancia estatal, requieren ser notificados a los propietarios de los mismos hasta tanto no exista sentencia en firme en su contra, a fin de que estos los controviertan.

Según el Juez Segundo Civil del Circuito, no existían pruebas o conocimientos técnicos que hubieran servido a la Dirección Nacional de Estupefacientes para decidir si los bienes en cuestión eran o no fungibles, si amenazaban deterioro o si era necesario entregarlos para su administración por una entidad sometida a vigilancia estatal, cuando con ello se dañaba la unidad productiva del predio Santa Cecilia o Santa Bárbara. Por ello consideró que no existían razones válidas que justificaran la orden de traslado de los semovientes. Igualmente, afirmó el Juez que a pesar del Convenio No. 017, en el cual no se incluye a los predios Santa Cecilia o Santa Bárbara y de la comunicación oficial de la Dirección Nacional de Estupefacientes para el traslado de las reses, no existían actos administrativos en los que se ordenara el traslado y que pudieran ser controvertidos por los propietarios de tales bienes, con lo cual se violaban los derechos al debido proceso y a la igualdad de las sociedades actoras.

En cuanto a la violación al derecho de propiedad, estimó el Juez de instancia, que “al no existir una sentencia en firme de extinción de dominio que afecte el derecho de propiedad de las sociedades accionantes, no se ven vulnerados derechos que tengan relación con una existencia en condiciones dignas, que es el evento en el cual, según la Corte Constitucional, cabría el amparo al derecho de la propiedad como derecho fundamental”.

#### 4. Impugnación

### II. Consideraciones y Fundamentos

#### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo dictado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada, Caldas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar lo siguiente: ¿Vulneró la Dirección Nacional de Estupefacientes los derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad de las sociedades Agrícola Casa Nueva S.A. e Inmobiliaria El Pomar S.A., al ordenar, sin notificación previa al representante legal de dichas sociedades, el inventario y traslado de semovientes destinados provisionalmente a su administración dentro de un proceso de extinción de dominio que no ha concluido aún?

Con el fin de resolver este problema, la Corte considera necesario precisar lo siguiente:

1. Las competencias de la Dirección Nacional de Estupefacientes en materia de administración provisional de bienes vinculados a procesos de extinción de dominio, para determinar los límites y condiciones de su actuación al momento de ordenar el inventario y traslado de dichos bienes, así como las garantías existentes para proteger los derechos de titulares legítimos y terceros de buena fe.
2. Criterios básicos de la doctrina constitucional en materia de debido proceso administrativo, a fin de determinar si la Dirección Nacional de Estupefacientes en el ejercicio de las facultades de administración provisional que le confiere la Ley 333 de 1996, cumplió con tales criterios.
3. Procedencia de la tutela para la protección del derecho de propiedad, puesto que el actor alega que la orden de traslado de los semovientes, amenaza su derecho de propiedad.
4. Criterios básicos de la doctrina constitucional en materia de igualdad en la aplicación de fallos de tutela a otros procesos, como quiera que el actor alega que en su caso se debe aplicar la sentencia del 9 de febrero de 2000 del Juzgado 3 Civil Municipal de la Dorada, Caldas, al resolver un caso sobre otro de los predios vinculados al proceso de extinción de dominio.
3. Competencias de la Dirección Nacional de Estupefacientes en materia de administración de bienes durante los procesos de extinción de dominio.

Afirma el actor que como aún no existe sentencia en firme que haya declarado la extinción de dominio de los bienes de Gonzalo Rodríguez Gacha vinculados al proceso No. 017, la

Dirección Nacional de Estupefacientes no podía adoptar medidas como el traslado o enajenación de los mismos, y menos podía hacerlo sin notificación previa a sus propietarios, pues con ello vulneraba sus derechos constitucionales. Pasa la Corte a examinar las facultades de la Dirección Nacional de Estupefacientes dentro de este tipo de procesos.

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.<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup>, 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)<sup>11</sup>
- 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);

- 6) Asegurar los bienes administrados (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 2)<sup>13</sup>;
- 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)<sup>14</sup>;
- 8) Realizar inspecciones oculares a los bienes administrados (Decreto 1461 de 2000, Artículo 2, numeral 4)<sup>15</sup>;
- 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)<sup>16</sup>;
- 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)<sup>17</sup>;
- 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)<sup>18</sup>

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)<sup>19</sup>, 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)<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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).<sup>22</sup>

Sobre este punto, la Corte ya se pronunció en favor de la exequibilidad de las reglas que regulan la destinación provisional de los bienes objeto del proceso de extinción del dominio y avaló la constitucionalidad de la venta y posterior restitución al propietario de su valor actualizado en dinero en la sentencia C-374 de 1997. Dijo entonces la Corte:

“Debe destacarse que los parágrafos 1 y 2 del artículo 25 acusado [Ley 333 de 1996] se limitan a establecer las reglas aplicables de manera provisional a los bienes objeto de proceso, mientras éste se adelanta, así como a contemplar la posibilidad de enajenación de los bienes fungibles o que amenacen deterioro, y ello por razones de prevalencia del interés público y con el objeto de asegurar la función social de la propiedad, impidiendo que en el curso del trámite judicial se genere la práctica inutilidad de los bienes cuya extinción se propone, sobre la base de su origen ilícito”.<sup>23</sup>

Cuando se opta por la destinación provisional, quienes reciben los bienes, tienen todos los derechos, atribuciones y facultades, así como las obligaciones, deberes y responsabilidades de los depositarios judiciales o secuestres que determinan las leyes (Decreto 1461 de 2000, Artículo 20)<sup>24</sup>, con lo cual se les otorga la discrecionalidad necesaria para una adecuada administración de tales bienes, al tiempo que se dejan salvaguardados los derechos de titulares legítimos y terceros de buena fe. <sup>25</sup>

Durante el trámite de la extinción de dominio son varios los actos que pueden dictar las autoridades. Por un lado están las providencias propias del proceso de extinción de dominio, mediante las cuales se declara la iniciación del proceso de extinción de dominio, se determinan los bienes contra los cuales procede la medida de administración provisional, se notifica a titulares y se emplaza a terceros, cuyo trámite está regulado por las normas especiales de la Ley 333 de 1996 y en lo no regulado por esta, por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo y Código de Procedimiento Penal, según lo establece el Artículo 30 de la Ley 333 de 1996.<sup>26</sup>

Por otro lado están los actos de administración que puede dictar el Director Nacional de Estupefacientes como administrador provisional de los bienes objeto de extinción de dominio. En esta materia es necesario examinar si existe norma especial expresa que regule su trámite o si por el contrario, se debe acudir a las normas generales que regulan las

actuaciones administrativas. Esto conduce a analizar el problema del debido proceso administrativo en este caso.

#### 4. Criterios básicos de la doctrina constitucional en materia de debido proceso administrativo

Alega el actor que la Dirección Nacional de Estupefacientes vulneró su derecho al debido proceso por falta de notificación de los actos administrativos a través de los cuales se ordenaba el traslado de los semovientes, ya que los bienes sometidos a las medidas de aseguramiento previstas en la Ley 333 de 1996, aún no han salido de su dominio y, por lo tanto, toda medida o acción que se tome sobre ellos debe serles notificada adecuadamente, con el fin de garantizar su derecho al debido proceso.

Como lo ha reiterado esta Corporación, el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso no se agota en el marco de las controversias judiciales, pues también se aplica a otro tipo de situaciones que incluyen toda actuación administrativa (artículo 29 inciso 1 C.P.). Esta descripción amplia del debido proceso ya ha sido expresada por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador”<sup>27</sup>.

De tal forma que en materia de debido proceso administrativo es preciso indagar qué es lo que disponen las normas legales y reglamentarias por las cuales se rige el ejercicio de una facultad. Es a partir de esas fuentes que se puede establecer cuál es el proceso debido en cada asunto. En algunos casos la ley exige que la administración siga el proceso

contemplado en el Código Contencioso Administrativo mientras que en otros casos existen procedimientos especiales determinados por el legislador para cada asunto específico. Por ejemplo, en ocasiones la ley tan sólo requiere que al eventual interesado se le informe de la decisión para que éste pueda controvertir luego el acto administrativo.

En un fallo reciente, esta Corporación recordó los criterios básicos en materia de debido proceso, aplicables al procedimiento administrativo. Dijo entonces esta Corporación:

“Estos elementos, tanto procedimentales como sustanciales, estructuran la garantía del debido proceso. Sin embargo, de cada relación de poder, según los bienes jurídicos en juego, las partes, el marco jurídico en el que está inserta dicha relación y el contexto real de la misma determinan la manera como estos elementos han de ser regulados y aplicados para que se respete el debido proceso. Por ejemplo, en materia penal, las exigencias del debido proceso son mucho mayores que en otras materias, aún afines, como la disciplinaria; igualmente, el debido proceso judicial es generalmente más riguroso que el debido proceso administrativo. Así, desde el punto de vista constitucional la cuestión central a determinar se resume en la siguiente pregunta: ¿cuál es el proceso debido dadas las características de la relación de poder que surge del caso, la importancia de los bienes jurídicos en juego, la situación de los posibles afectados, el marco jurídico de la relación y el contexto real en el cual se ha de tomar la decisión? Después de establecer constitucionalmente cuál es el proceso debido es posible determinar si se violó el debido proceso en el caso concreto.”<sup>28</sup>

Según lo que establece el Decreto 1458 de 1997, corresponde al Director Nacional de Estupefacientes como responsable del Fondo para la Rehabilitación y la Lucha contra el Crimen Organizado, realizar los actos y operaciones necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley 333 de 1996 y en el Decreto 1458 de 1997. <sup>29</sup>

Como quiera que el Director Nacional de Estupefacientes debe realizar los actos y operaciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones como administrador provisional de los bienes vinculados a un proceso de extinción de dominio<sup>30</sup>, dichas actuaciones deben ser comunicadas a los particulares que puedan verse afectados por sus decisiones para que interpongan los recursos previstos en las leyes especiales. Contra tales decisiones, según lo que establece el artículo 12 del Decreto 1458 de 1997, sólo cabe el recurso de reposición.<sup>31</sup> Así que el debido proceso aplicable a los actos de administración

que debe ejercer la Dirección para garantizar que los bienes vinculados a procesos de extinción de dominio “continúen siendo productivos y generadores de empleo”<sup>32</sup>, es el señalado en las normas especiales que rigen la materia.

Decisiones como la realización del inventario y el traslado o posible enajenación de semovientes de predios vinculados a procesos de extinción de dominio, son simples actos de administración que están dentro de las competencias que tiene el Director Nacional de Estupeficientes como administrador del Fondo. Para ejercerlas legalmente, debe comunicárselas a aquellas personas que puedan verse afectadas directamente por esa decisión. Así sucedió en el presente caso, ya que al actor no solo le fue comunicada la diligencia sino que además estuvo presente en la misma.<sup>33</sup>

Al aplicar los anteriores criterios a las decisiones que toma de oficio el Director Nacional de Estupeficientes como administrador del Fondo para la Rehabilitación y la Lucha contra el Crimen Organizado, encuentra la Corte que el artículo 12 del Decreto 1458 de 1997 establece que contra las decisiones que adopten el Consejo Nacional de Estupeficientes y el Director Nacional de Estupeficientes en materia de administración provisional de bienes vinculados a procesos de extinción de dominio, sólo procede el recurso de reposición.<sup>34</sup>

En el presente proceso, el Director Nacional de Estupeficientes formalizó la destinación provisional de varios de los bienes vinculados al proceso de extinción de dominio contra Gonzalo Rodríguez Gacha, a través del Convenio No. 017 celebrado con la Gobernación de Cundinamarca, y comunicó al representante legal de la Sociedad Agrícola Casa Nueva acerca de la realización del inventario y traslado de los semovientes, a través del oficio No. 23995 del 2 de agosto de 2000 y éste estuvo presente en la diligencia.<sup>35</sup> Estos actos administrativos fueron comunicados al actor y nada impide al actor controvertirlos. Por lo cual, en el caso presente, no evidencia la Corte que el Director Nacional de Estupeficientes haya desconocido el debido proceso administrativo que prevén la Ley 333 de 1996 y sus decretos reglamentarios y por el contrario, su actuación se ajustó a los principios y reglas establecidas en ellos.

5. El derecho de propiedad y la protección constitucional a través de la acción de tutela

Otro de los derechos que alega el actor como posiblemente amenazado por las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Estupeficientes en ejercicio de sus funciones de

administrador provisional de tales bienes, es el derecho de propiedad.

De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corte, el derecho de propiedad sólo excepcionalmente, puede ser protegido a través de la acción de tutela, como cuando se lo vincula directamente a un derecho fundamental, es posible considerarlo como un derecho fundamental por conexidad.

Sobre el punto la Corte ha expresado lo siguiente:

“La posibilidad de considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dentro de este marco general, el reconocimiento de la propiedad, entendido como un derecho fundamental se presenta siempre que sea ejercido dentro de los límites que imponen las leyes y el orden social. No puede alegarse la violación de un derecho, en este caso la propiedad, cuando existe duda sobre la adquisición o la licitud del objeto que se busca amparar”.<sup>36</sup>

En el caso concreto, no se da ninguna de las condiciones que ha establecido la doctrina como necesarias para la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho de propiedad. El traslado de semovientes de una finca a otra, no afecta derechos fundamentales como la vida, la igualdad o la dignidad humana. Tanto es así, que lo único que alega el actor es que las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, ponen en riesgo la viabilidad económica de algunas de las fincas de su propiedad.

Por lo anterior, la tutela resulta improcedente como mecanismo de protección del derecho de propiedad. Así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

#### 6. El derecho a la igualdad y la aplicación de un fallo de tutela de instancia

Finalmente, alega el actor que el respeto a su derecho a la igualdad, exige que se dé el mismo tratamiento a los bienes objeto de la presente tutela, al ordenado en la sentencia de

tutela del Juzgado Tercero Civil Municipal de la Dorada, como quiera que, a su juicio, se está ante las mismas circunstancias. Sobre este punto reitera la Corte que las sentencias de tutela de un juez de instancia no constituyen precedente para otros jueces de instancia. A diferencia de lo que ocurre con las sentencias de la Corte Constitucional que deben ser seguidas como precedente por los jueces de instancia, los fallos de un juez no obligan a otro, y mucho menos si el primer fallo fue proferido por un juez de menor jerarquía funcional, como sucede en este caso, pues el fallo que invoca el actor que debe ser aplicado por el Juez Segundo Civil del Circuito de La Dorada fue el dictado por el Juez Tercero Civil Municipal de esa misma jurisdicción.

Por lo anterior, no encuentra la Corte que se viole el derecho a la igualdad.

### III. DECISION

Concluye la Corte que en el presente caso no se viola el derecho fundamental al debido proceso cuando el Director Nacional de Estupefacientes comunica oportuna y adecuadamente al actor la decisión de realizar el inventario y traslado de bienes bajo su administración provisional, el cual puede controvertirlas interponiendo el recurso de reposición que establece el Decreto 1458 de 1997.

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE el fallo del 27 de agosto de 2001 del Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada (Caldas) y, en consecuencia, denegar la tutela de los derechos al debido proceso y a la igualdad.

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo del 27 de agosto de 2001 del Juzgado Segundo Civil del Circuito de La Dorada (Caldas) que declaró improcedente la acción de tutela para la protección del derecho de propiedad de las Sociedades Agrícola Casa Nueva S.A. e Inmobiliaria El Pomar S.A.

Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

T-112/2002\*

1 Cfr. Folio 38.

2 Cfr. Folio 39.

3 Cfr. Folios 139 a 149.

4 Cfr. Folios 139 y ss.

6 Cfr. Folios 101 a 103.

7 Cfr. Folios 188 y ss. En dicha sentencia el Juzgado Primero Civil del Circuito de la Dorada, concedió la tutela para impedir el traslado y posterior remate de semovientes pertenecientes al predio San Fermín, propiedad de la Sociedad Macib S.A., otra de las empresas incluidas en el proceso de extinción de dominio de los bienes de Gonzalo Rodríguez Gacha y ordenó a la Dirección Nacional de Estupefacientes notificar debidamente cualquier diligencia o acto que

se realice sobre los bienes del predio San Fermín, para que el administrador pueda ejercer su derecho a la defensa.

8 Cfr. Folios 182 a 187.

9 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).

10 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)

Según el Decreto 1461 de 2000. Artículo 4o, los bienes susceptibles de enajenación son: “Los bienes que podrá enajenar la Dirección Nacional de Estupefacientes son aquellos que aún no tienen definida su situación jurídica y que tengan las siguientes características: Bienes de género, fungibles, que amenacen deterioro, de consumo, muebles automotores, sustancias e

insumos utilizados para el procesamiento de cocaína u otra droga que produzca dependencia y todos aquellos que en adición a los anteriores determine el Consejo Nacional de Estupefacientes. Los bienes con extinción de dominio o decomiso definitivo a favor del Estado solamente los podrá enajenar en caso de existir autorización expresa del Consejo Nacional de Estupefacientes. Parágrafo. Los costos que implique para la Dirección Nacional de Estupefacientes la enajenación de los bienes serán deducidos del producto de la venta, informando en cada caso al Consejo Nacional de Estupefacientes, con los correspondientes soportes contables”.

11 Decreto 1461 de 2000, Artículo 5°. 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.

12 Decreto 1461 de 2000, Artículo 2°. 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.

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

14 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.

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

16 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.

17 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.

18 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.

19 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; (...)

20 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.

21 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.

22 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 Estupeficientes 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 Estupeficientes 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)

23 Corte Constitucional, Sentencia C-374/97, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

24 Decreto 1461 de 2000, Artículo 20. Derechos, atribuciones, facultades, deberes y responsabilidades de los depositarios y destinatarios provisionales. Los destinatarios o depositarios provisionales de los bienes materia de comiso o incautación tendrán todos los derechos, atribuciones y facultades y estarán sujetos a todas las obligaciones, deberes y responsabilidades, que para los depositarios judiciales o secuestres determinan las leyes, debiendo rendir cuenta mensual de su administración a la Dirección Nacional de Estupefacientes. La Dirección podrá relevarlos cuando la adecuada administración de los bienes lo exija. Este organismo comunicará a las autoridades encargadas de llevar registro de los bienes, su decisión sobre asignación provisional y las que la modifiquen o corroboren. Sobre las facultades y obligaciones de los secuestres ver los artículos 2273 a 2281, del Código Civil y 682 a 689, del Código de Procedimiento Civil.

25 Sobre la protección de los derechos de terceros de buena fe, la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C- 539/97, MP: José Gregorio Hernández Galindo “En ese orden de ideas, el cumplimiento de la regla de justicia plasmada en el artículo 34 de la Constitución, aunque tiene su expresión en el plano patrimonial y no en el penal, como lo ha manifestado esta Corte, mal podría llevarse a cabo mediante un sistema legal que presumiera la mala fe de las personas o que les impusiera la carga de probarla, cuando es el Estado -titular de la acción de extinción del dominio- el que corre con ella. Por lo cual debe la Corte reiterar que los titulares de la propiedad u otros derechos reales, aun sobre bienes en cuyo origen se encuentre alguno de los delitos por los cuales puede incoarse tal acción, se presume que lo son en verdad y que han actuado honestamente y de buena fe al adquirir tales bienes, de lo cual se desprende que en su contra no habrá extinción del dominio en tanto no se les

demuestre a cabalidad y previo proceso rodeado de las garantías constitucionales que obraron con dolo o culpa grave.”

26 Ley 333 de 1996, Artículo 30. De la integración. En los aspectos no contemplados en esta Ley se aplicarán las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo, en lo que sean compatibles con la naturaleza del proceso y las actuaciones que se realicen en el mismo.

27 Corte Constitucional Sentencia T-552 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad, la Corte Constitucional protegió el debido proceso del peticionario ordenando “al señor Inspector del Rodadero -Magdalena- o a quien corresponda el cumplimiento de la medida de policía proferida mediante la resolución del 8 de agosto de 1991 por la Secretaría Distrital de Santa Marta: Statuo-Quo y restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban al momento de practicar la inspección judicial en el predio denominado “CARTAGO”, en el sector del aeropuerto de esta jurisdicción”.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-945/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En esa oportunidad la Corte denegó la tutela interpuesta por una supuesta violación al debido proceso administrativo por parte de la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia y del Instituto Colombiano de Estudios Técnicos y en el Exterior (ICETEX), que ordenaron la retención del salario de uno de los deudores solidarios de un crédito educativo para garantizar su pago, sin que se le informara previamente de tal actuación al deudor solidario.

29 Decreto 1458 de 1997, Artículo 11º. Son funciones del Director Nacional de Estupefacientes en relación con el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado: 1. Realizar las actuaciones que demande el funcionamiento y administración del Fondo. 2. Recaudar y administrar los recursos financieros en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, que resulten o se obtengan de la aplicación de la Ley 333 de 1996. 3. Administrar los bienes muebles e inmuebles que sean colocados a disposición de la Entidad, en aplicación de lo dispuesto por la Ley 333 de 1996. 4. Efectuar la asignación provisional de los bienes y recursos que sean colocados a disposición de la Entidad. 5. Dictar los reglamentos que se requieran para el buen funcionamiento del Fondo, de conformidad con las disposiciones legales, previo

concepto favorable del Consejo Nacional de Estupefacientes. 6. Constituir apoderados para la defensa de los intereses del Fondo. 7. Llevar las cuentas y elaborar los informes que se deriven de las operaciones del Fondo. 8. Reconocer y pagar, con cargo a los recursos del Fondo, el precio de los bienes que hayan sido enajenados, de conformidad con el inciso 2º del párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 333 de 1996. 9. Celebrar contratos de fiducia y arrendamiento de bienes. 10. Rendir al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Consejo Nacional de Estupefacientes los informes de administración del Fondo, cuando le sean solicitados. 11. Las demás que se relacionen con la administración del Fondo. Parágrafo. El Director Nacional de Estupefacientes solamente podrá delegar en los funcionarios del nivel directivo de la Entidad, la realización y ejecución de actos para el cumplimiento de la función de administración del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado.”

30 Decreto 1458 de 1997, Artículo 8º. El Director Nacional de Estupefacientes representará para todos los efectos legales al Fondo para la Rehabilitación y la Lucha contra el Crimen Organizado y podrá realizar los actos y operaciones necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley 333 de 1996 y el presente decreto.

31 Decreto, 1458 de 1997, Artículo 12. Contra las decisiones que adopten el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Director Nacional de Estupefacientes en relación con el Fondo, sólo procederá el recurso de reposición.

32 Ley 333 de 1996, Artículo 25, Parágrafo 1º.

33 Cfr. Folios 99 a 103.

34 Según el Artículo 12 del Decreto 1458 de 1997, “por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado, y se dictan disposiciones en materia de destinación de bienes”, contra las decisiones relacionadas con el manejo del Fondo que adopten el Director Nacional de Estupefacientes y el Consejo Nacional de Estupefacientes sólo procede el recurso de reposición en vía gubernativa.

35 Cfr. Folios 32 y 99.

36 Corte Constitucional, Sentencia T-506/92, MP. Ciro Angarita Barón. En este mismo sentido, la Corte ha reiterado lo siguiente: “Si bien el carácter de fundamental del derecho a la propiedad privada es relativo, la Corte Constitucional ha reconocido que, en los casos en los que su desconocimiento conduzca a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la dignidad humana, éste adquiere el carácter de derecho fundamental”. (Sentencia T-125/94, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz ). “El derecho a la propiedad, sólo puede tutelarse cuando de su violación se desprenda claramente que también se vulnera otro derecho fundamental -vida, salud, seguridad social, etc.-, cuya efectividad debe restablecerse con urgencia, pues de lo contrario, los efectos de la conculcación incidirían desfavorablemente en la supervivencia del afectado y sus legitimarios o en las condiciones que la hacen digna”.(Sentencia T-483/94, MP: Carlos Gaviria Díaz ).