Sentencia C-952/99

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA/SUPRESION DE TRAMITES

Referencia: Expediente D-2509

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 149, 150, 151, 152 y 153 del Decreto 1122 de 1999

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., primero (1o) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Pedro Pablo Camargo demandó los artículos 149, 150, 151, 152 y 153 del Decreto 1122 de 1999 "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe".

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43622, del 29 de junio de 1999, y se subraya lo demandado:

"DECRETO 1122 DE 1999

(junio 26)

por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.

EXTINCIÓN DEL DOMINIO

Artículo 149. Entidades Legitimadas.

En cualquier tiempo, etapa procesal o aún en aquellos casos en que termine la acción penal por cualquier causa y no se haya hecho pronunciamiento sobre bienes, la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y la Unidad de Información y Análisis Financiero, podrán presentar, individual o conjuntamente, a iniciativa propia o con base en las peticiones o informaciones suministradas por cualquier persona, solicitud de extinción del dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita en las circunstancias de que trata la Ley que regula la materia, ante el funcionario judicial competente.

La solicitud contendrá los siguientes requisitos:

a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio del titular presunto, del real y de los terceros con interés en la causa, según el caso;

b) La relación de los hechos en los que se fundamenta la acción;

c) La identificación del bien o bienes, estimación de su valor o de los bienes o valores equivalentes;

d) La petición de pruebas, acompañando las que tenga en su poder; y,

e) La dirección del lugar para recibir notificaciones.

Reunidos los requisitos señalados, se surtirá el trámite dispuesto en la Ley 333 de 1996. En todo caso, el funcionario judicial competente podrá en cualquier momento y antes de proferir la resolución de apertura a pruebas, fijar los hechos, pretensiones y afectar nuevos bienes, o iniciar un nuevo proceso.

Parágrafo 1º.- Las entidades de que trata el presente artículo obtendrán de las autoridades judiciales o administrativas, personas de derecho público o privado que ejerzan funciones públicas, la información, documentos públicos y la colaboración necesaria, la cual se prestará en forma gratuita e inmediata. La negación o demora en la entrega de la información solicitada constituirá falta disciplinaria grave en los términos del Código Disciplinario Único.

Dichas entidades podrán desde la iniciación del trámite de extinción del dominio, y en cualquier estado del proceso, solicitar al funcionario judicial competente, sin perjuicio de que éste lo realice de manera oficiosa, que decrete la práctica de medidas cautelares de los bienes sobre los cuales solicite la extinción del dominio, para lo cual se observarán las reglas contenidas en el Libro IV, Título XXXV del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 2º.- La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá intervenir en todo proceso de extinción del dominio en procura de su declaración, para lo cual el funcionario judicial competente deberá comunicarle de la iniciación del proceso en los términos del literal b) del artículo 15 de la ley 333 de 1996.

Artículo150. Destinación de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado.

El artículo 26 de la ley 333 de 1996 quedará así:.

"Los bienes y recursos que ingresen al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes exclusivamente para:

a) Financiación y dotación de las entidades legitimadas para presentación de solicitudes de extinción del dominio, de los gastos que ocasione la investigación, el respectivo proceso, y la capacitación de los funcionarios encargados de dicha labor.

b) Financiación de acciones del Estado en su lucha contra el delito del narcotráfico y conexos, destinando inversión en capacitación de funcionarios, preparación técnica y

tecnológica, en soporte logístico, adquisición de equipos, y en general, programas que contribuyan al fortalecimiento de la estrategia antidrogas en sus diversas manifestaciones.

c) Financiación de programas para prevenir, combatir y erradicar la corrupción en cualquiera de sus manifestaciones.

d) Asignación de recursos para la financiación de programas destinados a la protección de funcionarios de la Rama Judicial, del Ministerio Público y autoridades administrativas, vinculados en la lucha contra la corrupción y la estrategia antidrogas.

e) Financiación de programas de Reforma Agraria, de Reforma Urbana y de vivienda de interés social.

f) Financiación de programas de infraestructura y rehabilitación de la población carcelaria y penitenciaria.

g) Financiación de programas de reinserción en los procesos de paz que se adelanten, de atención de los desplazados por la violencia y de erradicación de cultivos ilícitos.

Parágrafo 1°.- Las tierras aptas para la producción, que ingresen al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado se adjudicarán a los campesinos e indígenas que cumplan los requisitos establecidos. La adjudicación se hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994, y las demás normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. Los desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos tendrán prioridad para la adjudicación.

Parágrafo 2°.- Con cargo a los bienes que hubieren ingresado al patrimonio del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado se atenderán de manera preferencial las reparaciones integrales hasta concurrencia del valor de los bienes extinguidos al responsable de los daños, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 333 de 1996

Parágrafo 3°.- El Fondo financiará la contratación de seguros que cubran los riesgos por actos terroristas súbitos y violentos y los perjuicios en que pueda incurrir la población civil por esos mismos actos, cuando no estén amparados por el Gobierno Nacional mediante pólizas de seguros, la protección de los bienes sobre los cuales esté vigente una medida cautelar o sobre aquéllos que sean objeto de extinción del dominio."

Artículo 151. Regulación sobre la indemnización de los daños causados al demandado por el ejercicio temerario de la acción de extinción del domino instaurada por entidad estatal.

Derógase el artículo 28 de la Ley 333 de 1996.

Articulo 152. Extinción Abreviada.

La Dirección Nacional de Estupefacientes en cumplimiento de su función de administradora de los bienes objeto de comiso, decomiso, incautación y demás medidas en procesos penales por delitos de narcotráfico y conexos, así como aquellos con medida provisional decretada en proceso de extinción de dominio, podrá solicitar al funcionario judicial competente, que decrete, mediante providencia interlocutoria susceptible de los recursos de ley, la extinción del dominio a favor del Estado sobre los derechos reales principales y accesorios que se deriven de aquellos, si

transcurridos seis (6) meses desde la fecha de citación o emplazamiento de los titulares inscritos o de los terceros interesados en la actuación, a fin de ejercer su defensa o hacer valer sus derechos, según el caso, éstos no comparecen, o desde su aprehensión cuando se trate de bienes sin dueño aparente o conocido, o no requieran de inscripción para su constitución.

Vencido el término de que trata el inciso anterior, el funcionario judicial competente, previo a la expedición de la providencia respectiva, solicitará concepto al Ministerio Público sobre la procedencia de la extinción en virtud del abandono de los bienes, el cual deberá rendirse en un término no mayor a diez (10) días.

ADMINISTRACIÓN DE BIENES

Artículo 153. Administración de bienes.

Los bienes objeto de comiso, decomiso, incautación y demás medidas en procesos penales por delitos de narcotráfico y conexos, así como aquellos con medida provisional decretada en proceso de extinción de dominio, serán administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Previo avalúo de los mismos, cuando se trate de bienes de género, fungibles o muebles automotores, la Dirección Nacional de Estupefacientes, procederá a su enajenación en condiciones de mercado, a través de mecanismos de oferta pública que garanticen la participación en igualdad de condiciones, y la posibilidad de ofrecer los bienes de manera individual o agrupados de acuerdo con el género o naturaleza de los mismos. El producto de tal enajenación ingresará al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha Contra el Crimen Organizado, con el fin de ser destinados en los términos del artículo 26 de la Ley 333 de 1996. Cuando la medida adoptada sobre el bien sea provisional, el producto de la enajenación ingresará al Fondo en una subcuenta especial para el respectivo reconocimiento del valor del bien en caso de que se ordene la devolución del mismo.

Igualmente podrá la Dirección Nacional de Estupefacientes realizar encargos fiduciarios con o sin constitución de patrimonio autónomo, con entidades dedicadas a ello y vigiladas por el Estado para la administración de bienes, con el fin de mantener la productividad de los mismos y la generación de empleo.

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.

Los bienes culturales e históricos serán asignados a las entidades estatales pertinentes para los efectos consagrados en la legislación sobre la materia.

Parágrafo: Corresponderá al Consejo Nacional de Estupefacientes determinar en adición a las categorías de bienes de que trata el inciso segundo del presente artículo, aquellos que serán susceptibles de enajenación, la oportunidad y el procedimiento más conveniente frente a los principios de transparencia, celeridad, eficacia, productividad, economía y moralidad. En tal caso éstos recibirán el mismo tratamiento establecido en el presente artículo."

III. LA DEMANDA

El actor indica que las normas demandadas violan, por vicios de procedimiento en su formación,

los artículos 113, 114, 150, numerales 1o., 2o. y 10, 152 y 153 de la Constitución Política, toda vez que al Presidente de la República se le otorgaron facultades extraordinarias en el numeral 4o. del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 para expedir normas con fuerza de ley para "suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública" y no, para modificar o adicionar expresamente la Ley 333 de 1996, el Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), la Ley 200 de 1995, ni la Ley 30 de 1986, sobre la extinción del dominio y la administración de bienes, como finalmente ocurrió. Por esta razón, en su entender, el Presidente se excedió en el ejercicio de dichas facultades, en cuanto violó la prohibición de modificar códigos, usurpó la función del Congreso de la República para expedir, interpretar y modificar leyes y desconoció el principio de la separación de poderes. Además, considera que las normas demandadas no se refieren a la administración pública, sino a la administración de justicia, materia que debe ser regulada por ley estatutaria.

De otro lado, el demandante sostiene que el artículo 149 demandado modifica y suprime la función básica de acusación y juzgamiento dentro del procedimiento de la acción de extinción del dominio, lo cual viola la prohibición prevista en el artículo 252 superior, pues, además de las entidades legitimadas para presentar las demandas ante la autoridad competente -Dirección Nacional de Estupefacientes, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación-, faculta a la Policía Nacional y a la Unidad de Información y Análisis Financiero para solicitar la práctica de medidas cautelares sobre los bienes respecto de los cuales existe una petición de extinción. Agrega, además, que se ha vulnerado el debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, ya que se alteran las condiciones del juzgamiento dentro de los procesos de extinción del dominio, al ignorar la "observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio", en la medida en que se permite a la Policía Nacional intervenir en dichos procesos y perseguir bienes sin orden de autoridad judicial competente, habilitándose a la Dirección Nacional de Estupefacientes para intervenir en todo proceso de extinción de dominio, como parte procesal.

Para finalizar, el actor manifiesta que los artículos 152 y 153 demandados, que tratan de la extinción abreviada sin sentencia judicial y la facultad de la Dirección Nacional de Estupefacientes para administrar los bienes objeto de comiso, decomiso, incautación y demás medidas dentro de los procesos penales por delitos de narcotráfico y conexos, sin que medie una sentencia condenatoria en firme, transgrede el artículo 34 de la Carta Política, toda vez que sólo a través de sentencia judicial se puede declarar la extinción de dominio de bienes, lo que además genera un desconocimiento de los artículos 29 y 58 ibídem, sobre la protección al debido proceso y a la propiedad privada.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene para justificar la constitucionalidad de las normas enjuiciadas y solicitar la declaratoria de exequibilidad de las mismas, de la siguiente manera:

Para la interviniente, las normas acusadas se ajustan a lo permitido por el Congreso de la República en la respectiva norma habilitante, ya que sostiene que, contrario a lo que afirma el demandante, cuando el Congreso se desprende de su facultad para legislar, lo hace, precisamente, para que el Presidente de la República pueda modificar el contenido del ordenamiento jurídico en los términos que le establezcan las facultades extraordinarias otorgadas, como opina sucedió en

el presente caso.

En cuanto al aspecto material de la normatividad demandada, sostiene que con ella se pretende mejorar la actividad del Estado en el cumplimiento de sus funciones y fines, sin que se produzca una reforma a la administración de justicia que deba ser expedida mediante ley estatutaria.

Ahora bien, en lo que atañe a la modificación que se le endilga al artículo 149 demandado, sobre una modificación a las funciones básicas de acusación y juzgamiento en el proceso de la acción de extinción de dominio, señala que tal acusación parte de una premisa falsa, pues dicha acción no es de tipo penal sino real, aunque los funcionarios competentes para conocer de ella sean los mismos que conocen de la materia penal, pretendiéndose dar, con las normas enjuiciadas, una mayor eficacia y eficiencia a la actuación de la administración en dichos procesos.

De otra parte, manifiesta que la extinción abreviada prevista en el artículo 152, demandado, no es nueva y no se fundamenta en el artículo 34 superior, sino que se trata de "una consecuencia jurídica que se desprende del no cumplimiento de la función social de la propiedad contemplada en el artículo 58 constitucional, ante el abandono que del mismo se hace por su dueño real o aparente", lo cual en nada contraviene la Constitución Política, como tampoco lo hace el artículo 153 que permite a la Dirección Nacional de Estupefacientes una mejor administración de los bienes objeto de comiso, decomiso, incautación y demás medidas en procesos penales por delitos de narcotráfico y conexos, y de aquellos con medida provisional decretada en proceso de extinción de dominio, pues no puede afirmarse que se trata de una confiscación, como lo sostiene el demandante, toda vez que se mantienen las garantías para los supuestos dueños de dichos bienes, en caso que se ordene judicialmente su devolución.

Por último, señala que conocida la decisión de esta Corporación sobre la declaratoria de inexequibilidad del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, con base en el cual se expidió, entre otros, el Decreto 1122 de 1999 al que pertenecen las normas demandadas y, "en el entendido de que declaradas inexequibles las facultades extraordinarias, los decretos expedidos con base en ellas corren la misma suerte, se hace necesario solicitar a la Corte Constitucional que fije de manera clara en la sentencia que de por terminado este proceso, el alcance de la decisión respecto de la normatividad vigente sobre extinción del dominio y administración de bienes, con el fin de evitar problemas de interpretación para el operador jurídico y la ciudadanía en general.".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 1913, recibido el 15 de octubre de 1999 en la Secretaría de la Corte Constitucional, presenta escrito frente al asunto de la referencia, manifestando que el Presidente de la República expidió una serie de Decretos con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, el cual fue declarado inexequible por esta Corporación en la Sentencia C-702 de 1999, lo cual, en su criterio, conlleva la "inexequibilidad por consecuencia" de dichos Decretos, entre ellos el Decreto 1122 de 1999, actualmente demandado, dado que ha desaparecido el fundamento de la legitimidad del órgano que lo expidió. En consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad, no solamente de las normas demandadas sino de todo el Decreto, a partir de su fecha de expedición, en aplicación de la línea jurisprudencial trazada por esta Corporación, en las Sentencias C-448 de 1995 y C-127de 1997.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cosa juzgada constitucional en relación con el Decreto 1122 de 1999

En primer término, debe señalarse que el Decreto 1122 de 1999 "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe", del cual hacen parte las normas demandadas, fue expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el numeral 4o. del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, declarado inexequible, mediante sentencia C-702 de 1999, con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz, a partir de la fecha de promulgación de dicha ley.

Como consecuencia de la anterior decisión, desapareció del ordenamiento jurídico el sustento normativo en virtud del cual se expidieron algunos decretos con fuerza de ley, entre ellos el Decreto 1122 de 1999, actualmente demandado, criterio aplicado por la Corporación en la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, con ponencia del Magistrado Dr. Alvaro Tafur Galvis, al resolver sobre su inexequibilidad, bajo los siguientes presupuestos:

"(...) es claro que la fuente normativa directa e inmediata de las disposiciones contenidas en el Decreto 1122 de 1999 es la autorización extraordinaria otorgada por el legislador en la norma legal declarada ya como inconstitucional por esta Corporación.

La Corte de manera general ha señalado que se configura una "inconstitucionalidad consecuencial" cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias[1]. De manera específica también la Corte se ha pronunciado sobre decretos expedidos en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la ley 489 de 1998 y ha dado aplicación a la figura de la inconstitucionalidad consecuencial al declarar la inexequibilidad de los Decretos 110 de 1999 y 1155 de 1999, expedidos con base en las mismas facultades, en las Sentencias C-845 de 1999[2] y C-870A de 1999[3], respectivamente.

Así mismo, en las sentencias en cita, la Corporación, en armonía con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 120 de la Ley 489, que se expidió con efectos desde la fecha de promulgación de la misma, decidió que la inexequibilidad de los Decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias "por obvias razones de unidad normativa", debía proferirse con efectos desde la fecha de promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada, nunca nacieron a la vida jurídica.

(...)

Si bien es cierto que en el presente proceso la acción se encaminó contra algunas disposiciones y no contra la totalidad del Decreto 1122, la Corte habrá de conformar la unidad normativa y declarar la inexequibilidad de todo el Decreto siguiendo la orientación que sobre el particular ha adoptado esta Corporación." (Sentencia C-923 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.)

Por lo anterior, teniendo en cuenta que ha operado la cosa juzgada constitucional respecto del Decreto 1122 de 1999, habrá de estarse a lo resuelto en la citada sentencia, como se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, que declaró inexequible el Decreto 1122 de 1999.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-952/99

Referencia: Expediente D-2509

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 149, 150, 151, 152 y 153 del Decreto 1122 de 1999, dictado con base en las facultades establecidas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998

Actor: Pedro Pablo Camargo

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Teniendo en cuenta que los suscritos magistrados salvamos nuestro voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-702 de 1999, que decidió declarar inexequible el artículo 120 de la ley 489 de 1999, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales nos remitimos, en el presente caso nos permitimos aclarar el voto en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada, hemos compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

[1] Ver, entre otras, las Sentencias C-448 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

[3] M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)