

LA ENAJENACIÓN TEMPRANA DE BIENES SUJETOS A MEDIDAS CAUTELARES BAJO LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO PARA LA REHABILITACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (FRISCO) Y EN PROCESO DE EXTINCIÓN DEL DOMINIO, CONSTITUYE UNA MEDIDA RAZONABLE, PROPORCIONADA Y NECESARIA, QUE CUMPLE UNA FINALIDAD LEGÍTIMA E IMPERIOSA

III. EXPEDIENTE D-13024 - SENTENCIA C-357/19 (agosto 6)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 1849 DE 2017
(julio 19)

Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 24. Modifíquese el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

"Artículo 93. Enajenación temprana, chatarrización, demolición y destrucción. El administrador del Frisco, previa aprobación de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS en su calidad de Secretaría Técnica, deberá enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza.
2. Representen un peligro para el medio ambiente.
3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro.
4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.
5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes.
6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre.
7. Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración.

La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política.

Los dineros producto de la enajenación temprana y de los recursos que generen los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, ingresarán al Frisco y se destinarán bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley. Para efectos de la aplicación del presente artículo el administrador del Frisco constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%) con los dineros producto de la enajenación temprana y los recursos que generan los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes, tanto de los afectados actualmente como de los que se llegaren a afectar en procesos de extinción de dominio.

En todos los eventos una vez el bien sea enajenado, chatarrizado, demolido o destruido, el administrador del Frisco deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio. En la chatarrización o destrucción de bienes automotores, motonaves, aeronaves, será procedente la cancelación de la matrícula respectiva, sin los requisitos del pago de obligaciones tributarias de carácter nacional, revisión técnico-mecánica, seguro obligatorio, y sin que el bien llegue por sus propios medios a la desintegradora. Deberá dejarse un archivo

fotográfico y fílmico del bien a destruir donde se deje evidencia sobre las razones por las que se ordenó la destrucción o chatarrización.

En la destrucción de sustancias controladas, las autoridades ambientales serán las responsables de realizar el control preventivo y concomitante, con el fin de preservar el medio ambiente sano, atendiendo al plan de manejo ambiental.

El administrador del Frisco podrá transferir el dominio a título de donación de los bienes perecederos a una entidad pública. En el evento de ordenarse la devolución el administrador del Frisco efectuará una valoración y se pagará con cargo al Frisco”.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “*enajenar*”, “*tempranamente*”, “*con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio*” y “*enajenado*”, previstas en los incisos primero y quinto del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, tal y como fue modificado por el artículo 24 de la Ley 1849 de 2017, por los cargos estudiados en esta providencia.

Segundo. Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de los incisos tercero y cuarto del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 y tal y como fue modificado por el artículo 24 de la Ley 1849 de 2017, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional resolvió los cargos por inconstitucionalidad formulados contra el artículo 24 de la Ley 1849 de 2017, que modificó el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, “*Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*” por infracción de los artículos 29, 34 y 58 de la Constitución, fundados en que la enajenación temprana de bienes que tiene bajo su administración el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –Frisco-, producto de una medida cautelar, desconocería los derechos de propiedad y debido proceso, así como el régimen constitucional de la extinción de dominio, porque, a su juicio, la norma suprime la propiedad de esos bienes, sin que haya concluido el proceso con sentencia definitiva.

De manera previa, la Sala Plena decidió no pronunciarse sobre el mérito de los cargos por violación de los artículos 29, 34 y 58 de la Constitución Política formulados contra los incisos 3° y 4° del reseñado artículo 24 de la Ley 1849 de 2017, en tanto consideró que incumplieron los requisitos fijados por la jurisprudencia para emitir una sentencia de fondo.

Los preceptos demandados conforman una hipótesis normativa que fue avalada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-539 de 1997. La ley implementó medidas para reducir el nivel de interferencia que padecen los derechos a la propiedad y al debido proceso, a saber: i) la autorización judicial indirecta de la enajenación, representada en las medidas cautelares, que tienen un control integral por parte del juez de extinción de dominio; ii) la existencia de causales legales de activación de la medida de venta anticipada, hipótesis que son de interpretación restrictiva y de aplicación rigurosa; iii) la enajenación se encuentra sujeta a la autorización de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS, el cual fundamenta su decisión en un concepto técnico de costo-beneficio; y iv) la compensación monetaria actualizada que a manera de subrogado patrimonial se paga por haber enajenado de manera temprana los bienes antes de la sentencia, lo que constituye una protección patrimonial del derecho de dominio afectado ante la no demostración de la ilegitimidad del título.

La Sala constató que la enajenación temprana fundada en medida cautelar antes de que exista sentencia, es una medida razonable y proporcional, porque cumple con un fin legítimo y relevante, que en el caso analizado consiste en asegurar la protección del patrimonio público, la eficiencia y eficacia administrativa, así como lograr la vigencia del principio de justicia.

La medida dispuesta por el legislador es conducente, por cuanto transferir el derecho de dominio sobre los bienes objeto de las medidas cautelares previstas en los artículos 20 y 24 de la Ley 1849 de 2017 evitan el desgaste en que incurre la administración en el mantenimiento de los bienes que tendría bajo su custodia. Así mismo es necesaria, toda vez que es la alternativa menos lesiva para los derechos a la propiedad y al debido proceso que a la par garantiza el fin pretendido por la norma y reafirma los principios que éste procura asegurar - protección al patrimonio público y los principios de eficacia así como eficiencia de la

administración y de justicia- con la autorización indirecta de la enajenación. El legislador ha probado ese sistema de gestión de bienes a lo largo de 20 años -desde la Ley 333 de 1996- y ha ido ajustando su alcance para aumentar su eficacia.

Por último, la enajenación temprana tampoco desconoce la presunción de inocencia y la naturaleza de la acción de extinción de dominio, en razón de que no implica declarar ilegítimo el título. En realidad, es una forma de administrar los bienes sujetos a medidas cautelares que tiene en cuenta el derecho de propiedad, al reconocer una compensación monetaria por la venta del bien, como se ha indicado, cuando el interesado obtiene una sentencia favorable, lo que se traduce en una protección patrimonial del derecho de dominio. Se trata una medida proporcional y razonable que tiene en cuenta los principios en colisión, de un lado, los principios de justicia, de eficacia y de eficiencia de la administración, así como la protección del patrimonio público; de otro lado, los derechos de propiedad y del debido proceso.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** se apartó de la decisión mayoritaria de exequibilidad de la medida de enajenación temprana de bienes sometidos a medidas cautelares dentro del proceso de extinción del dominio, toda vez que, en su concepto, se trata de una medida desproporcionada que vulnera el derecho de propiedad y el debido proceso del titular del bien, cuyo origen ilícito aún no ha sido demostrado y declarado en el proceso. Razones de eficiencia administrativa no justifican, en su criterio la pérdida de la propiedad, cuya garantía está vigente mientras no se pruebe la ilegitimidad del título de dominio.

A su juicio, mientras no se haya dictado sentencia en la que se declare la extinción del dominio de un bien, el derecho de propiedad de quien es titular está amparado por el principio de buena fe y su pérdida solo puede producirse cuando el Estado demuestre ante un juez y con la plenitud de las garantías procesales, que la adquisición del bien fue ilícita o que, aun siendo ajeno al acto ilícito, obró con dolo o culpa grave. La pérdida irremediable de la propiedad cuando aún no se ha proferido una sentencia que declare la extinción del dominio, desconoce abiertamente dicha garantía constitucional, vulneración que no puede justificarse con el reconocimiento de una compensación, más grave aún, cuando la sentencia resulte favorable al propietario.