

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 45
Noviembre 13 de 2014

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA QUE PREVÉ LA ENTREGA AL BANCO DE LA REPÚBLICA DE LAS DIVISAS INCAUTADAS CON FINES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, AL NO ENCONTRAR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACIÓN Y NO EXISTIR INTERFERENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDAS AL BANCO CENTRAL

II. EXPEDIENTE D-10.204 - SENTENCIA C-866/14 (Noviembre 12) M. P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1708 DE 2014 (enero 20)

Por el cual se expide el Código de Extinción de Dominio

ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial y en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, para proyectos de inversión previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional quien reglamentará la distribución de este último porcentaje.

En todo caso, los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno Nacional. Su régimen de administración y destinación será reglamentado por el Presidente de la República.

Los bienes destinados a la Fiscalía General de la Nación serán administrados a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes creado mediante Ley 1615 de 2013.

En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambien por su equivalente en pesos colombianos, sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas.

PARÁGRAFO 1o. A partir de la fecha en que sea publicada la presente ley, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá adquirir pasivos con cargo a los recursos determinados en los porcentajes de que trata el presente artículo, salvo que la entidad correspondiente así lo manifieste en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes en que se tome favorablemente esta determinación.

PARÁGRAFO 2o. En virtud de la presente ley se habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales pertinentes que permitan la asignación de los recursos a favor del nuevo administrador del FRISCO.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades de policía locales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al FRISCO.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 4º del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”, con la **CONDICIÓN** de que se interprete que el Banco de la República cuenta con un margen de acción para determinar cómo y cuándo cumplir la obligación de cambio a pesos de las divisas incautadas, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

3. Fundamentos de esta decisión

Le correspondía a la Corte resolver dos cargos contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 1708 de 2014. Por una parte, si el precepto acusado tenía un vicio de procedimiento en su formación, al no haber tenido su origen en una iniciativa del Gobierno, entendido este último como el Presidente de la República y el Ministro del respectivo ramo. Por otra parte, si el Congreso excedió sus competencias en materia monetaria y crediticia al asignarle al Banco de la República el deber cambiar por su equivalente en pesos colombianos las divisas que sean incautadas en contextos procesales de extinción de dominio. La Corte resolvió que ninguno de estos cargos estaba llamado a prosperar, por las razones que se exponen a continuación.

En primer término, se pronunció sobre la legitimación por activa del ciudadano demandante para promover la acción pública. La Corte reiteró lo sostenido al respecto en la sentencia C-841 de 2010, en la cual decidió: “[...] si quien presenta la demanda a nombre o en representación de una persona jurídica es un ciudadano en ejercicio, y tal condición se encuentra acreditada, el organismo de control constitucional no puede negarle el ejercicio de ese derecho político, impidiéndole el acceso a la administración de justicia constitucional, so pretexto de haber omitido declarar en el escrito demandatorio que actúa en su condición de ciudadano. A juicio de la Corte, una decisión de rechazo en esos casos, resultaría contraria los principios de participación, eficacia de los derechos, supremacía de la Constitución y prevalencia de los derechos sustanciales, que el propio ordenamiento Superior ha proclamado como aspectos medulares de la forma de Estado Social de Derecho y principios fundantes del mismo. [...] Por tanto, aun cuando no se invoque la calidad de ciudadano, si el demandante tiene tal condición y la demuestra, la Corte debe darle curso a la acción de inconstitucionalidad, aun a pesar de que aquél manifieste actuar en representación de una persona jurídica, pública o privada”.

En segundo lugar, sostuvo que la norma demandada respetó en su procedimiento lo previsto en el artículo 154 inciso 2º de la Constitución. Reiteró su jurisprudencia en torno a que la iniciativa del Gobierno en materia de disposiciones relacionadas con el Banco de la República puede impartirse durante el trámite parlamentario, y que no es necesaria la participación directa del Presidente de la República. La jurisprudencia le ha reconocido validez, con base en lo anterior, al aval que otorgue a la disposición el Ministro de la cartera que tiene relación con la materia.

En este caso, la Sala Plena observó que el Ministro de Hacienda y Crédito Público estuvo presente y de hecho participó en forma activa durante el debate en Plenaria de Senado del Proyecto de Ley 283 de 2013 Senado, 263 de 2013 Cámara. En ese debate el Ministro manifestó expresamente su concepto favorable al artículo 91 del proyecto de ley en su última versión, y además señaló que fue fruto de un acuerdo entre distintos organismos del poder público, dentro de los cuales incluía al Gobierno. Con fundamento en estos hechos, y en lo previsto por la jurisprudencia constitucional, la Corte concluyó que no había vicio de forma (CP art 154).

Finalmente, la Sala Plena consideró que el Congreso de la República no se extralimitó en sus funciones al expedir la norma acusada, ni interfirió en la órbita de competencias de otras autoridades en materia monetaria y cambiaria. La Corte advirtió que la norma demandada radica en el Banco un deber que no le adjudica directamente la Constitución.

Sostuvo que el legislador está autorizado para atribuirle a la entidad competencias no expresamente mencionadas en la Constitución, mientras (i) no anule o reduzca las facultades que esta sí le confiere de forma expresa; (ii) no desplace al Banco para ejercer en lugar suyo y por vía específica las funciones que la Constitución le confía directamente al Emisor; (iii) enmarque la regulación de las competencias dentro de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República; y (iv) si las funciones que le asigna pueden incidir en el comportamiento de las realidades macroeconómicas que le corresponde controlar, debe además concederle un margen suficiente de acción para ajustar el cumplimiento del deber legal a su misión constitucional.

Aplicados estos principios al caso bajo examen, la Corte concluyó que ninguno de tales límites se veía desbordado por la norma legal demandada. Señaló que si bien esta puede llegar eventualmente a tener impactos monetarios, cambiarios o crediticios, y es opcional que incida en el uso del patrimonio del Banco, lo cierto es que la norma le da a este último un margen de acción amplio, en virtud del cual podría cumplir el deber legal con autonomía sin desconocer sus compromisos constitucionales. La Corte resaltó que la disposición acusada, i) no predetermina un único procedimiento para que el Banco convierta a pesos colombianos el dinero extranjero que se le entrega; ii) no establece si la obligación que le impone al

Banco es de cumplimiento instantáneo; iii) no define tampoco si el cumplimiento de ese deber puede llegar a estar sometido a plazo o a condición suspensiva, fijada por el Banco razonablemente en función de sus apreciaciones económicas. El texto acusado no precisa, en definitiva, cuándo y cómo debe hacerse la conversión del dinero extranjero. En este margen el Banco puede obrar con el fin de que no se vean menoscabadas sus funciones, ni su autonomía. La existencia de este margen amplio de actuación desvirtúa que se estén anulando o reduciendo las facultades constitucionales del Banco de la República, sustituyendo al Emisor con normas específicas en sus funciones, o violando su autonomía patrimonial, técnica o administrativa.

La norma demandada obliga por lo tanto al Banco de la República a convertir a pesos las divisas incautadas en procesos de extinción de dominio, pero le reconoce el margen suficiente para que determine conforme a sus competencias cuándo y cómo efectuar el cambio. La Corte Constitucional consideró que esa facultad debe sin embargo ejercerse de forma razonable, lo cual significa que debe enmarcarse en los siguientes criterios necesarios: i) El Banco de la República tiene la competencia administrativa, patrimonial y técnica para establecer razonablemente cómo y cuándo cambiar las divisas incautadas que se le entreguen, por lo cual puede autónomamente ejecutar esa obligación sucesivamente, o sujetarla a plazo o condición suspensiva; ii) no obstante, en la determinación de estas circunstancias de tiempo y modo, no puede desconocer que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 le impone una obligación jurídica efectiva y perentoria de cambiar por su equivalente en pesos colombianos las divisas incautadas que se le entreguen. En consecuencia, no es esta una previsión con un grado de fuerza normativa cuyo acatamiento sea meramente facultativo, de modo que si bien el Banco puede definir cuándo y cómo proceder al cambio de las divisas incautadas, la conversión efectiva de las mismas tiene que efectuarse, por ministerio de la Ley, y iii) para que esto se cumpla, el programa de ejecución sucesiva, los plazos y las condiciones que eventualmente se establezcan han de ser razonables. Deben entonces: (a) fundarse razonablemente en las observaciones y proyecciones macroeconómicas del Banco de la República y de su Junta Directiva; (b) no pueden ser obstáculos para el cumplimiento del deber legal que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 le impone, y (c) deben estar formulados en términos que permitan cumplir no sólo la obligación que la Ley expresamente prevé, sino además su finalidad de evitar que el dinero incautado perezca, y que se desaproveche su uso al servicio del interés público.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente