

Sentencia C-208/16

Referencia: expediente D-10970

Demandante: Henry Villarraga Oliveros

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1762 de 2015, *‘por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.’*

Magistrada Ponente
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Henry Villarraga Oliveros presentó acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1762 de 2015, *‘por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal’*. La demanda fue repartida a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena.¹

II. NORMAS DEMANDADAS

Debido a la extensión de las normas acusadas y con el fin de lograr una mejor organización y comprensión de la presente sentencia, no se transcribirá la

¹ Auto de 18 de septiembre de 2015.

totalidad de la Ley acusada en esta parte de la sentencia.² Esta variación a la estructura tradicional de las sentencias de la Corte Constitucional la ha utilizado la jurisprudencia en múltiples ocasiones, por razones similares, desde su inicio³ hasta recientes decisiones.⁴

III. DEMANDA

El ciudadano Henry Villarraga Oliveros, presentó acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1762 de 2015, para pedir que la misma sea declarada inexecutable por violar varias normas de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad. El primer conjunto de cargos presentado es de carácter procedimental, en tanto que el segundo conjunto de cargos se refiere a violaciones materiales de la Constitución. Así, los primeros tres cargos pretenden mostrar como el Congreso violó principios y reglas constitucionales del proceso legislativo, en tanto que los dos restantes, se concentran en mostrar la irrazonabilidad y desproporción de la Ley, así como el desconocimiento de principios básicos del derecho penal.

1. En primer lugar el accionante considera que se violaron principios y reglas constitucionales del procedimiento legislativo. A saber, los principios de

² Se transcribirá la totalidad del texto de la Ley 1762 de 2015 al final de la sentencia, a manera de anexo.

³ En varias oportunidades, por varias razones, la Corte ha dejado de transcribir el texto demandado al inicio de la sentencia, como convencionalmente lo hace. Así, por ejemplo, lo dejó de hacer en la sentencia C-184 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz) “*en consideración al número de artículos demandados, y con el propósito de facilitar el análisis de cada uno de ellos*” (veinte artículos); en la C-675 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell) “*en aras de la brevedad*” (cuarenta artículos); en la C-215 de 1999 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez) “*en atención a la extensión y diversidad de temas que plantean las demandas*” (veinte artículos); en la C-246 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell y José Gregorio Hernández Galindo; SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa) “*debido a su extensión*” (la Ley aprobatoria y las cláusulas del convenio internacional); en la C-969 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz; AV Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis) incorporó el “*texto publicado en los respectivos Diarios Oficiales*” a la sentencia (treinta y ocho decretos ley, de diversos artículos cada uno); en la C-090 de 2001 (MP Carlos Gaviria Díaz) “*para una mejor comprensión y análisis de los temas*” (varios artículos objetados de un proyecto de ley) y en la C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) “*en razón de la extensión de los textos acusados*” (el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal).

⁴ Recientemente la Corte Constitucional ha dejado de transcribir los textos legales acusados al inicio de la sentencia, como tradicionalmente lo hace, en varias oportunidades. Ver por ejemplo las sentencias C-027 de 2012 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SPV Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva); C-051 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); C-590 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); C-862 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada; SPV María Victoria Calle Correa; AV Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Elías Pinilla Pinilla); C-535 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo); C-335 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV María Victoria Calle Correa; AV Luis Ernesto Vargas Silva, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-465 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Iván Palacio Palacio; AV María Victoria Calle Correa); C-947 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); C-150 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo; SPV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva, Mauricio González Cuervo, Martha Victoria Sáchica Méndez), C-620 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio, AV Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado). Las aclaraciones y salvamentos no versan sobre la modificación en la metodología de la transcripción de las normas acusadas.

unidad de materia, de publicidad legislativa, la regla de exigencia de votación nominal y el principio de consecutividad e identidad flexible.

1.1. En cuanto al principio de unidad de materia, el accionante sostiene que no es posible entender por qué si la temática de la ley era “[...] *la adopción de instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, no se explica entonces, la razón por la cual se realizó la modificación al Código Penal respecto del delito de lavado de activos, sabiéndose que esta conducta que ya aparecía dentro del ordenamiento jurídico, y contaba con un amplio espectro de delitos subyacentes o determinantes del mismo –pues, en total ascendían a 55 conductas punibles graves generadoras de dinero sucio que causan daño al orden económico y social–, hoy, en virtud a este marco normativo se le adicionan cuatro conductas punibles subyacentes.*”⁵ Para el accionante, “[...] *resulta no solo un contrasentido sino una verdadera desproporción del legislador, que bajo el sofisma de querer adoptar instrumentos contra el lavado de dinero, se quiera presentar como una circunstancia conexas el delito de contrabando, y al abrigo de dicho argumento, se haya incorporado sin razón alguna otra serie de conducta subyacentes o determinantes del lavado de activos, como es el caso del favorecimiento al contrabando, el favorecimiento al contrabando de hidrocarburos y el fraude aduanero; pues en realidad, si lo que se quería era adoptar instrumentos jurídicos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, no requería el legislador acudir a modificación de un complejo de normas que nada tienen que ver con la prevención del lavado de activos, y quizá con el contrabando, como es el caso de las reformas al código del comercio, al cobro del impuesto del consumo, y las sanciones por el no pago, por cuanto, ese proceder se erige como un sofisma de distracción para realizar una expansión punitiva innecesaria que por la complejidad que demanda la investigación del delito de lavado de activos, lo que se convierte es en un verdadero modelo de atascamiento de las diferentes investigaciones.*”⁶ El accionante, al referirse a las competencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes de las Cámaras (asunto que será expuesto posteriormente), reafirmó este cargo en los siguientes términos: “[se vulneró] *el principio de identidad que consiste en que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones.*”⁷

1.2. En relación a la violación del principio de publicidad como requisito esencial del trámite legislativo en el proceso de aprobación de la ley acusada, la acción presentada dijo que se habían cometido las siguientes ‘irregularidades’:

“1) Ni el Acta 055 del 2 de junio de 2015 ni en la Gaceta del Congreso N° 484 del 15 de julio de 2015 se consignó el texto

⁵ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 69.

⁶ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 69.

⁷ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 90.

que fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. || 2) Tampoco se consagró en ellas como fue su votación del proyecto de ley 190 de Cámara. || 3) Menos aún se consignó ni publicitó cuales fueron las modificaciones que se realizaron al citado proyecto de Ley N° 190 de Cámara. || 4) Las demás publicaciones que se surtieron no cumplieron las publicaciones dentro de los periodos o términos señalados en la Ley 5ª de 1992.”⁸

1.3. Con relación a las reglas de votación en el trámite legislativo la acción de inconstitucionalidad señaló lo siguiente,

“Conforme dan cuenta las grabaciones magnetofónicas y televisivas de los debates, trámites y discusión y aprobación del Proyecto de Ley 94 de 2013 de Senado y 190 de 2014 de Cámara, se podrá observar, escuchar y constatar que allí no se surtió ni dio cumplimiento estricto a las exigencias establecidas en los artículos 133, 146 y 157 de la CP, esto es, no hubo votación nominal con relación a la aprobación de la citada ley, y por ende, la misma está llamada a ser declarada inexecutable por la ocurrencia de esta clase de vicios de forma. || Tampoco se demuestra dicha votación nominal en las Gacetas del Congreso que contienen el trámite surtido de la Publicidad del Proyecto de Ley 94 de 2013 Senado y 190 de 2014 Cámara, las cuales anexo como elementos probatorios documentales válidos para demostrar la falencia y comprobación de esta sustancial irregularidad que debe conllevar a la exclusión del ordenamiento jurídico de la ley 1762 de 2015, por ser ella abiertamente inconstitucional al haber acontecido en su trámite esta clase de irregularidades procedimentales.”

1.4. Con relación a la competencia de las comisiones legislativas del Congreso de la República, la acción indicó que se había incurrido en una violación en los siguientes términos,

“[...] la ley 1762 de 2015 por su fárrago de temas jurídicos incluidos en ella (violación del principio de unidad de materia) desconoció las cláusulas de competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República conforme lo señala la Constitución Política en sus artículos 151 y 152 y las Leyes Orgánicas 3ª y 5ª de 1992.

[...] || El Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado y 190 de 2014 Cámara rindió ponencia para primer debate en la

⁸ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 84.

Comisión Primera Constitucional Permanente, con fundamento en los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992; los asuntos de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente se encuentran consagrados en el artículo 2 de la ley 3 de 1992 [...]. || Una vez analizados los temas que son de conocimiento de la Comisión Primera Constitucional Permanente podemos decir que la ley 1762 de 2015 inició su trámite y se presentó ponencia en una Comisión Constitucional permanente diferente a aquella que le correspondía conocer por su contenido de los temas a tratar en dicha ley; pues, la ley regula temas de comercio exterior en relación a las prácticas desleales del comercio, lucha contra la corrupción, medidas de integración, control policivo y control aduanero, normas del ordenamiento penal y procesal penal, régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo, disposiciones en materia comercial, normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando y caracteriza ciertas modalidades de comercio ilegal.”⁹

Para el accionante, al ser un tema de comercio exterior la materia central del proyecto de ley, “[...] debió debatirse en primer debate en las Comisiones Segundas del Senado y de la Cámara de Representantes por ser ellas las competentes para tramitarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución Política y el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, norma que asignan a estas Comisiones los proyectos de ley referentes al comercio exterior.”¹⁰

2. En segundo lugar se considera que la Ley acusada es inconstitucional por cuanto el legislador ordinario modificó a través de ella leyes orgánicas y estatutarias sin tener la competencia para hacerlo. Implicaría, la violación de las reglas de los procedimientos legislativos especiales para cierto tipo de leyes de la República. A su juicio, “[...] *la Ley 1762 de 2015 se torna abiertamente inconstitucional en tanto que reglamenta materias de competencia exclusiva de leyes orgánicas, y por ende conforme se señaló inicialmente, ese irregular trámite genera un vicio competencial que afecta de suyo toda la ley expedida.*”¹¹ En la demanda se dijo lo siguiente,

“[...] al expedirse la [Ley acusada] el Congreso de la República no tuvo en cuenta que con esas modificaciones se estaban mudando normas cuyo procedimiento no era el mismo que corresponde a las leyes ordinarias como es el caso de la ley

⁹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 88.

¹⁰ Para la acción de la referencia, teniendo en cuenta el fin de la ley acusada (fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal] se puede concluir que la materia central de la misma es la regulación del comercio exterior (Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 89).

¹¹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 71.

orgánica de la UIAF, el estatuto orgánico financiero, la ley orgánica del transporte, ordenamientos jurídicos estos cuyo procedimiento de expedición y modificación, tiene señalado un trámite diferente el marco constitucional. || Las disposiciones de las leyes orgánicas antes referidas, no es el mismo que se previó para la expedición de una ley ordinaria por cuanto ellas tienen y deben sujetarse al estricto procedimiento señalado en el artículo 151 de la carta política y al haberse realizado una modificación a los citados estatutos orgánicos por la vía de una ley ordinaria, se incurrió entonces en un grave defecto formal que impide el nacimiento a la vida jurídica de la reformas introducidas a tales estatutos.”¹²

Se sostiene que la Ley 1762 de 2015 acusada en el presente proceso violó las reglas de procedimiento legislativo especial (1) “[...] *al introducir modificaciones a una Ley Estatutaria como los es la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional [...] sin tener en cuenta el trámite establecido en el artículo 153 de la CP*”¹³; (2) al realizar “[...] *modificaciones a la Ley 1454 de 2011 y a la Ley 338 de 1997 o Ley de ordenamiento territorial, ordenamiento que es una extensión de la Constitución Nacional [...] es una Ley orgánica que requería conforme al artículo 151 de la CP, unas exigencias y especialidades en su trámite, debate, aprobación y expedición [...]*”¹⁴. Adicionalmente, la acción presentó argumentos contra normas específicas de la Ley acusada.

2.1. Se considera que el artículo 15 de la Ley acusada pues en éste se designa competencias a los departamentos y el Distrito Capital, a pesar de que ello no podía hacerse mediante el procedimiento legislativo seguido. Se dijo al respecto,

“Esta función asignada a los departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá no podían asignarse por medio de una ley ordinaria pues tal como lo establece el artículo 151 de la CP la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales debe ser sujeto de regulación por medio de una ley orgánica, cuestión que no aconteció en el presente evento. || Igualmente ese aspecto regulado por la ley 1454 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, analizando el contenido del Capítulo III de Competencias: [artículo 26]”¹⁵.

¹² Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 70.

¹³ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 70.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 70-71.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 71-72.

2.2. En cuanto al artículo 16 de la Ley 1762 de 2015, la acción considera que el “*Congreso extralimitó sus funciones*”. No obstante en este caso no se hace referencia a violaciones respecto del procedimiento legislativo de la norma, sino a cuestiones materiales acerca de las mismas.¹⁶

2.3. Con relación al Capítulo II de la Ley 1761 de 2015 la acción dijo lo siguiente,

“Actualmente cada departamento tiene su propio régimen sancionatorio, con multas y sanciones diferentes, pues según lo establecido el artículo 287 de la CP las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. || 2. Ejercer las competencias que les correspondan. || 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. || 4. Participar en las rentas nacionales.

El Congreso de la República al unificar las sanciones aplicables al impuesto al consumo se extralimitó en sus funciones, pues, como esta norma le está quitando o se está abrogando la competencia que por la autonomía entregada constitucionalmente a las entidades territoriales de regular y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones asignadas, genera su expedición un vicio competencial legislativo que determina la inconstitucionalidad de la ley.”¹⁷

2.4. Concluye el accionante la presentación de estos argumentos de inconstitucionalidad por supuesta incompetencia legislativa en los siguientes términos: “[así] *las cosas este cargo está claramente llamado a prosperar por cuanto con él se ha desconocido y violentado el marco constitucional competencial del poder legislativo en tanto se presenta la violación a la reserva de la ley orgánica en tanto el Congreso no podía ni debía tramitar de esta*

¹⁶ En este caso dice la acción: “En el caso bajo estudio (artículo 16, Ley 1762 de 2015), no hay una proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de cierres temporal de establecimiento donde se comercialicen o almacenen productos sometidos al impuesto al consumo, pues al establecerse que cuando el valor de la mercancía sea inferior a doscientas veintiocho (228) UVT es decir \$6.447.612 el cierre era hasta por (30) días calendario, el valor de la mercancía no guarda proporcionalidad con los días que se realizaría el cierre del establecimiento, pues con esta medida se estaría afectando al pequeño comerciante tendría un mes de pérdidas adicional a las multas y demás sanciones por las que se vería afectado generando una afectación a su mínimo vital y de su familia. || Igualmente dicha sanción no está sujeta al principio [de] legalidad, pues en artículo 16 no está definida en forma clara, expresa y precisa el debido proceso y el derecho de defensa que tendrían las personas sujetas a dicha sanción.” Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 72-73.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 74.

*forma la reforma que se aprobó.*¹⁸

3. En tercer lugar, se alega que la expedición de la Ley acusada violó las cláusulas competenciales constitucionales que le corresponden al Presidente de la República (num. 25, art. 189, CP). De acuerdo con la acción de inconstitucionalidad el Congreso no sólo desconoció las reglas de los procedimientos legislativos especiales, sino también las competencias presidenciales. Dice al respecto,

“[...] todas las normas que reforman, adicionan o complementan el Estatuto Aduanero, son de resorte y competencia exclusiva del señor Presidente de la República, cuando ellas tienen que ver con la regulación de aspectos aduaneros, por expresa autorización que de ello hace el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política. || Resulta entonces un contrasentido que mientras el Congreso de la República a través de la Ley Marco 1609 de 2 de enero de 2013 le confiera facultades pro tempore al señor Presidente de la República para regular los aspectos aduaneros que dicha ley marco contempla y el Legislativo se abrogue una competencia que no le es propia del poder legislativo. || Esto es una flagrante violación al principio de división de poderes y usurpación de funciones públicas.”¹⁹

4. En cuarto lugar, la acción de la referencia considera que algunas de las normas consagradas en la Ley 1762 de 2015 desconocen el principio constitucional de no juzgar a una persona dos veces por lo mismo (*no bis in idem*). En su criterio, esto ocurriría con el delito de lavado de activos (art. 11, Ley 1762 de 2015) y el concierto para delinquir (art. 12, Ley 1762 de 2015). Dijo al respecto,

“No obstante los diferentes pronunciamiento que ha realizado la Corte Constitucional respecto del delito de lavado de activos, y de cara a las cuatro estructuras típicas [...], ellas contienen una serie de verbos rectores para identificar las conductas en ellas descritas, que no es factible delimitarlas con claridad por cuanto varias de tales acepciones verbales llevan implícito un comportamiento al que necesariamente debe preexistir otro, sin que sea factible realizar esa delimitación acudiendo [a] la teoría del concurso de conductas punibles y los principios interpretativos de especialidad, subsunción, alternatividad y consunción, que podrían aplicarse por los operadores judiciales, puesto que la sombra común existente entre cada uno de los verbos rectores, no permite que se delimite claramente un

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 75.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 75.

comportamiento del otro, lo que conduce a que se quebrante el principio de legalidad estricta. Veamos por qué.

(a) Tal ocurre con la comunidad que existe entre los verbos ‘ingresar’ o ‘extraer’ mercancías, que presuponen la existencia de otros comportamientos como el de haber adquirido las mercancías, el poseerlas, conservarlas, administrarlas, resguardarlas, custodiarlas, transportarlas ya sea directa o indirectamente, por cuanto precisamente lo que se ingresa al territorio nacional, son bienes denominados ‘mercancías’, que antes de su ingreso, han sido ‘adquiridos’ por el autor de la conducta posterior denominada como ‘ingreso’ o ‘extracción’ del o al territorio nacional, los debe ‘transportar’, para posteriormente atravesar con ellos la frontera, los ‘custodia’ como es obvio, los ‘conserva’, ‘oculta’ su verdadera naturaleza u origen, y por esa razón, al realizar el ingreso de tales bienes, de manera inmediata su comportamiento se adecua al tipo penal de lavado de activos, con lo cual, se pone no sólo doblemente el mismo comportamiento, sino triplemente, dado que tanto el favorecimiento al contrabando como el lavado de activos, fácticamente tienen unas acepciones verbales, que no permiten realizar una distinción precisa de las conductas en cuestión, contrariándose así entonces la prohibición del doble juzgamiento por el mismo hecho. || Los tipos penales en cuestión se refieren a un sujeto activo indeterminado, el mismo sujeto pasivo que es el Estado Colombiano como titular del orden económico y social del bien jurídico protegido; un mismo objeto material las cuales son las mercancías ingresadas de contrabando, las que deben haber sido adquiridas previamente, es decir, la confusión es tal, que necesariamente el operador jurídico se verá en la necesidad de sancionar triplemente o cuádruplemente un mismo comportamiento, dada la evidente falla técnica legislativa con la cual se quebrantó la prohibición constitucional.

(b) Se erige como delito subyacente del delito de los punibles de Lavado de activos (art. 11 de la Ley 1762 de 2015) y concierto para delinquir (art. 12 de la Ley 1762 de 2015), los reatos de contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento y facilitación del contrabando y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos, cuando estos ya han sido no sólo objeto de regulación y tratamiento en el delito transnacional de lavado de activos como se observó antes y como a continuación lo precisaré, sino que esas conductas ya han sido tenidas en cuenta en los tratados, convenios, acuerdos y recomendaciones de la lucha contra este flagelo. || Si la intención del legislador era la de combatir el

contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento y facilitación del contrabando y favorecimiento del contrabando de hidrocarburos haciendo más gravosas esas conductas de quien incurra en dicho comportamiento, no requería razonablemente hablando, acudir a semejante galimatías jurídico, pues le basta simple y llanamente aumentar el marco punitivo como lo realizó con otros tipos penales, sin tener la necesidad de acudir a ese tipo de alambique jurídico con el que abandonó el deber de garantía que también tenía como límite para la elaboración de las normas, previsto en el artículo 2° de la Constitución, evitando de manera precisa que a cualquier ser humano se le juzgue doblemente por dicho comportamiento. || Aquí el legislador abandonó esa obligación, ese deber de garantía o de garante, y se colocó al servicio del expansionismo irracional del marco punitivo sin que existiera una necesidad para ello [...].”²⁰

Para el accionante, el legislador abandonó dentro de su libertad de configuración sus obligaciones constitucionales de intervención mínima y “[...] *se colocó al servicio del expansionismo irracional del marco punitivo sin que existiera una necesidad para ello, desconociendo en esta forma las orientaciones que sobre el tema ha trazado la Corte Constitucional [...].* || [...] *como si no existiera otra forma más racional para combatir el contrabando [...].*”²¹

A juicio de la demanda, existen 55 conductas punibles subyacentes, tanto directa como indirectamente que pueden servir para penalizar la conducta de lavado de activos (la demanda presenta una lista de 55 nombres de delitos, en especial aquellos contra el sistema financiero y contra la administración pública).²² Se menciona que los delitos contemplados en la ley de contrabando

²⁰ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 59-60.

²¹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 60.

²² La lista es la siguiente: 1) extorsión; 2) enriquecimiento ilícito, 3) secuestro extorsivo; 4) Rebelión, 5) tráfico de armas, 6) tráfico de menores de edad, 7) financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, 8) tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, 9) Delitos contra el sistema financiero, 10) delitos contra la administración pública, 11) delitos vinculados con el producto de los delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, 12) utilización indebida de fondos captados del público, 13) operaciones no autorizadas con accionistas o asociados, 14) captación masiva habitual de dinero, 15) negativa de reintegro, 16) manipulación fraudulenta de especies inscritas en el Registro Nacional de Valores e intermediarios, 17) peculado por apropiación, 18) peculado por uso, 19) peculado por aplicación oficialmente diferente, 20) peculado por aplicación oficial diferente frente a los recursos de la seguridad social, 21) peculado culposo frente a los recursos de la seguridad social integral, 22) omisión del agente retenedor o recaudador, 23) destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos, 24) fraude de subvenciones, 25) concusión, 26) cohecho propio, 27) cohecho impropio, 28) cohecho por dar u ofrecer, 29) violación al régimen legal o constitucional de inhabilidad o incompatibilidades, 30) interés indebido en la celebración de contratos, 31) contrato sin cumplimiento de requisitos legales, 32) acuerdos restrictivos de la competencia, 33) tráfico de influencias de servidor público, 34) tráfico de

de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento del contrabando y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos, no eran necesarios. Dice al respecto: *“Ninguno o muy pocos de estos punibles ha tenido que introducirse dentro del tipo penal de lavado de activos para ser considerado delito subyacente de aquel; en tanto el operador jurídico en aplicación a las recomendaciones, tratados y convenios internacionales, han venido desarrollando jurisprudencialmente y en acatamiento a esa persecución de tan grave delito, las cincuenta y cinco conductas penales que directa o indirectamente tocan con el punible de lavado de activos.”*²³ Por ello concluye categóricamente: *“Aceptar y avalar la redacción del tipo penal de lavado de activos como hoy está siendo considerado en su redacción y técnica jurídica por la Ley 1762 de 2015, como también lo está siendo la redacción del punible de enriquecimiento ilícito, es, no sólo gravar doble o triplemente una misma conducta, bajo el tamiz de la justicia penal, sino que, violenta y desconoce grandemente ese principio constitucional que prohíbe que cualquier persona sea juzgada dos veces por el mismo hecho.”*²⁴

Al querer precisar la acusación, la acción de la referencia sostiene lo siguiente,

“[...] al haberse abandonado por el Congreso la función garantista de derechos que también le atañe y le correspondía aplicar, y potar por ese expansionismo punitivo, adoptando una redacción tal, que no permite distinguir una conducta de la otra, esto es, que dentro de este contexto, no se avino a la obligación de cumplir con el principio de tipicidad estricta, dejando entonces al azar del intérprete la delimitación de las conductas y en riesgo de que en un juzgamiento futuro, se sancionen o puedan llegar a investigar y sancionar más de dos veces por el mismo comportamiento a la persona que llegue a incurrir en la conducta punible de contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento y facilitación del contrabando y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos [...], por cuanto como ya se ha precisado, para ingresar bienes al territorio nacional o extraerlos del mismo sin el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras,

influencias de particular, 35) enriquecimiento ilícito de servidor público, 36) prevaricato, 37) prevaricato por omisión, 38) abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, 39) abuso de autoridad por omisión de denuncia, 40) revelación de secreto, 41) utilización de asunto sometido a secreto o reserva, 42) utilización de información oficial privilegiada, 43) asesoramiento y otras actuaciones ilegales, 44) intervención en política, 45) omisión de apoyo, 46) usurpación de funciones públicas, 47) simulación de investidura o cargo público, 48) usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas, 49) abuso de función pública, 50) violencia contra servidor público, 51) perturbación de actos oficiales, 52) utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública, 53) utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública, 54) soborno transnacional, 55) asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.” Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 62-63.

²³ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 63.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 64.

implica ello, que tales bienes: (i) ya hayan sido adquiridos por quien los ingresa o los extrae, (ii) sea transportados, (iii) administrados, (iv) resguardados, (v) poseídos, (vi) ocultados, antes del ingreso o extracción, y en esas condiciones, aquí en realidad surge la posibilidad cierta y real de confundir al operador jurídico penal en tanto no se puede determinar con claridad, qué es lo primero en esas conductas; o es la realización o conjugación del reato de lavado de activos, o lo es el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, o lo es el fraude aduanero, o lo es el favorecimiento y facilitación del contrabando o por el contrario lo es el contrabando. Ahí existen no sólo ese panorama oscurantista de la ley sino que genera y produce el interrogante de qué es lo que debe realmente reprocharse. || Si es primero el lavado de activos y después el contrabando, entonces, cuál es el subyacente de cuál o es éste de aquel o es aquel de éste, se trata de un asunto en el que por la definición de las conductas el legislador ha dejado en el limbo al intérprete, quien en manera alguna puede usurpar las competencias que le son propias al legislador y quien constitucionalmente no podía delegarlas al operador jurídico. Justamente el principio de configuración legislativa consiste en la facultad y amplitud del legislador para configurar de manera clara, precisa, concreta y determinada los injustos, los procedimientos pero ello no es óbice para que se deje la puerta abierta para que sea el operador jurídico hacer [sic] las adecuaciones normativas.”²⁵

Finalmente, la acción de inconstitucionalidad concluye este cargo señalando que “[...] dicha violación no se hubiera producido si únicamente se hubiese incrementado la punibilidad en cada uno de los preceptos y no se hubiere modificado el delito de lavado de activos, porque en ese evento no existiría peligro de sancionarse dos veces el mismo hecho o el mismo comportamiento, tampoco se hubiese presentado para la construcción o la redacción de las modificaciones a tales tipos penales, una redacción diferentes acudiendo a otro tipo de verbos rectores en los que no implica dejar una sombra común entre ellos [...]”²⁶

5. En quinto lugar, la acción presentada considera que la Ley viola los principios de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad, conforme a la exposición de motivos de la misma. A juicio del demandante la Ley 1762 de 2015 es un mecanismo jurídico que pretende hacer más dura la labor de pequeños comerciantes en favor de los productos de las grandes marcas y grandes comerciantes.²⁷ En su concepto, “[...] *mientras no se realicen los*

²⁵ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folios 64- 65.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 66.

²⁷ Dice la acción de inconstitucionalidad de la referencia: “[...] *la Ley 1762 de 2015 no es más que un*

*controles totales a las mercancías que ingresan al país, no se puede, so pretexto de perseguir el delito de contrabando, tratar de enmarcar dicho comportamiento con la conducta de lavado de activos para buscar proteger actividades monopolísticas que la Constitución Política de Colombia prohíbe.”*²⁸ De manera particular, el accionante se refiere a que la Ley acusada pretende constituirse en el “*azote de los pequeños comerciantes organizados en los Sanandresitos de Colombia, en tanto que ellos realizan actividades completamente lícitas, no son los que transportan, ingresan ni ocultan mercancías ingresadas al país contraviniendo el régimen aduanero o [...] tributario, pues sólo han buscado una actividad u oficio lícito con el cual han logrado obtener su sustento diario y el de su familia, y allí más de cuatro millones y medio de personas obtienen sus ingresos personales y familiares diariamente. [...].*”²⁹

Con relación a la violación de los derechos económicos, sociales y culturales y del principio de progresividad y no regresividad y desconocimiento de la costumbre judicial la acción sostiene lo siguiente:

“[...] Colombia estaba obligada conforme al principio de progresividad a: (i) no reducir la protección que había sido reconocida por el Estado y a no derogar los regímenes o condiciones más favorables para los empresarios-trabajadores y a minorías étnicas; (ii) a la no expedición de medidas legislativas que retrotraigan o menoscabe algún derecho reconocido o desmejorar alguna situación de hecho favorable que tenga cualquier trabajador o grupo étnico.

Acorde a lo anterior, la Corte Constitucional frente a los derechos de la seguridad social ha fijado unos criterios mínimos para ser tenidos en cuenta en defensa de aquellos derechos sociales, y bien pueden ellos, por analogía, ser aplicados al caso en particular que nos ocupa.

La Corte ha señalado que una vez alcanzado un nivel del protección de un derecho económico, social y cultural, existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y por lo tanto la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas atentatorias a estos derechos y a esos grupos minoritarios más desprotegidos (C-228 de 2011), como

instrumento que sirve a esos grandes importadores de las franquicias internacionales que bajo la protección de esta legislación pretenden ahora sí, imponer una actividad monopolística de ciertos productos y mercancías que sólo ellos introducen al país con el supuesto levante automático o documental, aprovechándose precisamente de esa ineficiencia estatal.” Expediente, folio 30.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 30.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 30.

ocurre hoy en día con la Ley 1762 de 2015. || Igualmente, como consecuencia de lo anterior, se ha precisado que se debe realizar un test de no regresividad para hacer el control de constitucionalidad de las normas que aparentemente se desconocen o crean un retroceso de esos derechos. Y es eso, precisamente lo que ocurre con la Ley 1762 de 2015 y lo cual solicito sea aplicado al marco jurídico que contiene esta ley demandada a efecto de que se establezca si en verdad la misma representa un claro desconocimiento de estos principios.”

Sin dar ningún argumento concreto de porqué la aplicación de los criterios señalados por la jurisprudencia para determinar cuándo se ha violado el principio de progresividad y no regresividad llevaría a la conclusión de que, en efecto, sí se han desconocido tales principios, la acción de tutela afirma que esa sería la conclusión a la que se debería llegar.³⁰ Expresamente dice el accionante en el texto presentado a la Corte,

“Estando absolutamente seguro que de realizarse la aplicación de estos pasos y este test la ley 1762 de 2015 se torna regresiva y atentatoria contras este sector social y económico de la vida nacional.

Cuando esta ley atenta contra el empleo y supervivencia de cuatro millones y medio de personas que obtienen sus ingresos propios para sostener a su familia y sostenerse ellos mismos, pretendiendo acabar con este sector formal de la economía colombiana a punta de un expansionismo punitivo propiciado por ciertos sectores económicos del país y de la mano del Gobierno de turno y unos legisladores que presionados por la maquinaria del Estado, aprueban una legislación regresiva y desestimulante para un sector de la economía nacional que tiene un nicho de mercado que no es otros que las clases de estratos 2, 3 y 4 de la sociedad, es buscar generar con esa clase de legislación elementos generadores de violencia y descontento ciudadano que podrían generar más violencia y desestabilización en la sociedad colombiana [...]”³¹

La acción sostiene que la Ley acusada crea “una gran brecha entre ricos y pobres” por cuanto,

“[...] con ella sólo se pretende proteger y amparar a unos pocos sectores de la economía colombiana y de capital extranjero, que al amparo de la citada ley entronizan sus actividades

³⁰ La acción de inconstitucionalidad se refiere expresamente a los criterios establecidos en la sentencia C-038 de 2004.

³¹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 82.

monopolísticas en la comercialización de productos o mercancías de vinos y licores; de perfumería y cosméticos; de repuestos y autopartes; de textiles, ropa y calzado; de drogas o fármacos; de tecnología y electrodomésticos, los cuales están hoy en cabeza de pocas personas que han logrado que se les entregue exclusividad y franquicia para su distribución en regiones como América del Sur y el Caribe. Con ella sólo se benefician quienes se han prevalido de la obtención de esas franquicias o distribuciones exclusivas quienes al amparo de la ley en comento pretenden (i) imponer los precios de mercado de sus productos, (ii) ser distribuidos mayoristas exclusivos (sic) en este país; (iii) venderle sus productos a determinados distribuidores minoritarios. || La ley no desarrolla salvaguardas ni protecciones para los sectores menos favorecidos, por el contrario los desprotege como lo está haciendo hoy con sectores indígenas que sobreviven de la distribución minoritaria de combustibles o de mercancías que adquieren en las ciudades fronterizas de Colombia como lo son la tribu Wayuu residente en la Guajira o las que residen en Cúcuta, Leticia o Nariño. || Tampoco se protege ni se dan oportunidades para que importen los pequeños y medianos comerciantes de Colombia, por el contrario, las trabas y demás gravámenes impuestos por el INVIMA, o por el Ministerio de Comercio Exterior o por la misma DIAN atentan contra este sector valioso de la economía nacional.”³²

Para el accionante, “[...] *el legislador se equivocó al tratar de penalizar conductas que son de contenido económico y peor aún en enfocar su poder represivo en perseguir a los pequeños y medianos comerciantes y no a los grandes y mayores contrabandistas de Colombia, de manera pues, que atacar con sevicia y desproporción a un sector valioso de la economía colombiana, que son gestores de paz, que buscan día a días su sustento diario y el de su familia, desarrollando actividades lícitas como lo son los pequeños y medianos comerciantes de Colombia es desconocer sus derechos económicos, a desempeñar con libertad su oficio y su actividad económica que por más de 50 años ha sido tolerada y aceptada socialmente por toda la sociedad colombiana. Esto va en contravía de los derechos constitucionales consagrados en los artículos 26, 38, 58 y 333 de la CP y por ello se acude a esta Augusta Corporación para implorar el amparo de este importante sector socioeconómico de Colombia.*”³³

IV. INTERVENCIONES

A continuación se presentan las posiciones de cada una de las intervenciones

³² Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 78.

³³ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 79.

presentadas dentro del proceso, agrupándolas, para mayor claridad, de forma general y por cada uno de los cargos presentados por la acción de inconstitucionalidad de la referencia.³⁴

1. *Intervenciones.* Las posiciones de las autoridades, instituciones y personas que participaron en el proceso, pueden agruparse de la siguiente manera.

1.1. Tres de las autoridades que intervinieron, presentaron a la Corte Constitucional como solicitud principal que se inhibiera de resolver de fondo los argumentos de la demanda. A su juicio ninguno de los cargos presentados reúne los requisitos para poder ser analizados en sede de constitucionalidad. Tal es el caso del Ministerio de Minas y Energía;³⁵ el Ministerio de Relaciones Exteriores;³⁶ y de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN).³⁷ Otra de las autoridades intervinientes en el proceso, la Fiscalía General de la Nación, consideró que la Corte se debería inhibir de conocer algunos de los cargos, sobre todo los referentes a la supuesta irrazonabilidad de las medidas legales acusadas, puesto que éstos no son pertinentes, ya que se fundan básicamente en razones de conveniencia, no en argumentos constitucionales.³⁸

1.2. Las siete autoridades y la asociación que participó en el proceso pidieron a la Corte que declarara exequible la Ley 1762 de 2015 con relación a los cargos presentados en la demanda, por considerar que ninguno de ellos debe prosperar. Tres de las autoridades, como se dijo, presentaron esta petición como subsidiaria, mientras que las cuatro restantes y la asociación la presentaron como petición principal. Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;³⁹ el Ministerio de Minas y Energía (subsidiariamente); el Ministerio de Relaciones Exteriores (subsidiariamente); Ministerio de Justicia;⁴⁰ la Dirección de Impuestos y Aduanas, DIAN (subsidiariamente); el Representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI);⁴¹ y la Fiscalía General de la Nación (en la mayoría de los cargos). Defendió la exequibilidad de las normas acusadas la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).⁴²

³⁴ La Superintendencia de Industria y Comercio se excusó de participar en el proceso de constitucionalidad en los siguientes términos: “[...] el contenido y naturaleza del asunto objeto de análisis no se relaciona de manera alguna con las funciones que de manera general son de inspección y vigilancia y control que el legislador le ha conferido a esta Superintendencia, razón por la cual no es pertinente pronunciarnos de fondo dentro del expediente de la referencia.” Comunicación de la Superintendencia de industria y comercio; expediente, segundo cuaderno, folio 46.

³⁵ Participó mediante apoderado.

³⁶ Participó mediante apoderado.

³⁷ Participó mediante apoderado.

³⁸ Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, Rafael José Lafont Rodríguez.

³⁹ Participó mediante apoderado.

⁴⁰ Participó mediante apoderado.

⁴¹ Bruce Mac Master.

⁴² Esta intervención fue extemporánea.

1.3. Por otra parte, un conjunto de ciudadanos, dedicados a actividades de comercio (según lo afirman en sus escritos), participaron en el proceso para coadyuvar la demanda y solicitar la inconstitucionalidad de las reglas acusadas, su posición fue presentada y suscrita por seiscientos veintiún (621) ciudadanos.⁴³

1.4. Sólo una institución académica participó en el proceso, sin presentar una posición o solicitud a la Corte más allá de someter a su consideración sus argumentos y reflexiones; la Universidad Externado de Colombia.⁴⁴

2. Argumentos de las intervenciones. Ahora bien, los principales argumentos en los que cada una de las intervenciones fundó su posición fueron los siguientes.

2.1. *Inhibición*

2.1.1. El Ministerio de Minas y Energía consideró que se debe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda. A su parecer, *“no puede ser aceptado que se cite que todos los artículos de la Ley 1762 de 2015 son inconstitucionales y no se haga una confrontación artículo por artículo de la ley de la Constitución y menos que unas especulaciones y aseveraciones críticas de la deficiencia institucional del control de contrabando como fuerza de violación material normativa [...]”*.⁴⁵ En su criterio, la demanda se ocupa en gran parte de *“[...] opiniones e interpretaciones vagas y plantea un querer del actor en el sentido que se aplique y reviva la despenalización [de] las conductas para dar puertas abiertas a la apertura económica, razonamiento que [...] parece inoportuno e inconducente en una acción de constitucionalidad, más adelante se limita a plantear una serie de fallas de la institucionalidad administrativa de control del fenómeno del contrabando, desconociendo justamente el objetivo principal de la demanda contra la ley atacada.”*⁴⁶ El Ministerio, no obstante, solicitó a la Corte Constitucional que si decide entrar a conocer de fondo la demanda, haga un pronunciamiento de exequibilidad. Las razones para sustentar esa solicitud serán presentadas a medida que se presenten los argumentos frente a cada uno de los cargos.

2.1.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó la inhibición por parte de la Corte, por considerar que el actor no indica con *“suficiente claridad (coherencia argumentativa)”* las razones de inconstitucionalidad. No indica *“[...] uno a uno los artículos demandados, los fundamentos de su supuesta contrariedad con la Constitución Política de Colombia. Por el contrario, se militan a traer a colación en todas las normas demandadas los mismos fundamentos e idénticas consideraciones a lo largo de su escrito. Es decir,*

⁴³ Intervención ciudadana colectiva; expediente, segundo cuaderno, folio 202 a 291.

⁴⁴ Directora del Centro de Investigación en Política Criminal, Marcela Gutiérrez Quevedo.

⁴⁵ Intervención del Ministerio de Minas y Energía; expediente, segundo cuaderno, folio 50.

⁴⁶ Intervención del Ministerio de Minas y Energía; expediente, segundo cuaderno, folio 50.

existe un pobre estudio de constitucionalidad respecto de cada uno de los artículos objeto de la presente acción. // Igualmente, brilla por su ausencia el requisito de especialidad que debe contener este tipo de controles judiciales excepcionales; en efecto, no existe un solo cargo concreto en el escrito demandatorio contra las normas acusadas y precisadas cada una de ellas, su fundamento es absolutamente vago, impreciso y abstracto, ni siquiera se razona en la demanda los antecedentes de cada artículo demandado, su finalidad y la contrariedad con preceptos constitucionales y pilares fundamentales de nuestro sistema jurídico constitucional.”⁴⁷

2.1.3. La DIAN, por su parte, sostuvo que del “*contenido de la demanda se establece que la misma no cumple con ninguno de los presupuestos de procedibilidad que se exigen para que la Corte Constitucional pueda estudiar la constitucionalidad de la Ley 1762 del 6 de julio de 2015 [...] y adoptar una decisión de fondo, si se tiene en cuenta que: 1) en la demanda [...] se fundamenta la supuesta violación constitucional al modificarse leyes orgánicas y estatutarias afirmando simplemente que en la Ley 1762 de 2015 se desconoció y vulneró el trámite para modificar o reformar leyes orgánicas y leyes estatutarias; 2) en relación con el primer cargo afirma sin ninguna explicación jurídica y razonada que al analizar la nueva estructura típica de los delitos [acusados], el legislador patrio, rompiendo con los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad en un acto de expansionismo punitivo desproporcionado, quebrantó el artículo 29 de la carta de derechos, en la nueva confección sistemática de esos tipos penales, por la incorporación de los delitos de favorecimiento al contrabando, favorecimiento al contrabando de hidrocarburos y contrabando como delitos subyacentes del punible de lavado de activos, lo cual conduce necesariamente a que se termine juzgando y sancionando por más de dos veces el mismo comportamiento asignándole un nombre diferente; 3) afirmar frente al segundo cargo que la Ley 1762 de 2015 debe ser declarada inconstitucional por cuanto en el debate, trámite y aprobación de la misma se realizó un rompimiento de la unidad temática, sin especificar puntualmente cuál de los artículos de la ley demandada pudo haber violado el principio de unidad de materia; afirmaciones que carecen de respaldo jurídico real, convirtiéndose en simples apreciaciones subjetivas. // En este orden de ideas, [se solicitó] no acceder al examen constitucional de fondo de la norma acusada, en la medida en que no se presentan razones específicas que permitan definir con claridad la manera como la norma acusada viola la Constitución Política, y no se presenta un reproche de naturaleza constitucional fundado en la apreciación del contenido de la norma constitucional que se considera vulnerada y la disposición acusada.”⁴⁸*

2.1.4. Para la Fiscalía General de la Nación, la Corte debería abstenerse de responder de fondo los cargos por violación de las reglas de trámite; por

⁴⁷ Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores; expediente, segundo cuaderno, folio 64.

⁴⁸ Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 95.

violación de la reserva de ley orgánica y de ley estatutaria; y por violación de las competencias especiales del Gobierno Nacional en la materia.

2.2. *Inexequibilidad*

Seiscientos veintiún ciudadanos que apoyaron la demanda, suscribiendo un documento conjunto para respaldarla, consideraron que las normas acusadas crean un “[...] *expansionismo punitivo innecesario y nos lleva a la conclusión de creer que resulta más beneficioso, rentable y admisible por el Estado colombiano pertenecer a un grupo armado al margen de la ley que ser o haber escogido la profesión de comerciante*”.⁴⁹

2.2.1. En su intervención, consideran que las normas acusadas desconocen el principio de buena fe que debería regir la actividad comercial. Al respecto afirman:

“[...] bajo la gravedad del juramento, que todas nuestras actuaciones relacionadas con nuestra actividad son cimentadas en la presunción de buena fe, cuando compramos o vendemos algún bien mueble (mercancías), lo hacemos amparados en esta garantía fundamental, lo podemos decir sin temor a equivocarnos que nunca hemos realizado un negocio, transacción o negociación pensando o con la intención de defraudar a nuestros clientes o al estado colombiano; por el contrario –con mucho orgullo lo señalamos– nos hemos formalizado, declaramos y pagamos todas y cada una de las cargas tributarias que el Estado nos ha impuesto, es decir somos actores y competidores en la economía colombiana, pero de forma extraña, encontramos que el Estado o un sector que los representa se ha ensañado contra nosotros, cuando nos realizan operativos sin el respeto del debido proceso; se nos realizan decomisos arbitrarios y somos víctimas de la corrupción de algunos funcionarios de la DIAN y de extorciones de grupos armados ilegales.

Hoy denunciamos a través de esta coadyuvancia el trato diferencial y discriminatorio que recibimos por parte del Estado colombiano, nos hemos convertido en el patito feo de las grandes superficies comerciales y de los pocos beneficiarios de franquicias y distribuciones exclusivas de mercancías extranjeras que sólo a través nuestro se han logrado posicionar en nuestro país y no tienen otra alternativa más que perseguirnos utilizando el Legislativo y a las fuerzas represivas del Estado para poder ellos desarrollar al amparo de esta ley, su

⁴⁹ Intervención ciudadana colectiva; expediente, segundo cuaderno, folio 202.

actividad monopolística de esa distribución exclusiva de mercaderías.

Ustedes pueden revisar o preguntar señores Magistrados de la Corte Constitucional cuantos operativos le hacen al Éxito, Falabella, centros comerciales como Andino, Unicentro o Santa Fe, y encontrarán que la respuesta es ninguno; nunca ve uno que estén haciendo control en esos centros comerciales o grandes superficies, pero, a nosotros nos persiguen con saña, con sevicia, eso es discriminatorio ¿o es que los dueños de los centros comerciales o los propietarios de las grandes superficies son colombianos de mejor estatus? O nosotros por ser casi todos, por no decir que todos, comerciantes de clase media o baja, de la clase obrera colombiana ¿somos ciudadanos de segunda categoría.”⁵⁰

2.2.2. Para este grupo de personas, su actividad se encuentra regulada por las normas civiles, las cuales, sostienen, permiten la venta de cosa ajena. Dicen al respecto,

“Podemos observar que nosotros realizamos nuestra actividad amparados en el artículo 1857 del Código Civil y en virtud a ese amparo legal nuestras ventas o compras de mercancías son perfectamente válidas y ajustadas al ordenamiento jurídico a la luz del marco jurídico sustantivo civil. Por ello, mal puede el Gobierno Nacional presumir como lo hace, amparado en la Ley 1762 de 2015, que las mercancías que nosotros distribuimos son ilícitas y de contrabando y que por ende somos contrabandistas, o lavadores de activos o peor aún, narcotraficantes.

En Colombia está permitida la venta de cosa ajena; sólo que, quien vende debe salir al saneamiento de ello. Es decir, si se permite como lícito la venta de algo que no es del propietario y quien vende debe salir al saneamiento, mal puede, pregonarse que las mercancías que nosotros distribuimos son ilícitas por el simple hecho que según las autoridades aduaneras, aquellas fueron introducidas a nuestro país ilícitamente o contraviniendo el régimen aduanero. || Nosotros no introducimos al país esas mercancías, solo las adquirimos para comercializarlas, en nuestros locales comerciales; las mercancías que pueden y deben ser incautadas por las autoridades aduaneras son todas aquellas que en los puertos, aeropuertos y puestos fronterizos de Colombia ingresan o egresan ilícitamente a nuestro país, contraviniendo ese régimen aduanero. En nuestros centros

⁵⁰ Intervención ciudadana colectiva; expediente, segundo cuaderno, folios 202 (reverso) y 203.

comerciales, al comprar nosotros esos bienes muebles, aplicamos las normas del código civil colombiano, que permite la perfección de la venta con la entrega de la cosa.

[...] || Cuando adquirimos las mercancías para revenderlas o comercializarlas en nuestros locales comerciales, nosotros solo acatamos los preceptos legales que rigen la compraventa de bienes muebles dentro del territorio Colombiano; [...]"⁵¹

2.2.3. Finalmente las personas intervinientes dentro del proceso, pequeños y medianos comerciantes, como se identifican, sostienen que la decisión de perseguir su actividad penalmente implica un grave impacto social. Consideran que sus negocios y su actividad “[...] *subsiste por el esfuerzo de todas las personas que derivan su sustento de esta actividad que desde siempre ha sido macartizada o discriminada; nunca hemos sido beneficiarios de absolutamente ninguna prerrogativa o subsidio del Estado como pasa con otros sectores de la economía y sin embargo nos hemos mantenido a pesar de todos los embates de los que hemos sido víctimas por parte del Estado a través de los operativos arbitrarios de la Policía Fiscal y Aduanera, por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y pero aún por parte de todos los grupos armados ilegales.*”⁵²

2.3. Exequibilidad

Como se dijo, las intervenciones de las ocho autoridades que participaron en el proceso de la referencia presentaron los siguientes argumentos para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

2.3.1. Cargo por violación al principio de unidad de materia

Para los intervinientes, la inclusión de los delitos acusados, delitos subyacentes del lavado de activos, guarda relación estrecha y directa con el objeto de prevenir y sancionar el delito de contrabando, por lo que su inclusión no afecta el principio de unidad de materia. Así, por ejemplo, para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el trámite legislativo del proyecto de ley de ‘anticontrabando’ las modificaciones introducidas –en plenarias y comisiones– se relacionaron siempre con los ejes temáticos del mismo –contrabando, lavado de activos, evasión fiscal– no se evidencia ninguna violación al principio de identidad flexible.⁵³ Para el Ministerio, la Ley 1762 de 2015 se ajusta a tal principio, debido a que aborda contenidos temáticos objetiva y razonablemente conexos entre sí. De hecho, se afirma, la ley “[...] *se estructuró como regulación especializada para combatir el contrabando, el lavado de activos y*

⁵¹ Intervención ciudadana colectiva; expediente, segundo cuaderno, folio 204.

⁵² Intervención ciudadana colectiva; expediente, segundo cuaderno, folio 205 (reverso).

⁵³ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 82 (reverso).

*la evasión fiscal, por lo cual todos los capítulos que la componen se relacionan con tales temas y se complementan [...]*⁵⁴ El Ministerio de Justicia resaltó en su intervención que las normas acusadas, que a su juicio fueron debatidas adecuadamente a lo largo de los debates en Comisiones y Plenarias de las Cámaras del Congreso, guardan relación temática entre sí, y por lo tanto, unidad de materia. En su parecer, desde las exposiciones de motivos de la ley quedó claro este asunto. Dijo al respecto,

“Se ha diagnosticado por las autoridades de control aduanero y, en general, por el Estado colombiano, que el comercio delictivo está siendo utilizado para efectos de lavar activos, respecto de lo cual se identifican dos fenómenos que se deben tener en cuenta: primero, cuando el lavado de activos se comete de manera simultánea con las conductas de contrabando, acudiendo a las diferentes modalidades del mismo y dando visos de legalidad a los bienes respectivos y, segundo, cuando cometido el contrabando y el fraude aduanero, los bienes derivados de este tipo de conductas se quieren ingresar al torrente legal de bienes, de divisas u otros, caso en el cual las conductas perseguidas adquieren el carácter de delito subyacente al lavado de activos. En el proyecto de ley se propuso la modificación de la tipificación del lavado de activos, buscando adecuar la norma a una realidad diagnosticada por la autoridad aduanera, la Unidad de Información y Análisis Financiero de la Fiscalía.

Por su parte, las modificaciones introducidas al Código de Comercio se sustentaron al señalar que era imprescindible que al tratar el proyecto de ley temas relacionados con el comercio ilegal se deben prever algunos cambios necesarios en materia de legislación mercantil, particularmente aquellas normas relacionadas con el comercio ilegal se deben prever algunos cambios necesarios en materia de legislación mercantil, particularmente aquellas normas relacionadas con las sanciones a quienes suministren información requerida por la Superintendencia de Sociedades o el ente correspondiente en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Asimismo se menciona la importancia que tienen los revisores fiscales en materia de control al contrabando, como terceros llamados a detectar y poner en conocimiento de los administradores, socios y autoridades correspondientes, las irregularidades que se puedan presentar sobre el manejo de los bienes, por lo cual se les impone el deber de informar tales irregularidades para efectos de determinar en qué casos la empresa comercial es utilizada para fines ilícitos. En esa

⁵⁴ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 83.

medida el proyecto de ley modifica el Estatuto Anticorrupción imponiendo a los revisores fiscales el deber de denunciar los actos de contrabando y lavado de activos, además de los actos de corrupción pública y privada.

En cuanto tiene que ver con el impuesto al consumo de cervezas, licores, vinos, cigarrillos y tabaco, igualmente se adujo como justificación del proyecto de ley, que se pretendía contemplar un régimen sancionatorio más robusto para el control en materia de defraudación por evasión de este impuesto a los departamentos y al Distrito Capital, en orden a combatir diversos fenómenos en materia de comercio de bienes sujetos al impuesto al consume que se comercializan ilegalmente y gran medida derivan de actividades de contrabando. Al respecto ha de tenerse en cuenta que el impuesto al consumo debe ser asumido tanto por quienes producen este tipo de bienes en el país como por aquellos que los ingresan para ser consumidos en el territorio nacional. El fenómeno del contrabando de cigarrillos, licores y cerveza tiene un elevado impacto fiscal. La evasión del impuesto al consumo genera competencia desleal y ello afecta gravemente a los productores nacionales y a los importadores legales, quienes deben asumir el pago de impuesto y aranceles por el ingreso del producto.

Con fundamento en lo anterior, es clara la conexión o relación temática de cada una de las citadas disposiciones con el objeto y finalidad de la Ley 1762 de 2015, mediante la cual se adopta instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, por lo cual de manera alguna se configura la vulneración del principio de unidad de materia.⁵⁵

En su intervención, la DIAN resaltó que la unidad de materia no significa ‘simplicidad temática’, “[...] *de tal suerte que se piense erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, sólo puede referirse a un mismo o único tema, pues la expresión ‘materia’ a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley.*”⁵⁶

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, sostuvo que la Ley 1762 de 2015, “[...] *dese el inicio de su trámite en el Congreso evidenció una temática clara, consistente en combatir las conductas criminales del contrabando, el*

⁵⁵ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folios 138 (reverso) y 139.

⁵⁶ Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 101 (reverso).

lavado de activos y la evasión fiscal”; el legislador tenía la intención “[...] inclusive de modificar normas vigentes en el ordenamiento, referentes a tales conductas criminales. Tales fenómenos delictivos se caracterizan por su notoria especialidad, modernización y complejidad. Ello necesariamente obliga a ajustar las normas penales y de otras ramas del derecho a tales realidades cambiantes. || [...] La estructuración de esta nueva ley permitió tender un esquema integral de prevención, control y sanción del contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, que forzosamente debía extenderse a diferentes regímenes legales. Todo ello, con el propósito coherente de combatir eficazmente esos fenómenos criminales.”⁵⁷ Para la Fiscalía existe identidad temática, causal, teleológica y sistemática entre la norma demandada y la materia dominante de la misma.

Finalmente, la ANDI sostuvo que “[...] la inclusión del contrabando como uno de los delitos cuya rentabilidad es susceptible de ser blanqueada es apenas lógico, en la medida que se trata de un delito que implica rentabilidad para su autor, la cual puede ser ficticiamente legalizada en su patrimonio. [...] || En este contexto el cargo formulado por el demandante no está llamado a prosperar, en la medida que desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha reconocido los nexos entre contrabando y lavado de activos, así como el valor de los delitos subyacentes, como herramientas para prevenir y sancionar su comisión.”⁵⁸

2.3.2. Cargos por violación al principio de publicidad en el trámite legislativo

Las intervenciones defienden que este principio no fue violado, porque el texto sí fue publicado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo en su intervención un recuento de todo el proceso legislativo de la Ley acusada, concluyendo que el principio de publicidad se cumplió, pues se efectuaron todas las publicaciones requeridas –de ponencias, debates en comisión y plenarias, informes de conciliación y texto definitivo-.⁵⁹ Por su parte, la ANDI indicó que “aunque la ausencia de publicación derivaría en un vicio de procedimiento legislativo y no en una violación del principio de unidad de materia, no sobra expresar que la afirmación del demandante carece de veracidad, en la medida que el Texto Aprobado en Tercer Debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso N° 387 de 2015, publicada el 9 de junio de 2015.”⁶⁰ El Ministerio de Justicia también consideró en su intervención que todas las publicaciones habían sido realizadas correctamente.⁶¹

⁵⁷ Intervención de la Fiscalía General de la Nación; expediente, segundo cuaderno, folio 182.

⁵⁸ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 31.

⁵⁹ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 78.

⁶⁰ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 31.

⁶¹ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 140.

2.3.3. Cargos por violación a las reglas de votaciones legislativas

Las intervenciones defienden que no existió violación alguna a tales reglas en la aprobación de la Ley 1762 de 2015, porque en este caso no se necesitaba una votación nominal, pues la posición de la Comisión era unánime. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que “[...] *es errada la afirmación del demandante sobre la exigencia de realizar votación nominal y pública en todas las instancias de deliberación, debido a que cuando, por ejemplo, existe unanimidad no es necesario agotar tal forma de votación, ni en los eventos en que se plantea la pregunta respecto del querer de la voluntad de la cámara para convertir un proyecto en ley de la República.*”⁶² La intervención hace un recuento de todas las votaciones que se adelantaron durante el trámite del proyecto de ley. La ANDI sostuvo que según la jurisprudencia constitucional, el Reglamento del Congreso (art. 129, num. 16) permite “[...] *avalar la votación ordinaria de un Proyecto de Ley cuando exista unanimidad entre los congresistas. // En el presente caso, el Acta 055 del 2 de junio de 2015, contenida en la Gaceta del Congreso N° 484 de 2015 denota que durante el debate, la Mesa Directiva solo consagró una votación ordinaria en aquellos casos donde hubo unanimidad, mientras que, como se consagra la votación fue nominal en aquellos casos donde hubo disenso.*”⁶³ El Ministerio de Justicia también consideró en su intervención que todas las votaciones habían sido realizadas correctamente.⁶⁴

2.3.4. Cargos por violación de las competencias de las Comisiones Legislativas

Las autoridades y la asociación intervinientes defienden la constitucionalidad de la Ley, advirtiendo que la Comisión que tramitó el Proyecto sí era competente, tanto por el criterio de predominancia y el de especialidad o afinidad. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que el proyecto de ley se tramitó en las Comisiones Primeras de cada una de las Cámaras, porque a estas corresponde conocer sobre los derechos, los deberes y las garantías. En todo caso, se indicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (sentencia C-619 de 2012), sólo es admisible la intervención del juez constitucional cuando la decisión de reparto de un proyecto de ley se hizo arbitraria e irrazonablemente.⁶⁵ Para la ANDI, la jurisprudencia de la Corte ha sentado dos criterios para determinar si un Proyecto determinado se discutió en la Comisión indicada, según dos hipótesis. Si el proyecto de ley regula temas que son objeto de debate en diferentes comisiones legislativas, el conflicto deberá ser resuelto a favor de la Comisión que conozca de la materia *predominante* del proyecto de ley (art. 146 de la Ley 5ª de 1992; criterio de

⁶² Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 78.

⁶³ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 39.

⁶⁴ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 140.

⁶⁵ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 84.

predominancia). Si el proyecto trata un tema que no está adscrito a una Comisión específica, se deberá asignar su trámite a la Comisión que sea competente para tratar materias *afines* (art. 2º, párrafos 1 y 2, Ley 3ª de 1992). Así, considera que el cargo concreto y específico debe analizarse en los siguientes términos: *la ley acusada “[...] adopta instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. En desarrollo de lo anterior, modifica tipos penales, crea procesos policivos, hace modificaciones al Código de Comercio y establece normas de fortalecimiento institucional. Por su parte, las Comisiones Primeras, son competentes para conocer de las estructuras y organizaciones administrativas, así como reglar los derechos, garantías y deberes. Por ello, resulta que tanto las modificaciones al Código Penal y el Código de Comercio, como las normas de fortalecimiento institucional, caen en la órbita de competencias de las Comisiones Primeras, en su función de regular los derechos, los deberes y la organización administrativa. // Así las cosas, la asignación competencial de la ley demandada en el Congreso de la República se ajusta tanto al criterio de predominancia y de especialidad, establecidos por la Corte. Corolario de lo anterior es que su asignación no resulta irrazonable y por ello, no existe el presunto vicio competencial que argumenta el demandante.”*⁶⁶

2.3.5. Cargos por violación de la reserva de ley estatutaria y ley orgánica

Las intervenciones defienden la constitucionalidad de la ley, porque consideran que las leyes modificadas claramente no son leyes orgánicas ni son leyes estatutarias. La ANDI sostuvo respecto a la reserva de ley orgánica lo siguiente: *“[...] ni la Ley 526 de 1999 (por la cual se crea la UIAF) ni el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) están sometidas a la reserva de ley orgánica, como aduce el demandante. Por el contrario, al estudiar el trámite de la Ley 526 de 1999 por el Congreso, se encuentra que se tramitó como Ley Ordinaria. En el mismo sentido, la sentencia C-053 de 2013 aclaró que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una Ley Orgánica. [...] // Ahora bien, en la totalidad del texto demandado no se encuentra ninguna modificación a lo dispuesto por la Ley 1454 de 2011, por lo que no se encuentra de qué manera pudo haberse vulnerado la reserva de ley orgánica respecto de aquella norma. Por el contrario, ambas normas tienen objetos sustancialmente distintos. [...]”*. Por otra parte, con relación a la reserva de ley estatutaria la ANDI dijo lo siguiente: *“[...] la norma demandada no modifica el derecho de acceso a la información pública que protege dicha Ley sino que realiza una interpretación restrictiva del alcance de la reserva del legislador estatutario.”* Por lo dicho, la ANDI solicita a la Corte desestimar el cargo. El Ministerio de Justicia confirmó esta posición al sostener que *“[...] ninguna de las disposiciones de la Ley 1762 de 2015 guarda relación con materias objeto de regulación mediante ley orgánica como el reglamento del Congreso o alguna de las Cámaras, normas sobre preparación, aprobación y ejecución del*

⁶⁶ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 41.

*presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, ni asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Tampoco la ley modifica o afecta normas estatutarias como la referida de la Ley de información pública.”*⁶⁷ De otra parte, la DIAN, al referirse a este cargo, insistió en que la Corte debe inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo, pues “[...] *el argumento del accionante se torna ambiguo e inocuo en la medida en que no concreta su cargo pues solo apunta a señalar en términos generales que al expedirse la Ley [acusada] el Congreso no tuvo en cuenta que con esas modificaciones se estaban mudando normas cuyo procedimiento no era el mismo que corresponde a las leyes ordinarias, por lo tanto [...] no podría la Corte, siguiendo su propia línea jurisprudencial en relación con la presentación de demandas de inconstitucionalidad, realizar un examen completo del cargo, en la medida en que le mismo no es claro, pues no se comprenden las razones específicas que permitan definir con claridad la manera como la disposición acusada vulnera la Carta Política, ello en virtud a que en el juicio de constitucionalidad se debe establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto constitucional, razón por la que resulta imposible resolver de fondo, sobre argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.”*⁶⁸ La intervención advierte que, en todo caso, si se resolviera mirar de fondo el cargo, la Corte debería concluir que no hay lugar a aceptarlo, por cuanto la Ley acusada nunca modifica normas que técnicamente tengan reserva de ley estatutaria o de ley orgánica.

2.3.6. Cargos por violación de las competencias del Gobierno Nacional

Para las intervenciones la Ley 1762 de 2015 no modificó normas ni reguló elementos normativos de la reserva del Estatuto Aduanero ni de las competencias propias del Gobierno Nacional. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “[...] *no todos los asuntos aduaneros son de competencia del Presidente de la República, pues solo son de su resorte aquellos que se relacionen directamente con finalidades de política comercial. Por consiguiente, continúan regulándose por ley los temas que, aunque tengan algún grado de conexidad con aduanas, involucren disposiciones de política fiscal, sancionatoria o penal, los cuales por definición [...] deben ser normados por el Congreso de la República.”*⁶⁹ Al respecto la ANDI señaló que “[...] *un estudio de la norma demandada revela que ésta no modifica, en ningún momento elementos de la reserva del Estatuto Aduanero. Por el contrario, la norma demandada trae disposiciones que son del resorte exclusivo del Congreso de la República, al tenor del artículo 150 constitucional. Así, las*

⁶⁷ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 139 (reverso).

⁶⁸ Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 103.

⁶⁹ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 85 (reverso).

*modificaciones al Código Penal o Código de Comercio, se adscriben a los dispuesto por el numeral 2° del tal artículo, mientras que los elementos de fortalecimiento institucional hace lo propio, en relación con el numeral 7° del mismo artículo 150.”*⁷⁰ El Ministerio de Justicia, por su parte, indicó que “[...] una de las advertencias efectuadas por los autores del proyecto de ley en la exposición de motivos es que no se introducen modificaciones al régimen aduanero. De manera que las referencias sobre fraude aduanero que implican modificaciones al Código Penal y a la normativa aduanera en la tipificación del contrabando y otras conductas delictivas, constituyen remisiones normativas y no modificaciones al régimen aduanero, de igual forma se puede predicar de las disposiciones relacionadas con las normas sobre el fortalecimiento.”⁷¹ La DIAN, nuevamente, insistió en que no existe cargo alguno en este caso, e insiste de forma específica en que la Corte debe inhibirse de hacer pronunciamiento alguno. Considera que las afirmaciones del accionante “carecen de un respaldo jurídico real” y, por tanto, se convierten en “simples apreciaciones”.⁷²

2.3.7. Cargos por violación de los principios del derecho penal mínimo, el principio de tipicidad y el principio de no ser juzgado dos veces por la misma conducta

Las intervenciones que defienden la constitucionalidad de la Ley, advierten que no es cierto que los verbos rectores de los diferentes delitos mencionados en la acción de inconstitucionalidad (más de cincuenta) digan lo mismo, ni menos aún que si existen problemas o divergencias en la aplicación de dichos tipos penales a un caso concreto, no existan formas de solucionar tales tensiones. En su intervención, el Ministerio de Minas y Energía se centró en justificar la importancia de la penalización de las conductas que tiene relación con las funciones que le son propias. A su juicio, “[...] la necesidad de su permanencia en el ordenamiento jurídico de Colombia dada la gravedad y los efectos contra los intereses de la Nación que conlleva el flagelo del contrabando de hidrocarburos, muy a pesar de que existen inmensos mecanismos y esfuerzos policivos en el control del contrabando de hidrocarburos y sus derivados, al Estado le ha sido imposible su verdadero y efectivo control administrativo y de ahí la necesidad de acudir al control penal buscar su efectividad en bien del interés nacional, de las finanzas del Estado y la garantía de los pequeños comerciales de hidrocarburos que son los más afectados en la importación ilegal y distribución de combustibles en el territorio nacional, y sobre los temas de ingreso ilegal de elementos de uso eléctrico previstos en el reglamento RETIE como en el reglamento RETILAP estos son necesarios en prevalencia de derechos fundamentales a la salud y el medio ambiente, por ello es necesario y constitucionalmente prevalente la tipificación como delito, dado el peligro que

⁷⁰ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 35.

⁷¹ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folios 139 (reverso) 140.

⁷² Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 105 (reverso).

puede llegar a representar para las personas y la sociedad [...]”⁷³ Al respecto añadió: “[...] es un hecho claro y de público conocimiento que las situaciones relacionadas con la sustracción o extracción de mercancías al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados por la normativa aduanera vigente y en cuantías como las señaladas en la norma, no han sido controladas de manera absoluta por otros medios o instrumentos administrativos, lo cual ha llevado al país incluso a situaciones de conflictos extremos debido al casi consuetudinario ejercicio de tales conductas. || [...] por lo anteriormente dicho, en ningún momento la consagración de tipos penales o el hacer las penas de estas más gravosas incluso con lo que tienen que ver con penas privativas de la libertad, afectan la subsidiariedad del derecho penal, sino que muy por el contrario confirman la peligrosidad y dañosidad social de quienes despliegan tales conductas, por las consecuencias que las mismas producen en una sociedad.”⁷⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores señaló al respecto, que “[...] el incremento de las penas previstas en la Ley 1762 de 2015 y demás sanciones establecidas en dicha norma, tiene como fundamento el principio de libertad y configuración legislativa de los delitos y las penas establecido en nuestro ordenamiento jurídico, y según el cual el legislador en desarrollo de su poder de establecimiento de normas, cuenta con un amplio margen respecto del establecimiento de las sanciones que considere pertinentes y conducentes, a fin de regular el comportamiento en sociedad. Por supuesto, que tal libertad contiene ciertos límites claramente definidos por la misma constitución y su máximo intérprete [...], los cuales para el caso bajo estudio no se han transgredido ni excedido.”⁷⁵ Por su parte, la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público defendió la razonabilidad de la penalización de las conductas a las que hace alusión la Ley, presentando la historia de este desarrollo legislativo. Dijo al respecto,

“[...] el Decreto 1750 de 1991 [...] se profirió precisamente para eliminar el carácter de hecho punible de las conductas que infringían la legislación aduanera. Así que en remplazo de la responsabilidad penal se consagraron infracciones administrativas y, correlativamente sanciones administrativas para quienes realizarán acciones relacionadas con el contrabando. || No obstante lo anterior, y pese al esfuerzo por despenalizar las infracciones aduaneras con la expedición del Decreto 1750 de 1991, el contrabando volvió a ser penalizado con la Ley 383 de 1997, debido a que ‘el fenómeno de la evasión es uno de los factores que más incide en forma desfavorable sobre los ingresos de la Nación’. Por lo tanto, para conjurar la crisis fiscal del Estado, la Ley 383 de 1997 adoptó una serie de medidas, entre ellas penales, con el propósito de castigar y desincentivar las conductas, evasoras, en un intento

⁷³ Intervención del Ministerio de Minas y Energía; expediente, segundo cuaderno, folio 50 (reverso).

⁷⁴ Intervención del Ministerio de Minas y Energía; expediente, segundo cuaderno, folio 53.

⁷⁵ Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores; expediente, segundo cuaderno, folio 66.

por recuperar el recaudo y fortalecer definitivamente las finanzas institucionales. || Lo anterior no significó la desaparición del régimen administrativo de control aduanero. Por el contrario, en 1999 se expidió el Decreto 2585 –contentivo de la normativa aduanera nacional-, cuyo Título XV (régimen sancionatorio) contempla las infracciones aduaneras que dan lugar a sanciones administrativas, tales como aprehensión y decomiso de mercancías, determinación e imposición de multas, formulación de liquidaciones oficiales, entre otras. El mismo Decreto definió las infracciones aduaneras –clasificándolas en gravísimas, graves y leves-. || En síntesis, en 1991 se despenalizó el contrabando. Sin embargo, debido al incremento de este fenómeno en la década de los noventa –lo que evidenció que las medidas administrativas eran insuficientes para contenerlo-, fue necesario volver a tipificar el contrabando como delito –Ley 383 de 1997-. Con lo cual perviven en el panorama nacional de un lado las sanciones penales derivadas de la tipificación penal del contrabando.

En adición a lo anterior, es importante anotar que no toda infracción aduanera genera consecuencias penales y administrativas, pues el tipo penal del contrabando sólo se activa al sobrepasar el límite de los 50 SMLMV-. Esto pone de presente que la sanción penal no aplica para cualquier conducta de contrabando, sino sólo aquellas que por su cuantía tienen relevancia suficiente para ser abordadas por el sistema punitivo. En este punto es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional ha advertido que debido al carácter diferencial y especial que tienen las sanciones administrativas y penales que castigan el contrabando, la aplicación de las mismas no vulnera el principio de ‘*non bis in idem*’.⁷⁶

La intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que “[...] *los tipos penales referidos por el actor contemplan verbos rectores disímiles, y por tanto se aplican a circunstancias diferentes, razón por la cual no se configura violación alguna al principio de non bis in ídem [...].*”⁷⁷ El

⁷⁶ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 85-86. El Ministerio añadió: “[...] se estima que el contrabando abierto presentado durante el año 2013 asciende a un monto total de US\$ 738 millones. Por otra parte, el fenómeno de la subfacturación –asociado al contrabando técnico- se estima en US\$ 6.135 millones. || En palabras de la DIAN, para el año 2013 en Colombia ‘el valor de los ingresos por importaciones, se vio disminuido por una evasión fiscal originada en fenómenos de contrabando abierto y subfacturando, del 14,0%; es decir que de cada US\$ 1.000 FOB importados, US\$ 140 se presentaron en alguno de los dos fenómenos de distorsión mencionados. Los fenómenos de contrabando abierto y subfacturación sumaron US\$ 6.874 millones, lo cual representa para el país una disminución de ingresos aproximada a los \$2,7 billones [...]’ (folio 87).

⁷⁷ Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; expediente, segundo cuaderno, folio 89.

Ministerio de Justicia, a su vez, consideró que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional “[...] *es posible juzgar y sancionar dos veces un mismo comportamiento sin que ello conlleve la vulneración del principio en los eventos señalados por la Corte, cuando la conducta ofenda distintos bienes jurídicos; la investigación y la sanción tengan diferentes fundamentos normativos; las sanciones atiendan a distintas finalidades y cuando la sanción no presente identidad de objeto y causa, como se presenta respecto de la nueva tipificación de conductas incorporadas por la Ley 1762 de 2015.*”⁷⁸ Con relación al principio de tipicidad, la intervención considera que tampoco hay violación alguna. En su concepto, los tipos penales acusados por la demanda “[...] *si bien guardan relación respecto de los bienes e intereses jurídicos que pretenden proteger, pues a través de ellas se busca resguardar el orden económico social del Estado y los derechos e intereses del conglomerado social por el impacto en la productividad y el empleo que generan tales conductas, lo cierto es que cada una de ellas ha sido definida por el Legislador de manera clara y específica, de forma que se diferencien unas de otras. || [...] la tipificación de cada conducta contiene elementos característicos que las diferencian entre sí. || En el caso del lavado de activos, por ejemplo, es clara su diferenciación con las demás conductas delictivas por los elementos integrantes del tipo penal respecto de bienes que tienen su origen mediano o inmediato en actividades ilícitas. La Ley 1762 de 2015 al vincular el lavado de activos a las actividades de contrabando [...], complementa la tipificación de la conducta reflejando los nuevos instrumentos o mecanismos utilizados por la delincuencia para la comisión de la conducta. || [...] el Legislador la definir la política criminal del Estado no puede estar sustraído de la realidad social y su obligación en este caso, reflejar en la redefinición del tipo penal del lavado de activos, los supuestos normativos respectivos, lo cual de manera alguna, como lo afirma la demanda, está sancionando dos veces el contrabando como delito autónomo, pues se trata de conductas punibles diferentes con ingredientes normativos y jurídicos diversos.*”⁷⁹ La DIAN coincidió en esta misma posición, al sostener que la Ley acusada no trata de “[...] *criminalizar las conductas de contrabando y su favorecimiento en las diferentes modalidades, así como el fraude aduanero, y al mismo tiempo el lavado de activos derivado de dichas conductas, y con ello violar el principio universal del non bis in ídem, pues cada delito adquiere una identidad particular en el ámbito normativo, en la medida en que las conductas en sí mismas consideradas, lesionan de manera considerable la economía nacional, afectan las transacciones y el mundo económico, el comercio internacional, el mercado cambiario, con efectos inmediatos e insolubles en el mercado laboral y la producción nacional a todo nivel.*”⁸⁰

La Fiscalía General de la Nación abordó la cuestión en los siguientes términos,

⁷⁸ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 136 (reverso).

⁷⁹ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 137 (reverso) - 138.

⁸⁰ Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 99 (reverso).

“El ordenamiento colombiano es uno de los sistemas que consagran este delito como autónomo. También lo han hecho legislaciones como la española o la alemana, bajo el supuesto de que para su comisión se requiere la existencia de una actividad ilícita previa, dado que la finalidad del delito es encubrir con legalidad, bienes que tienen origen en la ilicitud. [...] || A pesar de que su configuración hagan parte una serie de actividades ilícitas como elementos normativos, ello no condiciona la autonomía del tipo, pues no se requiere: || (i) Que la conducta de los delitos subyacentes sea desplegada por el mismo sujeto activo del delito de lavado de activos. Para la adecuación típica de este delito no se exige que quien ejecute alguno de los delitos subyacentes sea el mismo sujeto que incurra en el tipo de lavado de activos. Se requiere únicamente que el sujeto activo conozca el génesis ilícito de los bienes a ocultar. || [...] || (ii) Que exista pronunciamiento judicial o administrativo de la comisión de alguno de los delitos subyacentes. Al respecto resulta importante estudiar la configuración propia del tipo de lavado de activos, para determinar que los delitos subyacentes que lo componen son elementos normativos del tipo, que determinan que los bienes objeto de blanqueo provienen de dichos delitos. [...] || De esta forma, se ha decantado en la jurisprudencia que no se requiere de pronunciamiento alguno sobre las conductas ilícitas subyacentes del tipo, basta con la inferencia de que los bienes objeto de ocultamiento tienen naturaleza ilegal. Esta autonomía es en sí misma una garantía para los indiciados, pues la existencia de verbos alternativos y de delitos que configuran la conducta resultan de ayuda para una correcta imputación de estos tipos penales, a lo que se añade el hecho de que el lavado de activos solo se admite en modalidad dolosa.

[...]

Atendiendo (1) a la autonomía propia del delito de lavado de activos, (2) a que los delitos subyacentes que lo integran no son más que elementos normativos de éste; y (3) a los requisitos exigidos para considerar que existe una violación a la garantía de non bis in ídem, se puede concluir que con las modificaciones penales introducidas al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1762 de 2015, no se vulnera la mencionada garantía procesal.

[...]

El operador jurídico también cuenta con herramientas interpretativas ante los denominados concursos aparentes, ‘es

en el plano de la aplicación de la ley que cobra una mayor relevancia el principio del *non bis ídem*. Para solventar las dificultades que se pueden presentar al operador jurídico para la realización de una correcta adecuación típica de la conducta, frente a eventos como los denominados concursos aparentes de tipos penales, la doctrina ha desarrollado algunos principios interpretativos que facilitan al administrador de justicia la forma como debe proceder. Estos son: el principio de especialidad, el de subsidiariedad, el de consunción y el de alternatividad’ (C-121 de 2012).

De otro lado, tampoco se vulnera la prohibición de non bis in ídem, en tanto los tipos penales incluidos en la Ley 1762 no se traslapan con los tipos descritos en el artículo 323 del Código Penal, que describe el delito de lavado de activos. || Esto es, del análisis de la estructura de los tipos penales incluidos en la mencionada Ley 1762, en comparación con la estructura del tipo penal de lavado de activos (artículo 323 Código Penal), se concluye que con los primeros el Legislador no ha incluido la misma conducta en dos delitos distintos. || En efecto, el artículo 323 del Código Penal (lavado de activos) describe en su semántica tres elementos esenciales: i) unos bienes a cuyo dominio se accede por medio de una de las diez actividades delictivas consignadas en su texto, y unas conductas personales respecto de dichos bienes que implique, ii) adquirirlos, resguardarlos, invertirlos, transportarlos, custodiarlos o administrarlos, o iii) darles apariencia de legalidad mediante cualquier acción que tenga por propósito ocultar su origen ilícito. || Por otro lado, los delitos incluidos en la Ley 1762 citada se refieren al tipo descrito en el artículo 319 del Código Penal, según el cual configura un delito que: i) respecto de bienes en una cuantía determinada ii) introducirlos o extraerlos del o al territorio colombiano por lugares no habilitados por la normatividad aduanera vigente, y iii) ocultarlos o disimularlos del mencionado control aduanero. || Se ve entonces que no existe traslape o confusión alguna como lo alega el demandante, entre los delitos incluidos en la Ley 1762 y el delito de lavado de activos. La estructura semántica y sintáctica de éstos, remiten inequívocamente a diferentes acciones respecto de bienes o mercancías con características distintas.⁸¹

Por último, la ANDI señaló al respecto que la supuesta posibilidad de expansión penal mediante la interpretación es una idea sin asidero en la realidad. A su juicio, “[...] *la técnica del derecho penal y sus reglas de interpretación*

⁸¹ Intervención de la Fiscalía General de la Nación; expediente, segundo cuaderno, folios 170 a 174.

normativa derivan en una imposibilidad de extender una conducta tipificada a las accionantes que la precedieron, como argumenta el demandante. Determinado que se trata de acciones distintas, es preciso ahondar en el estudio, con el objeto de demostrar cómo, la naturaleza misma del proceso penal, impide que la comisión de uno de los delitos, se entienda, automáticamente, como la comisión de un delito preparatorio para aquel.”⁸² En su intervención, advierte que los delitos demandados “[...] tipifican acciones distintas, donde el Principio de Presunción de Inocencia impide que la condena por uno de ellos implique automáticamente la condena por un hecho precedente. Lo anterior bastaría para descartar el cargo formulado, por partir de una premisa incorrecta. Sin embargo, que el concurso de derecho penales no puede resolver la aparente violación al principio non bis in ídem.”⁸³ Finalmente, la ANDI añade que “[...] aunque los delitos demandados responden a un mismo fenómeno, son acciones distintas, temporal y ontológicamente diferenciadas, por lo cual no vulneran el principio del non bis in ídem.”⁸⁴

2.3.8. Cargos por violación del principio de progresividad de los derechos sociales

Las intervenciones consideran que las normas no afectan, restringen o limitan el avance progresivo de los derechos sociales económicos y culturales, en especial, el derecho de propiedad de las personas. La protección a la propiedad se da en tanto esta haya sido legalmente adquirida, sostienen reiteradamente. Para el Ministerio de Justicia el argumento presentado por la demanda no tiene lugar. A su parecer, “[...] *mal puede alegarse regresividad de los derechos sociales, económicos y culturales, pues es claro que las medidas adoptadas en la ley tienen un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que las justifica; de todas las medidas posibles el Legislador escogió la menos regresiva y existe proporcionalidad en sentido estricto, en tanto las medidas no afectan el contenido mínimo del derecho al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, ni del derecho a la propiedad, pues el beneficio que se alcanza en el orden económico y social es claramente superior al costo que apareja.*”⁸⁵ Para la DIAN el argumento no es de recibo, porque la protección de los derechos fundamentales debe darse en condiciones de legalidad. A su parecer, “*la ilegalidad no puede estar por encima de la legalidad*”; el derecho al trabajo no se puede proteger pasando por alto las normas constitucionales y legales.⁸⁶ Según la ANDI, “[...] *resulta obvio que la protección al derecho a la propiedad es sólo aplicable para aquellos bienes adquiridos con arreglo a la ley y el interés general. Por ello, el argumento de*

⁸² Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 27.

⁸³ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 28.

⁸⁴ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 29.

⁸⁵ Intervención del Ministerio de Justicia; expediente, segundo cuaderno, folio 139.

⁸⁶ Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN); expediente, segundo cuaderno, folio 106 (reverso).

los demandantes es desacertado, pues el ordenamiento jurídico sólo puede proteger los derechos legítimos de los ciudadanos. [...] || Por lo anterior, es claro que la progresividad en los derechos económicos como la libertad económica o la propiedad privada no puede ser alegada a favor de una actividad ilícita, toda vez que esta supone también deberes y limitaciones según el interés general.”⁸⁷

2.4. Sin posición definida

Sin defender una posición concreta de constitucionalidad o inconstitucionalidad, la Universidad Externado de Colombia indicó que “[...] en el caso de presentarse un concurso aparente entre [los delitos acusados], la pena podría incluso superar los 30 años de prisión. Ni el concurso aparente establecido en la [Ley acusada], ni el endurecimiento punitivo, están suficientemente justificados por el legislador, tampoco existe sustento teórico o empírico que demuestre que dicho endurecimiento punitivo impele a la reducción de las conductas punibles en cuestión, cuyas causas son complejas [...].”⁸⁸ Adicionalmente, sostienen que genera preocupación “el desenlace judicial que pueda conjurarse frente al concurso entre” los delitos contemplados en la ley y acusados en la demanda con el delito de lavado de activos, “[...] debido a la vaguedad de los verbos rectores de las conductas punibles referidas especialmente en los tipos punibles de favorecimiento y facilitación de contrabando simple o de hidrocarburos, pues acciones como la ‘posesión’, la ‘tenencia’ o ‘almacenamiento’ generan un alto nivel de discrecionalidad del operador jurídico que en un Estado de Derecho puede configurar una amenaza contra los derechos fundamentales de los asociados. Fácilmente dichas acciones podrían constituir conductas punibles subsumibles en el delito de lavado de activos imponiendo una pena que [...] resulta desproporcionada, además de arbitraria aunque legal, en tanto ‘no distingue distintos grados de culpabilidad del acusado ni toma en consideración las circunstancias particulares de cada delito’”.⁸⁹

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 6022 de noviembre 26 de 2015, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida en relación con los cargos de publicidad y unidad de materia. Adicionalmente, declarar solicita declarar exequible la Ley acusada, con relación al resto de los cargos. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación los problemas jurídicos a resolver son siete,⁹⁰ los cuales propone resolver en los siguientes

⁸⁷ Intervención de la ANDI; expediente, segundo cuaderno, folio 38.

⁸⁸ Intervención de la Universidad Externado de Colombia; expediente, segundo cuaderno, folio 133.

⁸⁹ Intervención de la Universidad Externado de Colombia; expediente, segundo cuaderno, folio 133. Con relación a esta afirmación se cita el caso Boyce y otros c. Barbados, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁹⁰ Los problemas son planteados así: ¿Puede el legislador establecer diferentes tipos penales para sancionar el contrabando sin violar el derecho al debido proceso y, específicamente, sin contrariar los

términos:

1. La Procuraduría considera que el legislador no se extralimitó en la tipificación de conductas delictivas contenidas en la Ley 1762 de 2015. En primer lugar, “[...] existe una justificación para que el legislador intervenga mediante el uso de *ius punendi* para sancionar aquellas conductas que atentan contra bienes jurídicos de interés general, más aun cuando se ha demostrado la ineficacia de los otros medios de control que el Estado ha usado para contrarrestar el contrabando.” Concluyó, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,⁹¹ que “[...] no hay verdadera coincidencia entre los tipos penales contenidos en las normas censuradas y, en segundo lugar, que dado el caso en que para una situación concreta, se configure un aparente concurso de delitos sobre el mismo hecho, tal situación deberá ser resuelta por los jueces penales aplicando la consunción, esto es, sancionando la conducta penal más compleja.”

2. Se sostiene que el cargo por violación de unidad de materia prospera cuando se señala al menos una norma que rompa la unidad temática. Por eso se advierte que “no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre este cargo debido a que el accionante no ofreció los elementos necesarios para hacer el juicio de adecuación, toda vez que no señaló una disposición normativa en concreto sino que, por el contrario, dirigió la acusación contra todo el articulado.”

3. Tampoco considera la Procuraduría que se haya desconocido la reserva de ley orgánica ni de ley estatutaria. Dice al respecto:

“[...] cuando el accionante sostiene que se modificó la ‘ley orgánica de la UIAF, el estatuto orgánico financiero, la ley orgánica del transporte’, sin duda hay varios errores en esa afirmación. Primero que todo, no existe una ‘ley orgánica de la UIAF’, quizá a lo que refiere el ciudadano accionante es a la Ley 526 de 1999, que crea la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y define su estructura orgánica, pero el hecho que dicha ley establezca la parte orgánica de tal unidad está muy lejos de convertirla en una ley orgánica. || De otra parte, como puede verse, en la referida Ley 526 de 1999 no se

principios de *non bis in ídem* y de legalidad? || ¿Puede el legislador regular diferentes temas y reformar distintas normas existentes en una misma ley sin violar el principio de unidad de materia? || ¿La Ley 1762 de 2015 desconoció la reserva de ley orgánica y de ley estatutaria? || ¿Se desconoce la cláusula especial de competencia del Presidente de la República al regular mediante ley asuntos aduaneros? || ¿En el trámite legislativo de la Ley 1762 de 2015 se violó el principio de publicidad? || ¿La Ley 1762 de 2015 está viciada de inconstitucionalidad al no haber sido aprobada mediante votación nominal? || ¿La Ley 1762 de 2015 está viciada de inconstitucionalidad al haber sido tramitada a través de las comisiones primeras constitucionales permanentes y no de las comisiones segundas?

⁹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, MP Julio Enrique Socha Salamanca. 14 de agosto de 2012, exp. 39160.

regula una de las materias que el artículo 151 constitucional reservó al legislador orgánico y es un error pensar que por el hecho de que allí se define la ‘estructura orgánica’ de una entidad administrativa entonces se trata de una ley orgánica. || Lo mismo ocurre con la pretendida ‘ley orgánica del transporte’, con lo que seguramente el accionante se refiere a la Ley 336 de 1996 titulada como el ‘estatuto nacional de transporte’, que en realidad se trata de una ley ordinaria, no orgánica ni estatutaria, y por ende puede ser reformada por otra ley ordinario como lo es precisamente la Ley 1762 de 2015. || Ahora bien, el actor también considera que se violó la reserva de ley orgánica debido a que la Ley 1762 de 2015 (artículos 15 y 16) faculta a los departamentos y al distrito capital para aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo en los casos allí previstos. No obstante, esta vista fiscal concluye que esa materia no está comprendida en la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 constitucional.

[...] || Ahora bien, respecto de la demanda sub examine [...] no toda norma que se refiera a las competencias de entidades territoriales deben ser de naturaleza orgánica, pues de ser así un número interminable de disposiciones normativas tendrían que aprobarse por este tipo de ley, terminando por vaciarse de competencia al legislador ordinario. De allí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que, por el contrario, las reservas de ley, incluyendo la reserva de ley orgánica, deben interpretarse de manera restrictiva y estricta (C-701 de 2010). || En efecto, en ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al señalar, por ejemplo, que definir las competencias ambientales de los departamentos, municipios y distritos no debe hacerse mediante ley orgánica (C-1340 de 2000). || De igual forma, se tiene que no toda norma que se refiera a las competencias de entidades territoriales deba ser una ley orgánica, sino únicamente tiene ésta reserva aquellas competencias que están direccionadas al ejercicio de los derechos que la Constitución les reconoce. Y por esta razón se concluye que la Ley 1762 de 2015, y en especial sus artículos 15 y 16, no desconocen la reserva de ley orgánica, pues la competencia para decomisar bienes de contrabando no compromete el ejercicio de alguno de los derechos de las entidades territoriales.”

4. Para la Procuraduría, la Ley 1762 no vació el contenido de la competencia del Presidente de la República para reglamentar asuntos aduaneros. A su parecer, el accionante “[...] *está interpretando de manera equivocada las competencias que la Constitución radicó en cabeza del Congreso de la República, al tiempo*

que pretende darle un mismo tratamiento a todos los asuntos aduaneros, contrariando con ello la finalidad de las normas constitucionales (arts. 150 y 189, CP). || Lo anterior, por cuanto tanto el artículo 150 como el 189 se refieren a la regulación de aranceles, tarifas y otros aspectos aduaneros de naturaleza comercial. De donde resulta que en el caso que nos ocupa, la Ley 1762 de 2015, es claro que no se modifica asuntos tarifarios y otros propios del comercio exterior, como tampoco se imponen restricciones o nuevas condiciones a las importaciones hechas dentro de la legalidad. Por el contrario, a lo que le apunta la ley bajo análisis es a evitar el contrabando, por ejemplo mediante la realización de controles. || Adicionalmente, los asuntos relativos al control de adunas para evitar el contrabando pueden implicar la imposición de sanciones, de donde resulta que sea más respetuoso de la Constitución y del principio de legalidad que sea el Congreso de la República el que se encargue de dichos temas.”

5. Advirtió que tampoco se desconoció el principio de publicidad en el trámite que recibió el proyecto de ley 094/2013 Senado – 190/2014 Cámara, ni se violaron las normas sobre votación nominal. Varias razones se dan para ello. Primero, “[...] *la publicación que el ciudadano echa de menos se encuentra en la Gaceta 387 del 9 de junio de 2015 en la que en realidad sí se publicó la ponencia para el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y al final de la Gaceta también se publicó el texto aprobado por la comisión primera de esa corporación.*” En segundo lugar, con relación a las votaciones, dijo la Procuraduría lo siguiente,

“[...] (i) en el Acta N° 55 de 2 de junio de 2015, correspondiente a la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la que se aprobó el proyecto de ley 190/2014 Cámara – 094/2013 Senado y publicada en la Gaceta N° 484 del 15 de julio de 2015, se dejó constancia en que los miembros de la comisión aprobaron por unanimidad el articulado del proyecto de ley. Lo que indica que el tipo de votación usada fue el ordinario, puesto que no se registró el sentido del voto de cada uno de los representantes; y demás está decir que ninguno de ellos pidió recuento ni votación nominal; (ii) en el Acta 72 de 11 de junio de 2015, correspondiente a la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes en la que se debatió y aprobó el proyecto de ley que derivó en la Ley 1762 de 2015 y publicada en la Gaceta 782 del 2 de octubre de 2015 se dejó constancia del sentido del voto de cada uno de los representantes asistentes, por lo que es claro que el tipo de votación utilizada fue el nominal.”

El concepto señala que: “[...] *el entonces proyecto de ley en realidad sólo tuvo votación ordinaria en el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en donde ello en todo caso estuvo plenamente justificado debido a que existió unanimidad en los miembros de dicha célula legislativa y*

de ello se dejó constancia en el acta, tal y como se señaló anteriormente. Y, en conclusión, es por esto que se considera que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para pronunciarse por este cargo debido a que éste no es cierto y tampoco reúne el requisito de suficiencia.”

6. Finalmente, la Procuraduría considera que las comisiones primeras constitucionales sí eran competentes para tramitar el proyecto de ley 094/2013 Senado – 190/2014 Cámara. Señala que no tenía que ser tramitada por las comisiones segundas, pues “[...] *no se trata de una ley que regule asuntos de política exterior o comercio internacional, ya que el contrabando no es una actividad de la que se ocupe el comercio exterior sino que compete a un asunto totalmente interno. Por el contrario, la ley si prevé restricciones a algunos derechos y, por ello, se ve más razonable que fueran las comisiones primeras las que tramitaran el proyecto para hacer un control mayor y evitar, así, que se comprometieran garantías fundamentales.*”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Inhibición y existencia de cosa juzgada con relación a algunos de los cargos presentados

La demanda de la referencia presenta dos grupos de argumentos. El primero, conformado por seis razones que pretenden demostrar que el Congreso de la República incurrió en varias violaciones a reglas constitucionales de competencia y procedimiento de formación de las leyes. A saber, violación de los principios de unidad de materia y publicidad, vulneración de las reglas propias de la votación parlamentaria, de las competencias de las comisiones legislativas, las reservas propias de ley estatutaria o ley orgánica y de competencias propias reservadas al Gobierno Nacional. El segundo grupo está conformado por dos argumentos que se refieren a violaciones de principios constitucionales propios del derecho penal y sancionatorio. Por una parte, se acusa las normas demandadas de expandir de forma irrazonable el derecho penal, violando la prohibición de juzgar a una persona dos veces por lo mismo (*non bis in ídem*) y de someterla a sanciones por conductas que no están claramente identificadas previamente por la ley penal (*tipicidad*). Por otra, se acusa a las normas en cuestión de afectar el principio de progresividad que busca que las personas de pocos recursos en el negocio del comercio puedan progresar materialmente. Varios de los intervinientes en el proceso solicitan a esta Corte, como petición principal, inhibirse de conocer la demanda de la referencia. Algunos piden una declaración de inhibición parcial, mientras que otros lo

hacen de manera total. A juicio de la Sala, a la luz de la jurisprudencia constitucional y del texto presentado, los segundos intervinientes tienen razón. Algunos cargos presentados contienen argumentos que sí cumplen con los requisitos mínimos para poder ser estudiados en sede de constitucionalidad, pero con relación a otros, los argumentos no son susceptible de ser analizados, ni siquiera en virtud del principio *pro actione*, debido a sus falencias. A continuación, luego de hacer relación a los criterios jurisprudenciales aplicables para resolver esta cuestión, se indican cuáles cargos de la demanda cumplen con los requisitos establecidos y cuáles no.

2.1. Requisitos de admisión de demandas de inconstitucionalidad

Desde hace tiempo, la jurisprudencia constitucional ha fijado las condiciones mínimas para la presentación de acciones de inconstitucionalidad por parte de todas las personas legitimadas para eso, por cuanto sean ciudadanas. Al inicio del presente siglo, en el año 2001, la Sala Plena de la Corte recogió las reglas establecidas a lo largo de la primera década de funcionamiento de la Corporación en una decisión que ha sido reiterada de manera amplia y continuada por la jurisprudencia a lo largo de estos años, precisando y determinando, caso a caso, los alcances de la misma.⁹² En aquella oportunidad se reiteró que toda acción de inconstitucionalidad requiere tres elementos básicos: “[1] *debe referir con precisión el objeto demandado*, [2] *el concepto de la violación* y [3] *la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto* [art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional]”.⁹³ El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe contemplar a su vez, tres requisitos mínimos: (i) “*el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas*” (art. 2, num. 2, Decreto 2067 de 1991); (ii) “*la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas*”;⁹⁴ y (iii) presentar las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución, las cuales deberán ser, por lo menos, “*claras, ciertas, específicas,*

⁹² Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 20015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa) y Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada una de aquellos procesos.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

pertinentes y suficientes”.⁹⁵

2.2. Análisis de los cargos

Del primer grupo de argumentos presentados por la demanda, la Sala considera que pueden ser estudiados en sede de revisión dos de ellos íntegramente (los cargos por violación a las reglas y principios de unidad de materia y competencia de las comisiones legislativas) y otro parcialmente (falta de publicidad –parcialmente–), por cuanto cumplen con los requisitos básicos antes expuestos. Esto es, se identifica una norma legal objeto de demanda (la Ley 1762 de 2015), demandada íntegramente por razones de procedimiento y comportando cargos que reúnen los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Tales cargos serán presentados uno a uno, en los capítulos siguientes de la presente sentencia. Los tres argumentos restantes del primer grupo que presentó la demanda (el desconocimiento de las reglas de votación, de la reserva de ley estatutaria y ley orgánica y de las competencias del Presidente de la República) y aquella parte que se deja de lado de aquel argumento que tan sólo se va a estudiar parcialmente (el de falta de publicidad), no cumplen con alguno o algunos de los requisitos básicos que deben tener tales cargos para que puedan ser analizados por la Corte Constitucional, y por tanto impiden que se profiera un pronunciamiento de fondo al respecto. En cuanto al segundo grupo de argumentos, aquellos referentes a violaciones de principios y reglas materiales de la Carta Política, se dan dos situaciones distintas. Uno de los argumentos (el referente a la violación de los principios de tipicidad penal, *non bis in ídem* y derecho penal mínimo) ya fue resuelto por esta Sala Plena en una decisión previa que hizo tránsito a cosa juzgada y que obliga a que en esta ocasión la Corte se esté a lo resuelto en aquella oportunidad. En cuanto al otro argumento de este grupo (el referente a la violación del principio de progresividad de los derechos sociales), la Sala considera que tampoco se presentó un argumento susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad. A continuación pasa la Sala a explicar las razones que dan lugar a que la Corte se inhiba de realizar pronunciamiento alguno con relación a estos apartes de la demanda de la referencia.

2.2.1. Desconocimiento del principio de publicidad

Cuando la demanda plantea la violación del principio de publicidad se refiere fundamentalmente a cuatro cuestiones. En primer lugar sostiene que “*ni en el Acta 055 del 2 de junio de 2015 ni en la Gaceta del Congreso N° 484 del 15 de julio de 2015 se consignó el texto que fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes*”. En segundo lugar, establece que en dichos documentos del procedimiento parlamentario, “*tampoco se consagró [...] cómo fue su votación*” (proyecto de ley 190 de Cámara). En tercer lugar, menciona que la publicidad se desconoció por cuanto, en dichos documentos

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto ver el apartado (3.4.2.) de las consideraciones de la Sentencia.

parlamentarios “*menos aún se consignó ni publicó cuales fueron las modificaciones que se realizaron al citado proyecto de Ley N° 190 de Cámara*”. Finalmente, en cuarto lugar, se refirió a “*las demás publicaciones que se surtieron no cumplieron las publicaciones dentro de los periodos o términos señalados en la Ley 5ª de 1992*”.⁹⁶ El segundo de los aspectos, referente a la falta de publicidad de una de las votaciones, será tratado junto con el cargo relativo al desconocimiento de las reglas de votación, en el siguiente apartado. La primera y la tercera parte del cargo, a propósito de la falta de publicidad que recibió la decisión adoptada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dentro del debate, a juicio de esta Sala constituyen la base de los argumentos que puede ser analizada por esta Corte. En efecto, en este caso el argumento muestra, al menos mínimamente, cuáles son los hechos que supuestamente ocurrieron durante el debate (se dejó de publicar el texto del proyecto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de indicar cuales habían sido las modificaciones establecidas en tal debate), que a juicio de la demanda implicarían un desconocimiento del principio de publicidad.

Pero no ocurre lo mismo con la parte final del cargo, que no puede ser objeto de análisis de la Corte, por cuanto se trata de una afirmación general e indeterminada que no muestra de qué manera lo ocurrido en el trámite legislativo va en contra de reglas y principios constitucionales que han debido ser observadas. Es una razón que no es *cierta ni específica*,⁹⁷ por cuanto no identifica cuáles son los acontecimientos dentro del procedimiento parlamentario que son objeto de reproche y tampoco las razones por la que tal desconocimiento daría lugar a una violación de la Constitución. En el presente caso, en tanto la violación no se deriva del contenido normativo de la norma objeto de la demanda, sino de los actos procedimentales en los cuáles se funda su legitimidad, la demanda tenía que identificar de forma precisa no una regla jurídica contraria materialmente a la Carta Política, sino los hechos que implican el desconocimiento de las obligaciones procedimentales constitucionales invocadas. Y esto es precisamente lo que la demanda no hace. Luego de referirse a una falta de publicación concreta (la decisión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes), que da lugar al cargo que será analizado posteriormente, controvierte de manera general e indiscriminada otras publicaciones que se surtieron en el proceso, por considerar que éstas no se hicieron “*dentro de los periodos o términos señalados en la Ley 5ª de 1992*.” La demanda de la referencia no aclara si son sólo algunas de las publicaciones las que se hicieron fuera de los términos de la ley, o si todas ellas presentaron ese problema. Adicionalmente, tampoco se advierte por qué el

⁹⁶ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 84.

⁹⁷ De acuerdo con la sentencia C-1052 de 2001, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad son “*ciertas*” cuando “[...] sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda”; son “*específicas*” cuando “[...] definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’.”

desconocimiento de tales reglas procedimentales implicaría una violación de una entidad tal, que se trataría de un vicio en la formación de la Ley. Lo dicho hasta el momento permite concluir que las razones presentadas tampoco son *suficientes*, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional,

“[...] la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. [...]”⁹⁸

La demanda de la referencia es insuficiente al no identificar con alguna mínima precisión los hechos que son objeto de reproche constitucional. Ahora bien, podría alegarse en gracia de discusión que en este caso no era necesario que la demanda identificara los hechos en cuestión, porque si bien no fueron hechos determinados en la demanda, ésta aporta los elementos suficientes para que puedan ser determinados por el juez constitucional. Pero el argumento debe ser rechazado. Es cierto que la Corte puede identificar cada uno de los momentos en los que se ha debido hacer una publicación dentro del trámite de la Ley 1762 de 2015 y revisar si en cada uno de esos casos se cumplieron o no las exigencias normativas aplicables, pero ello implicaría que el juez constitucional asumiría el rol del demandante. Le tocaría identificar cada uno de hechos procesales ocurridos referentes a publicaciones, establecer en cada uno de ellos que fue lo que exactamente ocurrió y valorar si implican un desconocimiento de las reglas legales aplicables. Por último, la Corte se vería obligada a elaborar los argumentos que sostendrían por qué el desconocimiento de aquellas reglas procedimentales legales implica, a su vez, violaciones constitucionales de tal envergadura que comprometen la legitimidad de la ley, lo que no le corresponde. En otras palabras, la demanda sugiere un cargo que no construye. Así, la Sala se inhibirá de hacer pronunciamiento alguno con relación a esta acusación genérica en contra de ‘las demás publicaciones’.

2.2.2. Desconocimiento de las reglas de votación

El cargo referente al desconocimiento de las reglas de votación parlamentaria presentado por la demanda de la referencia no es susceptible de ser analizado

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

en sede de constitucionalidad, por cuanto, al igual que en el caso anterior, no se funda en razones *específicas* ni *suficientes*. La demanda afirma que “*conforme dan cuenta las grabaciones magnetofónicas y televisivas de los debates, trámites y discusión y aprobación del Proyecto de Ley 94 de 2013 de Senado y 190 de 2014 de Cámara, se podrá observar, escuchar y constatar que allí no se surtió ni dio cumplimiento estricto a las exigencias establecidas en los artículos 133, 146 y 157 de la CP, esto es, no hubo votación nominal con relación a la aprobación de la citada ley, y por ende, la misma está llamada a ser declarada inexecutable por la ocurrencia de esta clase de vicios de forma.*” La demanda afirma que “*tampoco se demuestra dicha votación nominal en las Gacetas del Congreso que contienen el trámite surtido de la Publicidad del Proyecto de Ley 94 de 2013 Senado y 190 de 2014 Cámara, las cuales anexo como elementos probatorios documentales válidos para demostrar la falencia y comprobación de esta sustancial irregularidad que debe conllevar a la exclusión del ordenamiento jurídico de la ley 1762 de 2015, por ser ella abiertamente inconstitucional al haber acontecido en su trámite esta clase de irregularidades procedimentales.*” Es claro que no se muestran cuáles son los hechos que sustentan el alegato. Al no establecerse específicamente en la demanda, correspondería a la Corte realizar un ejercicio que compete al demandante: identificar uno a uno los actos de votación y mostrar (i) qué fue lo que ocurrió efectivamente en cada uno de tales actos y (ii) por qué tales hechos implican un desconocimiento de las reglas de votación. La demanda en cuestión reconoce esa circunstancia cuando manifiesta que no se identifican los hechos de manera concreta y específica, pero que se envían copia de todos los documentos del procedimiento parlamentario para que la Corporación, por su propia cuenta, los analice e identifique cuáles son los hechos que serían contrarios a las normas reglamentarias aplicables. Las razones que presenta la demanda no son *específicas*, porque no muestran por qué el desconocimiento de esas reglas de votación en los términos en que haya ocurrido conlleva, a su vez, un reproche de inconstitucionalidad en contra de la ley. Se limita a afirmar que “*la falencia y comprobación de esta sustancial irregularidad que debe conllevar a la exclusión del ordenamiento jurídico de la ley 1762 de 2015, por ser ella abiertamente inconstitucional al haber acontecido en su trámite esta clase de irregularidades procedimentales*”. Es decir, la demanda no identifica con certeza los hechos contrarios a las reglas de la Carta ni tampoco presenta los argumentos que darían lugar a la inconstitucionalidad. Se limita a decir que de verificarse los hechos violatorios cuando la Corte revise por su cuenta el trámite de la ley, estos son ‘*abiertamente inconstitucionales*’, sin dar razones que expliquen por qué se ha de llegar a tal conclusión.

En el presente caso la Sala advierte, además, que las razones que sustentan el cargo por desconocimiento de las reglas de votación tampoco son *suficientes*. La regla constitucional aplicable a las votaciones parlamentarias durante el trámite legislativo, que supuestamente es la que está siendo violada, no se identifica de forma clara por parte de la demanda. El texto sugiere la existencia de una regla procedimental constitucional aplicable del siguiente tenor: ‘todo proyecto debe ser votado nominalmente, sin excepción alguna’. Sin embargo,

tal regla constitucional no existe. El primer inciso del artículo 133 de la Carta Política, que es la norma que contempla la regla constitucional invocada por el accionante, establece que *‘los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley’*.⁹⁹ Es claro que la regla existente es, por tanto, que *‘todo proyecto debe ser votado nominalmente, salvo las excepciones legales’*, dentro de las cuales se encuentra la siguiente: *‘Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. [...]’*.¹⁰⁰ Por lo tanto, un cargo que pretenda mostrar que hay violación de las reglas de votación

⁹⁹ Tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 5. La regla original aprobada en 1991 decía: ‘Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común’.

¹⁰⁰ Ley 5ª de 1992, artículo 121 [modificado por la Ley 1431 de 2011, art. 1º].— “*Votación Ordinaria.* [...] || Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3º de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito: 1. Consideración y aprobación del orden del día y propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo. || 2. Consideración y aprobación de actas de las sesiones. || 3. Consideración y aprobación de corrección de vicios subsanables de procedimiento en el trámite de proyectos de ley. || 4. Suspensión o prórroga de la sesión, declaratoria de la sesión permanente o levantamiento de la sesión por moción de duelo o circunstancia de fuerza mayor. || 5. Declaratoria de sesión reservada. || 6. Declaratoria de sesión informal. || 7. Declaración de suficiente ilustración. || 8. Mociones o expresiones de duelo, de reconocimiento o de rechazo o repudio, así como saludos y demás asuntos de orden protocolario. || 9. Propositiones de cambio o traslado de comisiones que acuerden o soliciten sus respectivos integrantes. || 10. Resolución de las apelaciones sobre las decisiones del presidente o la mesa directiva de la corporación o de las comisiones. || 11. Propositiones para citaciones de control político, información general o de control público o para la realización de foros o audiencias públicas. || 12. Adopción o aprobación de textos rehechos o integrados por declaratoria parcial de inconstitucionalidad. || 13. Decisiones sobre apelación de un proyecto negado o archivado en comisión. || 14. Decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados por las comisiones o por las cámaras legislativas. || 15. Adopción de los informes de las Comisiones de Ética sobre suspensión de la condición Congressional. || 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes propositiones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. || 17. El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación. || 18. La pregunta sobre si la cámara respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o reforme la Constitución. || 19. La pregunta sobre si declara válida una elección hecha por el Congreso, alguna de sus cámaras o sus comisiones. || 20. Los asuntos de mero trámite, entendidos como aquellos que, haciendo o no parte de la función constituyente y legislativa, no corresponden al debate y votación de los textos de los proyectos de ley y de acto legislativo y los no prescritos que puedan considerarse de similar naturaleza. || Parágrafo 1º. La verificación de la votación ordinaria debe surtir por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública, es decir deberá arrojar el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista. || Parágrafo 2º. Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.”

nominal, no puede considerar que la regla constitucional vigente es que ‘todo proyecto de ley, en todas sus fases, debe ser votado nominalmente sin excepción alguna’, no es procedente, por cuanto esa no es la regla que impera bajo el orden constitucional vigente. Como se mostró, expresamente la Constitución reconoce que las votaciones deben ser por regla general nominales, salvo las excepciones contempladas en la ley, como ocurre en los casos en los que exista apoyo unánime entre las personas que han de decidir. En consecuencia, es preciso concluir que un alegato que pretenda mostrar que una votación parlamentaria es violatoria de la Constitución, no se puede limitar a afirmar que la misma no fue nominal, por cuanto, se insiste, no es cierto que exista una regla constitucional según la cual toda votación parlamentaria, incluyendo las legislativas, deba hacerse nominalmente. Para que un argumento de este tipo cumpla las condiciones mínimas para poder ser analizado en sede de constitucionalidad debe (i) identificar las votaciones parlamentarias del proceso de la ley acusada que se están controvertiendo, (ii) mostrar que no fueron votadas nominalmente y (iii) argumentar que han debido ser votadas nominalmente y que no son de aquellas que, excepcionalmente, pueden ser votadas de forma ordinaria. Al no tener en cuenta el alcance real de la regla constitucional vigente, la demanda omite la carga de establecer, al menos mínimamente, porque las votaciones controvertidas no eran de aquellas excepciones reconocidas y debían ser realizadas nominalmente. En el presente caso ello no ocurre. La demanda guarda silencio al respecto. La Corte, por supuesto, no puede remplazar al accionante y establecer cuáles son los hechos efectivamente controvertidos ni las razones por las que éstos deben ser tenidos por inconstitucionales, pues se convertiría en juez y parte.

En resumen, con relación al cargo por desconocimiento de las reglas de votación, la demanda de la referencia no da razones específicas ni suficientes.

2.2.3. Desconocimiento de las reglas de reserva de ley estatutaria y ley orgánica

En cuanto al cargo referente a que varias normas de la Ley 1762 de 2015 fueron aprobadas mediante el trámite de ley ordinaria, y no mediante los trámites propios de las leyes estatutarias y orgánicas, es presentado en los siguientes términos,

““[...] al expedirse la [Ley acusada] el Congreso de la República no tuvo en cuenta que con esas modificaciones se estaban mudando normas cuyo procedimiento no era el mismo que corresponde a las leyes ordinarias como es el caso de la ley orgánica de la UIAF, el estatuto orgánico financiero, la ley orgánica del transporte, ordenamientos jurídicos estos cuyo procedimiento de expedición y modificación, tiene señalado un trámite diferente el marco constitucional. || Las disposiciones de las leyes orgánicas antes referidas, no es el mismo que se

previó para la expedición de una ley ordinaria por cuanto ellas tienen y deben sujetarse al estricto procedimiento señalado en el artículo 151 de la carta política y al haberse realizado una modificación a los citados estatutos orgánicos por la vía de una ley ordinaria, se incurrió entonces en un grave defecto formal que impide el nacimiento a la vida jurídica de la reformas introducidas a tales estatutos”.

Para esta Sala, se trata de un cargo que no es *claro* ni *específico* y por tanto no puede ser objeto de análisis por parte de esta Corporación. En el presente caso la demanda se construye el cargo sobre una interpretación supuesta del texto constitucional y resalta hechos que no tienen relevancia constitucional. En efecto, la demanda presupone que un texto legal, por el hecho de ser llamado ‘estatuto’, ‘estatuto orgánico’ o ‘ley orgánica’ debe ser considerado constitucionalmente una ley estatutaria o una ley orgánica y por tanto, no poder ser aprobado mediante el trámite ordinario para sino mediante el trámite especialmente establecido para tales tipo de leyes. Esta concepción, por supuesto, está errada, pues constitucionalmente no basta con que una ley sea llamada estatutaria u orgánica para que sea reconocida como ley estatutaria o ley orgánica. Para demostrar que el Congreso violó la reserva de ley estatutaria o de ley orgánica al expedir una determinada ley de la República, no es relevante demostrar que el Congreso cambió el contenido de una ley que bautizó y denominó ‘ley orgánica’ o ‘estatuto’. Lo adecuado es mostrar que, materialmente, las normas acusadas con base en esta norma son de aquellas que son consideradas estatutarias u orgánicas por la Constitución y están sometidas a reglas de procedimiento diferente que, entre otras cosas, exigen el respaldo de una mayoría absoluta, no de una mayoría simple. Para esto es indispensable utilizar el criterio relevante que para el efecto estableció el constituyente, como se dijo: la materia, el asunto tratado por las normas (arts. 151 a 153, CP).¹⁰¹

¹⁰¹ Constitución Política de Colombia. *Artículo 151.-* El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. || *Artículo 152.-* Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; || b. Administración de justicia; || c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; || d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; || e. Estados de excepción. || f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. || *Parágrafo transitorio.* El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. || El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de

Como lo resaltan varias de las intervenciones, la demanda hace referencia a leyes de la República que no son estatutarias ni orgánicas, a la luz de lo dispuesto por la propia Constitución, puesto que no tratan ninguno de los asuntos que se consideran propios de alguno de estos dos tipos de ley. La demanda hace relación a leyes que considera orgánicas y estatutarias por el sólo hecho de que algunas de tales palabras aparezcan literalmente en el nombre de la misma, como es el caso de la ley orgánica de la UIAF, el estatuto orgánico financiero o la ley orgánica del transporte.

Al presentar este cargo se hace referencia a que algunas de las disposiciones acusadas implican a la vez, una violación de reglas ‘orgánicas’ que protegerían las competencias territoriales y que de haber sido respetadas por el legislador, no habría sido expedida la Ley 1762 de 2015 como fue aprobada. En esta oportunidad los argumentos presentados no son *claros*.¹⁰² No se ve de qué manera las normas mencionadas, que hacen referencia a una política criminal del orden nacional, a propósito del contrabando y del lavado de activos, puedan afectar las reglas constitucionales que establecen las competencias de las instituciones y autoridades del orden territorial. En este caso no se identifican de manera clara cuáles serían las reglas de la Ley 1762 de 2015 que estarían interviniendo gravemente las competencias territoriales y exigirían por tanto un trámite legislativo orgánico, ni la manera como ello afectaría el orden constitucional vigente. Se esbozan ideas y conjeturas que no constituyen un argumento consistente, susceptible de ser identificado y estudiado por la Corporación. En este caso, no se cumplen los requisitos mínimos de identificación de las normas legales cuestionadas y de las normas constitucionales concretamente vulneradas, pero además las razones en que se funda el cargo no son específicas ni claras.

2.2.4. Desconocimiento de las competencias del Gobierno Nacional

La demanda no presenta razones susceptibles de ser analizadas en sede de constitucionalidad en relación con el cargo del desconocimiento de las competencias del Gobierno Nacional. Tal como presenta la demanda el cargo, sostiene que “[...] *todas las normas que reforman, adicionan o complementan el Estatuto Aduanero, son de resorte y competencia exclusiva del señor Presidente de la República, cuando ellas tienen que ver con la regulación de aspectos aduaneros, por expresa autorización que de ello hace el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política.*” Por eso, a su juicio, “*resulta*

2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional. || *Artículo 153.-* La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. || Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.”

¹⁰² Para la jurisprudencia constitucional (sentencia C-1052 de 2001), las razones son claras cuando siguen “[...] un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

entonces un contrasentido que mientras el Congreso de la República a través de la Ley Marco 1609 de 2 de enero de 2013 le confiera facultades pro tempore al señor Presidente de la República para regular los aspectos aduaneros que dicha ley marco contempla y el Legislativo se abroge una competencia que no le es propia del poder legislativo. || Esto es una flagrante violación al principio de división de poderes y usurpación de funciones públicas.” Al igual que ocurre con otros de los cargos analizados, se sugiere un argumento respecto a cuál es la violación y cómo se da, pero en realidad no se presentan razones *ciertas ni específicas* que sustenten la violación.

No se identifican cuáles son las normas precisas de la Ley 1762 de 2015 que estarían generando la violación constitucional alegada, ni se presentan argumentos que muestren, siquiera mínimamente, como estarían las reglas legales identificadas afectando las reglas constitucionales invocadas. Adicionalmente, es curioso que se considere que la Ley en cuestión desconoce las competencias propias del Presidente de la República cuando, precisamente, fue el Gobierno Nacional quien a través de dos de sus Ministros, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, presentó el proyecto de ley. El Gobierno tenía claro, como lo dijo en la exposición de motivos que le presentó al Congreso de la República, que las decisiones y modificaciones en la política criminal para mejorar la persecución de los delitos de contrabando y lavado de activos, en sus nuevas modalidades, alcances y dimensiones, requería la intervención judicial. Al tener que modificar ciertas normas legales, el Gobierno presentó la propuesta al Congreso. En tal sentido, el hecho alegado por la demanda, del supuesto desconocimiento del Gobierno Nacional, sería tan sólo un hecho inexistente

De otra parte, es cuestionable la contradicción de los argumentos presentados por la demanda con relación a las competencias para introducir las modificaciones que contempla la Ley 1762 de 2015. Por una parte, el accionante considera que las reglas jurídicas aprobadas son de tal importancia que no han debido ser aprobadas mediante el procedimiento legislativo ordinario, que exige la aprobación por parte de la mayoría simple de cada Corporación legislativa. En tal momento de la demanda se considera que las normas han debido ser no sólo leyes de la República sino, además, leyes especiales: estatutarias u orgánicas. En su concepto, las normas eran de tal importancia que han debido ser aprobadas por la mayoría absoluta de las Corporaciones legislativas. Pero ahora el argumento cambia. Ahora se considera que las cuestiones tratadas por la Ley acusada no sólo no requerían un procedimiento legislativo especial, sino que ni siquiera han debido ser objeto de una ley. No hay reserva estatutaria ni orgánica, ni siquiera reserva legal. Ahora, en el contexto de este nuevo cargo, se considera que existe una suerte reserva gubernamental, que implicaría la intervención inconstitucional del Congreso. Pero en ninguno de los dos casos se presentan razones específicas que sustenten el cargo. Ni se presentaron razones que muestren cuáles normas de la Ley 1762 de 2015 y cómo afectan las normas constitucionales, por no haber sido aprobada en el Congreso con mayorías

superiores y, a la vez, haber sido aprobada por el Gobierno y no el Congreso.

Así, con relación al cargo contra la Ley 1762 de 2015 por violación de las competencias constitucionales del Gobierno Nacional en materia Aduanera, tampoco se presentan razones ciertas ni específicas que puedan ser analizadas en sede de constitucionalidad.

2.2.5. Desconocimiento de tres principios penales y sancionatorios constitucionales (non bis in ídem, tipicidad y derecho penal mínimo), un asunto ya juzgado

En el caso del cargo de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1762 de 2015, por establecer una política penal en materia de contrabando y lavado de activos expansionista, contraria al mandato de razonabilidad en el uso del sistema penal, y al principio de libertad, al fundarse en normas que no tipifican claramente las conductas, (violación al principio de legalidad), la Sala advierte que tampoco es posible entrar a hacer un análisis del asunto y un pronunciamiento de fondo. En este caso, dos argumentos llevan a esta conclusión.

En primer lugar debe señalarse que, en los términos en que ha sido presentado en la demanda de la referencia, no es susceptible de ser analizado y resuelto en sede de constitucionalidad. Las razones en este caso tampoco son *ciertas* ni *específicas*. La demanda considera que la gravedad de las violaciones es tan grande que da lugar a que sean declaradas inconstitucionales todas las normas de la ley, y no solamente un grupo de artículos concretos. Se esbozan algunos argumentos de carácter genérico respecto a la política criminal que inspira la Ley 1762 de 2015 y se dan algunos ejemplos de por qué es expansionista, por qué se estaría desconociendo el principio de tipicidad y permitiendo que las personas sean juzgadas dos veces por las mismas acciones. No obstante no se identifican de manera precisa cuáles son las normas de la Ley 1762 de 2015 que comportarían tal violación a dichos principios constitucionales y no se presentan argumentos que muestren específicamente cómo dichas normas desconocen las reglas constitucionales invocadas. Parte importante de las razones por las cuales el cargo presentado no se funda en razones que son *ciertas*, es que se interpreta el orden legal penal vigente de una manera que no tiene en cuenta la totalidad de las reglas existentes. En efecto, el accionante en este caso no funda su alegato en una proposición jurídica real y existente, sino en la interpretación que a su juicio se podría hacer de dichas normas. Así, por ejemplo, se dice,

“[...] al haberse abandonado por el Congreso la función garantista de derechos que también le atañe y le correspondía aplicar, y potar por ese expansionismo punitivo, adoptando una redacción tal, que no permite distinguir una conducta de la otra, esto es, que dentro de este contexto, no se avino a la obligación de cumplir con el principio de tipicidad estricta, dejando

entonces al azar del intérprete la delimitación de las conductas y en riesgo de que en un juzgamiento futuro, se sancionen o puedan llegar a investigar y sancionar más de dos veces por el mismo comportamiento a la persona que llegue a incurrir en la conducta punible de contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento y facilitación del contrabando y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos [...], por cuanto como ya se ha precisado, para ingresar bienes al territorio nacional o extraerlos del mismo sin el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras, implica ello, que tales bienes: (i) ya hayan sido adquiridos por quien los ingresa o los extrae, (ii) sea transportados, (iii) administrados, (iv) resguardados, (v) poseídos, (vi) ocultados, antes del ingreso o extracción, y en esas condiciones, aquí en realidad surge la posibilidad cierta y real de confundir al operador jurídico penal en tanto no se puede determinar con claridad, qué es lo primero en esas conductas; o es la realización o conjugación del reato de lavado de activos, o lo es el contrabando de hidrocarburos y sus derivados, o lo es el fraude aduanero, o lo es el favorecimiento y facilitación del contrabando o por el contrario lo es el contrabando. Ahí existen no sólo ese panorama oscurantista de la ley sino que genera y produce el interrogante de qué es lo que debe realmente reprocharse. [...]

En estricto sentido la demanda no considera que la norma implique necesariamente un juzgamiento arbitrario y que suponga necesariamente juzgar a las personas dos veces por los mismos actos. Tal como lo señala, esta es una posibilidad, no una necesidad, que depende, además, de haber interpretado la norma de cierta manera la norma. Es de allí que, como dice el accionante, *“surge la posibilidad cierta y real de confundir al operador jurídico penal en tanto no se puede determinar con claridad, qué es lo primero en esas conductas”*. En tal medida, deberían ser los actos concretos en los que erradamente se aplique la ley penal, y no la ley penal en sí misma considerada la que debería ser cuestionada.

Ahora bien, podría entenderse que la demanda sugiere que las normas no dan mayor espacio a otra respuesta distinta a la confusión en la aplicación de las normas penales contempladas en la Ley 1762 de 2015 y que eso pone en riesgo el derecho a la libertad de las personas, pero en tal caso nuevamente la demanda no cumple una mínima carga de argumentación. A parte de enumerar los verbos rectores y afirmar que necesariamente se confunden, no se construyen argumentos que lo muestren específicamente. En especial, esto es así si se tiene en cuenta que la aplicación de los tipos penales supone necesariamente el respeto de las reglas básicas y fundamentales del sistema penal. Así, por ejemplo, no es posible suponer que los jueces deben aplicar los tipos penales de la Ley 1762 de 2015 de forma arbitraria e inconstitucional, sin

importar que se esté sancionando dos veces la misma conducta, sin aplicar las reglas existentes sobre concursos, en especial en casos como el presente en el que muchos intervinientes resaltaron que muchos de los conflictos que se podrían presentar ni implican recurrir a las reglas de concursos punitivos, puesto que en realidad se trata tan sólo de conflictos aparentes.

En todo caso, si el cargo hubiese sido sustentado adecuadamente, no podría ser abordado por la Sala Plena de esta corporación por cuanto el asunto ya fue resuelto en un proceso de constitucionalidad anterior (el proceso D-10965), resuelto mediante la Sentencia C-191 de 2016,¹⁰³ en la cual se demandaron los artículos 4, 6, 8, 11, 14, 15 y 51 de la Ley 1762 de 2015. En esa oportunidad los cargos presentados sostenían que las normas que modifican tipos penales son de carácter expansionista, desconocen el carácter de *última ratio* de la ley penal, y violan el principio de tipicidad y el de no ser juzgado dos veces por la misma conducta. La Corte se pronunció y, en esa medida, debe estarse a lo resuelto con relación a los artículos sobre los cuales hubo pronunciamiento.¹⁰⁴

En resumen, no se presentan razones ciertas ni específicas, pues las razones se dirigen contra eventuales interpretaciones de dichos textos legales y no contra el texto de la Ley en sí mismo considerado ni muestran de manera específica como se podrían dar la violación que se alega. En especial, porque se omiten las reglas propias del sistema penal como las referentes a concursos, que deberían ser consideradas al afirmar que los jueces penales podrían llegar a las conclusiones manifestadas, con cierto nivel de riesgo. Pero, como se dijo, además se trataría de un asunto sobre el cual existe cosa juzgada constitucional y no podría, por lo tanto, proferirse un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Plena de esta Corporación.

¹⁰³ MP. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰⁴ La parte resolutive señaló: PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 4° de la Ley 1762 de 2015, relativo al delito de contrabando y, en concreto, la expresión "valor aduanero", por los cargos analizados. || SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 6° de la Ley 1762 de 2015, relativo al delito de favorecimiento y facilitación del contrabando, por los cargos analizados. || TERCERO: Declarar EXEQUIBLE la expresión "*por cualquier medio*", contenida en el artículo 8° de la Ley 1762 de 2015, relativo al fraude aduanero. || CUARTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 1762 de 2015, relativo al lavado de activos, por los cargos analizados, salvo la expresión "*o realizar cualquier otro acto*" prevista en la misma norma, que se declara EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA, bajo el entendido que no podrá imputarse responsabilidad por la comisión de verbos rectores diferentes a los expresamente determinados en dicho artículo. Las expresiones "*contrabando, favorecimiento y facilitación del contrabando*" previstas en el mismo artículo, se declaran EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA bajo el entendido que cuando los delitos favorecimiento y facilitación del contrabando y lavado de activos recaigan sobre el mismo objeto material o los mismos bienes, la Fiscalía y el juez penal no podrán imputar responsabilidad por el lavado de activos y, a la vez, por el delito de favorecimiento y facilitación del contrabando, para garantizar el *non bis in ídem* y es necesario que, según las reglas de especialidad y consunción, identifiquen el delito por el cual se demandará responsabilidad. || QUINTO: Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, los artículos 14 y 15 de la Ley 1762 de 2015, en lo que respecta a la aprehensión y decomiso de mercancías. || SEXTO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 51 de la Ley 1762 de 2015, relativo al decomiso de los medios de transporte ligados al contrabando, por los cargos analizados.

2.2.6. Desconocimiento del principio de progresividad

Como lo señalan los intervinientes, las razones que sustentan el cargo contra la Ley 1762 de 2015 por violación del principio de progresividad de los derechos sociales no son *claras, específicas*, ni, en algunos casos, *pertinentes*.¹⁰⁵

Se acusa a la Ley 1762 de 2015 en general, de atentar contra el principio de progresividad, propio del estado social de derecho, sin identificar de manera cierta las normas legales que llevarían a que ello fuera así. Tampoco, en consecuencia, se indica específicamente como aquellas normas legales desconocen el principio constitucional invocado. Y de hecho, varios argumentos presentados, si bien contemplan posiciones plenamente respetables y defendibles en democracia, no son pertinentes para sustentar el cargo de constitucionalidad, puesto que se refieren a críticas de carácter general y no encaminadas a precisar los elementos de la razones a estudiar por parte de la Corte.¹⁰⁶ En la medida que la demanda parte del supuesto de que las normas acusadas imponen sanciones penales claramente inconstitucionales, concluye que las restricciones materiales que tales sanciones implican, son afectaciones ilegítimas al carácter progresivo de los derechos sociales, como la propiedad. En otras palabras, este cargo, tal como está presentado, depende de haber llegado a una conclusión que la demanda no construye.

2.3. En síntesis: la demanda de la referencia no presenta razones susceptibles de ser analizadas y resueltas de fondo en sede de constitucionalidad, por cuanto no son claras, ciertas, específicas, pertinentes o suficientes. En tal medida, la Sala se inhibirá de pronunciarse con relación a los cargos por desconocimiento del principio de publicidad (parcialmente); de las reglas de votación; de las reglas de reserva de ley estatutaria y ley orgánica; de las competencias del Presidente de la República; de los principios de tipicidad penal, *non bis in ídem* y derecho penal mínimo; y de la violación del principio de progresividad de los derechos sociales.

A continuación pasa la Corte a analizar los cargos que sí serán estudiados de fondo. No obstante, es preciso advertir que algunos de los cargos que se analizarán por vicios en la formación de las leyes,¹⁰⁷ son en estricto sentido cargos por vicios de forma y, en tal medida, sólo pueden ser conocidos por la Corte Constitucional durante un año, pues *‘las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo*

¹⁰⁵ En la sentencia C-1052 de 2001 la Corte indicó que un argumento es *pertinente* cuando “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”

¹⁰⁶ Al respecto puede verse el apartado número cinco del capítulo dedicado a la demanda en los antecedentes de la presente sentencia.

¹⁰⁷ De acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir ‘sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación’ (numeral cuarto).

acto’ (artículo 242, numeral 3). Sin embargo, para el presente caso esta no es una cuestión relevante, puesto que la Ley 1762 de 2015 fue expedida y publicada el 6 de julio del mismo año. Esto quiere decir los argumentos que se presenten incluso el día que se profiera la presente decisión, en contra de la Ley acusada por vicios de forma, son admisibles, puesto que las demandas pueden presentarse hasta el 6 de julio de el 2016.

3. Análisis de los cargos referentes a principios y reglas constitucionales sobre el procedimiento de formación de la Ley 1762 de 2005 acusada

A pesar de las deficiencias en la argumentación, hay tres cargos con relación a la violación de los principios y las reglas constitucionales que rigen el proceso de formación de las leyes, que la Sala considera que son susceptibles de ser estudiados y resueltos de fondo en sede de constitucionalidad; un cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia, un cargo relativo a la violación del principio de publicidad en uno de los momentos del trámite y, por último, un cargo relativo a la violación de las competencias de las comisiones legislativas constitucionales. Cada uno de los problemas jurídicos planteados, junto con su respuesta, se enunciará a medida que el cargo sea presentado.

3.1. Violación del principio de unidad de materia por contemplar temas variados y diversos temas

3.1.1. El accionante, junto con los ciudadanos y comerciantes intervinientes en calidad de posibles afectados, sostienen que el Congreso violó el principio de unidad de materia al expedir la Ley 1762 de 2015, por cuanto tenía un propósito claro y definido y, sin embargo, incluyó una gran cantidad de temas diversos, que impiden, por definición, cumplir la exigencia constitucional de que *‘todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella’* (art. 158, CP). Como se indicó en los antecedentes, para el accionante no es posible entender por qué si la temática de la ley era “[...] *la adopción de instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, no se explica entonces, la razón por la cual se realizó la modificación al Código Penal respecto del delito de lavado de activos, sabiéndose que esta conducta que ya aparecía dentro del ordenamiento jurídico, y contaba con un amplio espectro de delitos subyacentes o determinantes del mismo*[...]”¹⁰⁸ A su parecer, “[...] *si lo que se quería era adoptar instrumentos jurídicos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, no requería el legislador acudir a modificación de un complejo de normas que nada tienen que ver con la prevención del lavado de activos, y quizá con el contrabando, como es el caso de las reformas al código del comercio, el cobro del impuesto del consumo, y las sanciones por el no pago, por cuanto, ese proceder se erige como un sofisma de distracción para realizar una expansión punitiva innecesaria que por la complejidad que*

¹⁰⁸ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 69.

demanda la investigación del delito de lavado de activos, lo que se convierte en un verdadero modelo de atascamiento de las diferentes investigaciones.”¹⁰⁹ Por su parte, las autoridades y la asociación intervinientes consideraron que no se había violado el principio en cuestión, puesto que el mismo no puede ser interpretado con la rigidez que lo propone el demandante. Alegan que el legislador si tiene la facultad para agrupar diversos temas que en apariencia parecen inconexos, por considerar que hay razones para considerar que se encuentran relacionados entre sí.

3.1.2. Para la Sala este cargo supone responder el siguiente problema jurídico: ¿viola el legislador el principio de unidad de materia que rige en el procedimiento de formación de la ley, al haber aprobado una ley que con el objeto de *‘prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal’* (Ley 12762 de 2015) introduce una diversidad de temas tales como *‘reformas al código del comercio, al cobro del impuesto del consumo, y las sanciones por el no pago’*, a pesar de que todas estas disposiciones, como alegan quienes defienden la Ley acusada, podrían guardar algún tipo de relación con el tema central de la Ley, así no sea estrecho? Teniendo en cuenta la amplia y reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia, la Sala considera que la respuesta a este problema jurídico es negativa.

3.1.3. En efecto, la Corte ha indicado que este vicio, que tiene una entidad sustantiva, dada su gravedad,¹¹⁰ se ha de aplicar de forma flexible y deferente, por respeto al principio democrático y al valor del foro de representación democrática por excelencia en la República (el Congreso).¹¹¹ Así, de acuerdo con esta posición, la violación del principio de unidad de materia sólo puede predicarse de *“aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática[; (iv) sistémica o (v) por consecuencia,]”*¹¹² *con la materia dominante de la misma*”;¹¹³ sólo en tal caso *“deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”*.¹¹⁴ La jurisprudencia constitucional ha señalado que “[...] para respetar

¹⁰⁹ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 69. Cuando el accionante presentó su argumento habló también de que se estaba violando el principio de consecutividad, pero sus argumentos, como lo indicaron algunas de las intervenciones, se limitan a referirse a la violación del principio de unidad de materia.

¹¹⁰ Ver al respecto, por ejemplo, la sentencia C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero; SV Jorge Arango Mejía; AV Hernando Herrera Vergara) o la sentencia C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se analizó la aplicación del principio a normas expedidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

¹¹² La causal de guardar relación de conexidad temática, por consecuencia con el tema central de la ley ha sido reconocida por la Corte Constitucional cuando la norma acusada, en apariencia no guarda relación alguna con éste. Ver, por ejemplo, la sentencia C-714 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Córdoba Triviño; Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández).

¹¹³ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. [...].”¹¹⁵ Ahora bien, hay casos excepcionales en los que se puede haber una aplicación más rigurosa del principio de unidad de materia, como ocurre con las normas que forman parte de la denominada Ley del Plan¹¹⁶ o las leyes de carácter presupuestario.¹¹⁷

3.1.4. La Ley 1762 de 2015 desde su artículo primero advierte cuál es su tema central. ‘Artículo 1º.– *Objeto*. La presente ley tiene por objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal. || La ley moderniza y adecua la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, la defraudación fiscal y el favorecimiento de esas conductas; para fortalecer la capacidad institucional del Estado; para establecer mecanismos que faciliten que los autores y organizaciones dedicadas o relacionadas con este tipo de actividades sean procesadas y sancionadas por las autoridades competentes; y para garantizar la adopción de medidas patrimoniales que disuadan y castiguen el desarrollo de esas conductas.’ La lectura de esta norma bastaría para mostrar que la Ley en cuestión enfrenta un objeto que le implica tratar diversas áreas del derecho. Un criterio flexible, no estricto, de unidad de materia, muestra que las normas en cuestión sí guardan relación con el tema central de la Ley.

Esto queda aún más claro cuando se acude a la Exposición de motivos con la

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

¹¹⁶ Así se consideró, por ejemplo, en la sentencias C-305 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-574 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes)

¹¹⁷ Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-704 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En este caso, siguiendo la jurisprudencia, se resolvió “declarar *inexequible* el artículo 123 de la Ley 1737 de 2014 “*Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015*”. La Corporación sostuvo: “en consecuencia, la Corte considera que el precepto demandado es contrario con el principio de unidad de materia, en tanto uno de los criterios para definir su cumplimiento en el caso de las leyes de presupuesto es la índole temporal de la disposición respectiva. Una norma que prevé la exclusividad para la prestación de determinados servicios por parte de un establecimiento público y la consecuente obligación de suscribir contratos interadministrativos para el efecto, tiene vocación de permanencia y, por ende, excede el ámbito de validez constitucional de las normas que hacen parte de la regulación legal que prescribe el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones. En cambio, la Corte comprueba que la norma acusada es una modalidad es modificación sustantiva de otras previsiones que no tienen carácter presupuestal, infringiéndose con ello las condiciones para el cumplimiento del principio de unidad de materia [...].”

cual el Gobierno Nacional justificó ante el Congreso la necesidad de aprobar un proyecto de ley tendiente a prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, [a lo que denomina las “*Conductas Perseguidas*”]. El Gobierno presentó el proyecto resaltando de manera clara y transparente la necesidad de abordar las conductas peligrosas, desde una perspectiva multidisciplinaria que armonizara distintas áreas del derecho que se ven vinculadas por el tipo de actividades criminales de que se trata. Dijo al respecto concretamente;

“2.2. Problemáticas especiales

El ordenamiento jurídico ha venido adquiriendo un nivel de especificidad cada vez mayor. Las reglas técnico- jurídicas de la tipificación de conductas, de regulación de operaciones y controles en diferentes ámbitos han llevado a que se generen brechas entre las diversas disciplinas jurídicas y económicas en materia de comercio delictivo, lavado de activos, evasión fiscal y contrabando. Por ejemplo, la regulación que existe en materia comercial es distante de la regulación represora del Estado.

En materia sancionatoria, la problemática no es del todo diferente. La normativa penal no se compadece de la realidad normativa tributaria ni aduanera. Esta situación lleva a que, ante un ordenamiento jurídico que debe ser coherente y complementario, se presenten fracturas a la hora de aplicar las labores de control preventivo y de control sancionatorio. Esto último debe acompasarse con el diagnóstico tratado en la presente Exposición de Motivos, relacionado con la falta de articulación institucional.

Además de la brecha existente entre las diversas áreas del derecho, existe una inconmensurabilidad entre la óptica filosófica que se aborda en cada una de ellas. En algunas áreas se busca ofrecer mayores facilidades para acceder al comercio exterior, pero en otras se endurecen las medidas de control y sanción, bajo una concepción filosófica diferente. El problema filosófico ha sido parcialmente resuelto con la expedición de la Ley 1609 de 2013, que consagra una serie de principios que han de gobernar la regulación en materia aduanera. Sin embargo, resulta necesario establecer mecanismos que permitan aterrizar ese criterio homogeneizador en normas de aplicación práctica.

Bajo este marco, es importante concebir normas eficaces y eficientes para la lucha contra las Conductas Perseguidas.”¹¹⁸

¹¹⁸ Gaceta del Congreso N° 744 de 18 de septiembre de 2013. Al respecto ver también la Gaceta del Congreso N° 1060 de 2013 y N° 218 de 2014. Esta última fue la publicación que tuvo en cuenta la

Los temas a primera vista sin relación entre sí, están unidos por hacer parte de las estrategias para lograr sincronizar las diversas partes del ordenamiento, como manera de facilitar la comisión de Conductas Perseguidas.

3.1.5. Los temas acusados de inconexos guardan relación con el tema central de la Ley 1762 de 2015. No se trata de *‘un complejo de normas que nada tienen que ver con la prevención del lavado de activos, y quizá con el contrabando’*. Muchas de estas figuras, explica la Exposición de motivos, tienen que ver, precisamente, con las reglas jurídicas de comercio vigentes, puesto que precisamente es detrás de este tipo de prácticas legales es que las ‘Conductas Perseguidas’ se esconden y camuflan. El cobro del impuesto al consumo también guarda relación con el tema central de la Ley y las sanciones por el no pago, puesto que detrás de prácticas como la sobrefacturación o la subfacturación, pueden realizarse algunas de las conductas.¹¹⁹

3.1.6. En el presente caso no basta, como considera el accionante, con señalar que la Ley acusada reúne una multiplicidad de temas, que tienen grandes diferencias entre sí. Como lo ha reiterado una y otra vez la jurisprudencia, el principio de unidad de materia no es una camisa de fuerza al Congreso, foro de deliberación legislativa, en democracia. Al accionante no le basta con mostrar que no hay una relación directa o estrecha, tiene que probar que las normas acusadas de violar tal principio carecen de toda conexión con el tema central de la ley, lo cual, por supuesto no hizo en el presente caso. Los argumentos que se presentaron son de carácter general y no hace referencia a ninguna decisión de manera particular o específica. Por el contrario, una simple mirada de las normas que hacen parte de la Ley 1762 de 2015, acusadas de inconexas, diversas y variadas, evidencian que éstas tienen en común buscar prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, que son las conductas perseguidas. Se busca precisamente armonizar diversas áreas del derecho, que por responder a lógicas y finalidades distintas, generan desencuentros y problemas de articulación que son aprovechados por los criminales. En tal medida, considera la Sala que la Ley 1762 de 2015 no desconoce el principio de unidad de materia, por el simple hecho de incluir una multiplicidad de temas que, en principio, parecieran pertenecer a áreas diferentes e inconexas del sistema jurídico, máxime cuando *prima facie*, parecen tener relación con la materia principal de la ley. Por tanto, la ley es constitucional en relación con este cargo, por lo que será declarada ejecutable.

3.2. *Violación del principio de publicidad con relación a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, durante la aprobación del Proyecto que dio lugar a la Ley 1762 de 2005*

3.2.1. La acción de inconstitucionalidad considera que se violó el principio de

Comisión Primera del Senado al momento de darle curso al primer debate.

¹¹⁹ Gaceta del Congreso N° 744 de 18 de septiembre de 2013.

publicidad, como requisito esencial del trámite legislativo en el proceso de aprobación de la ley acusada, por cuanto (1) “*ni el Acta 055 del 2 de junio de 2015 ni en la Gaceta del Congreso N° 484 del 15 de julio de 2015 se consignó el texto que fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes*”; y (2) “*menos aún se consignó ni publicitó cuales fueron las modificaciones que se realizaron al citado proyecto de Ley N° 190 de Cámara*”¹²⁰ Por su parte, las intervenciones que defendieron la norma se concentraron en señalar que la publicación sí se había efectuado como era requerido.

3.2.2. Se plantea entonces el siguiente problema jurídico ¿viola el Congreso de la República el principio de publicidad que ha de regir los trámites parlamentarios, al dejar de publicar en el Acta del debate en Comisión, y en la Gaceta del Congreso en la que se publicó dicha Acta, el texto del Proyecto de ley que fue aprobado en el debate en Comisión, aun cuando al parecer el texto en cuestión sí fue publicado? La respuesta a esta pregunta, como se pasa a explicar a continuación es negativa, como se pasa a mostrar.

3.2.3. En primer lugar debe la Sala advertir que es cierto que el Acta de Comisión 55 del 2 de junio de 2015 de la Cámara de Representantes recoge el debate y votación del Proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1762 de 2015. También debe señalar que en esta no se incluye el texto del Proyecto de ley tal cual y como fue aprobado por la Comisión en cuestión. Por lo tanto, la Gaceta del Congreso N° 484 de 2015 no contempla una publicación del Proyecto de ley referido.¹²¹ No obstante, como lo afirman varias de las intervenciones, que para entonces ya se había publicado una Gaceta con el texto que el demandante afirma no haberse publicado nunca. En efecto, la Gaceta del Congreso N° 387 de 2015, del mes anterior, había incluido el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Número 190 de 2014, Cámara, y 94 de 2013, Senado, ‘*por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*’. La Gaceta del Congreso N° 387 de 2015 también publica (i) el texto aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley en cuestión (página 28 y siguientes) y (ii) el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley (página 11 y siguientes), luego de presentar un pliego razonado y detallado de modificaciones (página 7 y siguientes) y de haber explicado qué había ocurrido en los anteriores debates, incluyendo el surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (páginas 6 y 7), el cual fue presentado así:

“3. Primer debate Comisión Primera de la

¹²⁰ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 84.

¹²¹ Vale la pena aclarar que el Acta publicada en la Gaceta del Congreso N° 484 de 2015 sí hace referencia en varios momentos a las votaciones que se hacían, bien fueran ordinarias por existir unanimidad o nominales.

Cámara de Representantes

La ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta N° 298 de 2015 y su debate y aprobación se llevó a cabo en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 2 de junio de 2015. || La honorable Representante Lozano presentó en el curso del primer debate en la Cámara de Representantes una proposición aditiva que contiene un artículo que penaliza la evasión fiscal en valor igual o superior a los 1.000 smlmv. La proposición fue debatida y sometida a votación, cuyo resultado fue 17 votos en contra y 3 a favor. || El honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento expuso su preocupación por el desarrollo integral de los departamentos, regiones y municipios fronterizos que se ven afectados por el comercio de bienes y productos de contrabando. Señaló que es necesario propiciar desde el Estado un reconocimiento social a esta población a través del fortalecimiento de las organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias. Con este propósito dejó como constancia una serie de proposiciones de artículos nuevos que tienen como objeto el desarrollo de los entes territoriales fronterizos a través de la creación de incentivos tributarios para las nuevas empresas que se localicen en los departamentos fronterizos; la creación de Zonas Francas Especiales; la modificación de la Estampilla ‘Pro Desarrollo Fronterizo’; la creación de un fondo de compensación y desarrollo fronterizo; la financiación de proyectos especiales a través de entidades como el Banco Agrario, Finagro y Bancoldex; y, la asignación de porcentajes específicos para programas de vivienda, turismo e infraestructura. Con este mismo fin, dejó como constancia la proposición modificatoria del artículo 1° que trata del objeto del proyecto de ley.

El Gobierno nacional reconoce la necesidad de desarrollar los territorios fronterizos del país a través de la generación de empleo formal, la construcción de infraestructura vial, la articulación de políticas nacionales y territoriales para el cierre de brechas socioeconómicas y la estructuración de proyectos específicos para el desarrollo de las regiones de frontera, entre otros. Para este propósito, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el Congreso de la República aprobó una serie de disposiciones dirigidas al desarrollo de los territorios fronterizos. Así, el Plan Nacional de Desarrollo priorizó la planeación de las políticas públicas de los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales en la atención de las zonas de frontera (artículo 200) y; se estableció que los ministerios y departamentos administrativos y demás entidades del orden

nacional identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados al desarrollo e integración de las regiones de fronteras (artículo 201). || Además, con el fin de atender el rezago en el desarrollo y reducir las brechas socioeconómicas que presentan los 13 departamentos y 77 municipios fronterizos del país, se aprobó el Conpes 3815: “Prosperidad para las Fronteras” en el que se prevén acciones para fomentar su progreso con base en el aprovechamiento de sus potencialidades en materia agropecuaria, fluvial-marítima, mineroenergética y ambiental e, inversiones a 2021 por 3,4 billones de pesos. || El honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento dejó como constancia dos proposiciones de artículos nuevos. Uno sobre la estructuración de un plan de fortalecimiento tecnológico de la Policía Fiscal y Aduanera, y otro, sobre la sanción con multa y la aprehensión de los productos por movilizar cebolla en vehículos de más de 10 toneladas.

Los honorables Representantes Édward D. Rodríguez y Santiago Valencia dejaron como constancia la proposición que pretende aumentar la pena del artículo 4° que trata del delito de contrabando de la mitad a las tres cuartas partes cuando el sujeto activo de la conducta sea reincidente. || Los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Norbey Marulanda Muñoz y Carlos Abraham Jiménez dejaron como constancia las proposiciones que tienen por objeto disminuir de 50 a 20 smlmv la cuantía de las mercancías a partir de la cual se tipifica el delito de Contrabando y Favorecimiento y Facilitación de Contrabando; y en el delito de Favorecimiento por Servidor Público que la pena de prisión de 4 a 8 años se imponga cuando el valor de la mercancía sea inferior a 20 smlmv. Además que se sancione con la inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte u oficio. || El honorable Representante Telésforo Pedraza propuso que se tipifique el delito de contrabando cuando el valor de las mercancías supere los 25 smlmv. || Los honorables Representantes Édward Rodríguez y Santiago Valencia dejaron como constancia la proposición que modifica el inciso 4° del artículo 7° para aumentar la pena de prisión de 14 a 18 años cuando el favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados recae sobre una cantidad que supera los 1.000 galones. || Los honorables Representantes Humphrey Roa Sarmiento y Norbey Marulanda Muñoz dejaron como constancia la proposición de eliminar el parágrafo exceptivo del delito de fraude aduanero cuando la conducta corresponda a errores aritméticos en la liquidación. || Sobre el delito de concierto para delinquir los honorables Representantes Édward Rodríguez y Santiago Valencia dejaron como constancia la

proposición que pretende modificar los delitos previstos como agravantes. || Los Representantes Humphrey Roa Sarmiento, Norbey Marulanda Muñoz y otros dejaron como constancia la proposición que modifica el artículo 31 para ampliar las facultades de la Policía Fiscal y Aduanera. Respecto del artículo 32 el honorable Representante Carlos Abraham Jiménez dejó como constancia la proposición de modificar la referencia a la Ley 734 de 2002, para que queda que la asistencia a las reuniones de la Comisión Interinstitucional de Lucha Contra el Contrabando es un deber en los términos del Código Disciplinario Único, o el que haga sus veces.

El Representante Telésforo Pedraza dejó como constancia la proposición de disminuir el número Lucha contra el Contrabando y adicionar al Director de la Policía Fiscal y Aduanera y al Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero. Además, de regular las sesiones de la Comisión y los informes que debe presentar al Congreso de la República. || El Representante Jiménez presentó proposición aditiva para incluir un artículo que admite la participación del observador de operaciones de importación en las diligencias de inspección física o documental. || El honorable Representante Rodríguez presentó proposición aditiva para tipificar el delito de comercialización y distribución ilícita de gas licuado de petróleo. || El Representante Telésforo Pedraza dejó como constancia la proposición que permite que los productos señalados en artículo 55 y que sean aptos para el consumo humano puedan ser canalizados a través de la Presidencia de la República para ser trasladados al Departamento para la Prosperidad Social o al ICBF. También dejó como constancias 2 proposiciones aditivas relacionadas con el tercero civilmente responsable y la competencia de los jueces civiles del circuito especializado y la noticia '*riesgo de excarcelación masiva por falta de reglas*', publicada en el diario *El Tiempo* el día 31 de mayo de 2015. || Por último, el honorable Representante Valencia presentó una proposición que contiene un artículo nuevo regulando la importación temporal al territorio nacional de yates y otras embarcaciones de recreo.”¹²²

3.2.4. Para la Sala el Congreso de la República no viola el principio de publicidad al dejar de publicar en el Acta del debate en Comisión, y en la Gaceta del Congreso en la que se publicó dicha Acta, el texto del Proyecto de ley que fue aprobado en debate en Comisión, cuando el texto en cuestión sí fue publicado en una Gaceta del Congreso diferente incluyendo, además, las

¹²² Gaceta del Congreso N° 387 de 2015 (9 de junio).

modificaciones que fueron introducidas y las razones para ello. No existe obligación alguna de que los documentos del procedimiento legislativo sean publicitados a la vez o conjuntamente. Lo importante es que se publiquen y en tiempo. En el presente caso el texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sí fue publicado (Gaceta del Congreso N° 387 de 2015), en 9 de junio de 2015, días antes de su debate y votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual tuvo lugar el 11 de junio de 2015, tal como consta en Acta 72 de esa fecha.

3.2.5. Aunque basta con constatar que en el trámite parlamentario sí se hizo la publicación que el accionante alegó que no había sido publicado, debe precisar la Corte que de acuerdo a la Constitución Política no toda publicación debe ser entendida como un requisito de constitucionalidad. Si bien dejar de publicar un documento del trámite legislativo es irregular y es algo que no debería ocurrir, el texto constitucional es claro en indicar que no toda publicación tiene la misma importancia. El artículo 157 de la Constitución advierte expresamente que *“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. || (2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. || (3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. || (4) Haber obtenido la sanción del Gobierno.”* Así, de haber sido cierto que el texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara, como lo alegaba el accionante no fue publicado, tendría que haberse analizado, además, si tal irregularidad podría implicar la inconstitucionalidad de la Ley 1762 de 2015, teniendo en cuenta que la Constitución, en estricto, sólo impone como requisito indispensable para que un proyecto sea ley, las publicaciones oficiales por parte del Congreso, antes de darle curso al debate en Comisión en cada una de las Cámaras. En caso de que hubiera faltado la publicación, hubiera sido necesario resolver, por tanto, esta cuestión adicional. Pero como se dijo, en esta oportunidad dicha publicación sí se hizo y, en consecuencia, la pregunta no tiene lugar a ser resuelta en la presente oportunidad. Cualquier cosa que al respecto se diga sería tan sólo un *obiter dicta*, un dicho de paso.

3.2.6. En síntesis: en el trámite de la Ley 1762 de 2015 no se incurrió en una afectación del principio de publicidad por haber dejado de publicar el texto aprobado en el primer debate en Comisión de la Cámara de Representantes y las razones de las modificaciones introducidas junto con el Acta de la sesión en la que tal debate se dio, cuando se había realizado previamente una publicación independiente y anterior en la que tal texto fue incluido, con los comentarios acerca de las modificaciones. No existe regla constitucional o legal alguna que obligue a que las Actas sean publicadas con el texto de los proyectos de ley aprobados en ellas. El principio de publicidad exige que las decisiones y los debates sean dados a conocer públicamente y a tiempo para el buen desarrollo del mismo, no que sean publicados todos a la vez o en las mismas Gacetas.

3.3. *Violación a las reglas de competencia de las comisiones legislativas*

3.3.1. El último de los cargos que será analizado por la Sala, se refiere a la violación de las reglas de competencia de las comisiones legislativas del Congreso de la República. Como se dijo en los antecedentes, la demanda sustentó su alegato en los siguientes términos,

“[...] la ley 1762 de 2015 por su fárrago de temas jurídicos incluidos en ella (violación del principio de unidad de materia) desconoció las cláusulas de competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República conforme lo señala la Constitución Política en sus artículos 151 y 152 y las Leyes Orgánicas 3ª y 5ª de 1992.

[...] || El Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado y 190 de 2014 Cámara rindió ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente, con fundamento en los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992; los asuntos de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente se encuentran consagrados en el artículo 2 de la ley 3 de 1992 [...]. || Una vez analizados los temas que son de conocimiento de la Comisión Primera Constitucional Permanente podemos decir que la ley 1762 de 2015 inició su trámite y se presentó ponencia en una Comisión Constitucional permanente diferente a aquella que le correspondía conocer por su contenido de los temas a tratar en dicha ley; pues, la ley regula temas de comercio exterior en relación a las prácticas desleales del comercio, lucha contra la corrupción, medidas de integración, control policivo y control aduanero, normas del ordenamiento penal y procesal penal, régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo, disposiciones en materia comercial, normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando y caracteriza ciertas modalidades de comercio ilegal.”¹²³

Para el accionante, al ser un tema de comercio exterior la materia central del proyecto de ley, “[...] debió debatirse en primer debate en las Comisiones Segundas del Senado y de la Cámara de Representantes por ser ellas las competentes para tramitarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución Política y el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, norma que asignan a estas Comisiones los proyectos de ley referentes al comercio exterior.”¹²⁴ Los

¹²³ Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 88.

¹²⁴ Para la acción de la referencia, teniendo en cuenta el fin de la ley acusada (fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal] se puede concluir que la materia

intervinientes, por su parte, defienden la decisión de haber tramitado el Proyecto ante la Comisión Primera de las Cámaras del Congreso, por cuanto, a su juicio, el Proyecto sí podía contemplar varios temas legítimamente y las propias reglas del Congreso contemplan la forma de resolver estos conflictos de competencia.

3.3.2. El problema jurídico que se plantea, por tanto, es el siguiente: ¿viola el Congreso de la República las reglas de competencia de las comisiones constitucionales legislativas, al tramitar un proyecto de ley que tiene un objeto complejo que aborda diversas áreas del derecho y que, por tanto, no se le puede asignar a una comisión que claramente sea competente para tratar todos y cada uno de los temas que aborda el proyecto de ley acusado, a pesar de las reglas existentes para resolver tales conflictos de competencia? La respuesta a este último problema jurídico, para la Sala, también es negativa. Esta violación es un vicio de forma en el cual el Congreso no incurrió.

3.3.3. En primer lugar valga decir que las reglas de competencia de las Comisiones tiene una importancia constitucional. Para la Corte, *“las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta”*.¹²⁵

En la medida en que el tema principal de un proyecto de ley puede abordar varias cuestiones, como ocurre con la Ley 1762 de 2015, es posible que se presenten conflictos de competencias entre las distintas Comisiones. Es por esta razón que la Ley 3ª de 1992, que contempla cuál es el tema que debe tratar cada una de las comisiones legislativas permanentes en su artículo segundo (2º), establece dos reglas adicionales en dos párrafos finales. En el primero de ellos se indica que *‘para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad’* y, adicionalmente, en su segundo párrafo advierte que *‘cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.’* Así, desde el inicio de la jurisprudencia, se ha sostenido que la intervención en la decisión de asignación de las respectivas comisiones legislativas por parte del juez constitucional sólo tiene lugar cuando la misma es *‘irrazonable’*.¹²⁶ Esta posición fue desarrollada

central de la misma es la regulación del comercio exterior (Acción de inconstitucionalidad; expediente, folio 89).

¹²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-648 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz; AV José Gregorio Hernández Galindo). A lo dicho, la sentencia añade: “En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad [...] la Ley 3ª de 1992.”

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-792 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) En este caso se consideró lo siguiente: “La Corte observa entonces que el proyecto de ley objetado, se refiere a

posteriormente en los siguientes términos,

“La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes de acuerdo con la distribución material de la Ley 3ª de 1992, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención al siguiente razonamiento:

1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.¹²⁷

2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, *según su criterio*, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2º - artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, [...]

3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate. [...]

asuntos que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas. En tal virtud, a fin de decidir cuál de ellas es competente, no pudiéndose acudir al principio de especialidad pues, como se ha visto, desde este punto de vista ambas comisiones tienen vocación para abocar inicialmente el estudio y debate del proyecto objetado, resulta menester estarse a lo dispuesto por el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, según el cual *‘cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer materias afines.’* De esta manera, estima la Corte, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. [...]

¹²⁷ El artículo 142 de la Constitución señala que “La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”.

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 nl. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.”¹²⁸

3.3.4. El objeto de la Ley 1762 de 2015, tal como está consignado en su artículo 1º, evidencia que la Ley tiene una materia central compleja que cruza, transversalmente, varias áreas del derecho. Como se dijo, es uno de los propósitos que explícitamente pidió el Gobierno Nacional al Congreso de la República que tuviera en cuenta. Enfrentar las llamadas *Conductas Perseguidas* de la Ley, supone poner en sintonía varias de las reglas del Sistema jurídico, que en principio responden a lógicas distintas. Los autores de las conductas criminales en cuestión utilizan estrategias combinadas que aprovechan los vacíos y las deficiencias normativas, que, según el Gobierno y el Congreso de la República, requieren respuestas combinadas que no estén sometidas a las divisiones tradicionales del derecho. Este asunto, que fue analizado previamente, a propósito del cargo por violación del principio de unidad de materia, muestra que es válido y también legítimo que la Ley tenga por tema central esta materia compleja y transversal que integra varias áreas del derecho.

3.3.5. Teniendo en cuenta lo anterior, es razonable suponer que se diera un conflicto entre la competencia de varias Comisiones legislativas. Tal como lo señala el accionante, algunos de los temas que comprende el Proyecto de ley, son objeto de la Comisión Segunda, tales como ‘*política internacional; defensa nacional y fuerza pública; [...] comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones [...] internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; [...] zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.*’¹²⁹ No obstante, el proyecto acusado también era objeto de las competencias propias de otras Comisiones. Así, por ejemplo, las Comisiones Tercera y Cuarta. Al respecto de las comisiones primera y tercera establece:

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Álvaro Tafur Galvis, SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil). Esta posición fue reiterada, entre otras, en las sentencias C-475 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-011 de 2013 (MP Alexei Julio Estrada; SV Mauricio González Cuervo) y C-465 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos)

¹²⁹ El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece: “*Comisión Segunda.* Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.”

“Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

[...]

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

3.3.6. Teniendo en cuenta las reglas propias del Reglamento del Congreso de la República contempladas en la Ley 3ª de 1992, en especial los dos párrafos antes citados, contemplados en el artículo 2º, es razonable que tuviera que resolverse el conflicto suscitado entre las competencias propias de las diferentes Comisiones legislativas. No puede dejar de reconocer la Sala Plena de esta Corporación que asignar el conocimiento del proyecto a las Comisiones Segundas de Senado y Cámara es una alternativa de resolución del conflicto de competencia entre comisiones plausible y que parece como razonable. No obstante, la solución de asignar el trámite del Proyecto que dio lugar a la Ley 1762 de 2015 a la Comisión Primera de ambas Cámaras, también parece razonable debido a que ésta se ocupa de manera especial de fijar y desarrollar los derechos, las garantías y los deberes.

De hecho, para la Corte Constitucional la decisión adoptada por el Congreso de la República de asignar el trámite a las Comisiones Primeras es acorde con los postulados básicos de un estado social y democrático de derecho. En efecto, muchas de las reglas que el objeto complejo de la Ley 1762 de 2015 implicó desarrollar, tienen que ver con acciones comerciales internacionales y nacionales que son objeto, primordial, de esa Comisión. No obstante, el sentido

básico de las reglas en cuestión no es el de regular esas dimensiones de la vida social, sino el de armonizar las herramientas con que se lucha en contra de las denominadas ‘*Conductas Perseguidas*’, como se ha insistido. La razón por la que se quiere mejorar la respuesta del Estado y del sistema jurídico en general contra este tipo de conductas criminales, es el impacto que tienen en la sociedad. Así lo sostuvo el Gobierno Nacional al exponer los motivos del Proyecto de ley al Congreso de la República,

“2. Planteamiento del problema

La comisión sistemática de las Conductas Perseguidas, el traslado de las ganancias derivadas de esas acciones a los grupos armados o delincuenciales, y la utilización de dichos recursos por parte de esas estructuras organizadas del crimen, pone en grave riesgo la integridad del Estado colombiano y la de sus ciudadanos, así como la preservación y buen funcionamiento del Estado de Derecho y de sus instituciones.

Adicionalmente, el aparato industrial colombiano sufre una grave afectación al verse en la obligación de competir en condiciones inequitativas con importadores y comerciantes que evaden el pago de tributos, que funcionan con recursos fruto del crimen organizado y del lavado de activos, y que simultáneamente blanquean esos capitales por medio de operaciones de comercio ilegal y contrabando. Esta situación conlleva a que en ocasiones, los productores colombianos sean poco atractivos para el consumidor final debido a la diferencia del precio final al que pueden ofrecer sus productos frente a estos importadores y comerciantes.

Asimismo, el sector comercializador que compite bajo el marco de la legalidad también se ve afectado por el contrabando por razones similares. Estos comercializadores importan las mercancías declarando sus valores reales de compra ante las autoridades competentes, pagando los aranceles debidos y pagando el impuesto de valor agregado, entre otros tributos. Sin embargo, se ven forzados a competir con contrabandistas y personas que operan bajo el comercio ilegal, quienes pueden competir con mejores precios al evadir el pago de los tributos debidos, gracias a lo cual capturan una parte importante del mercado.

En vista de lo anterior, el impacto final sobre las empresas que compiten legalmente es la reducción de su participación en el mercado, la disminución de sus utilidades, la reducción de la utilización de su capacidad instalada, la destrucción de empleo y la transformación de la actividad comercial de los industriales

en importadores y comercializadores, que en ocasiones operan por fuera de la legalidad.

Esta situación, además de golpear duramente al sector productivo nacional y al sector comercializador, también desincentiva la inversión extranjera, por la falta de garantías y de seguridad jurídica para la realización de actividades empresariales en un marco de legalidad y juego limpio.

En lo referente al sector público, la afectación al Estado colombiano se da en dos niveles: el nacional y el territorial. Por un lado, la Nación deja de recibir cada año importantes recursos que deberían entrar a sus arcas por medio del recaudo de aranceles, impuesto de valor agregado e impuesto a la renta. Por su lado, las entidades territoriales dejan de recibir cada año recursos muy significativos que deberían percibir por medio del recaudo del impuesto al consumo sobre productos tales como cigarrillos y licores.

Todo lo anterior, resulta mucho más alarmante al considerar que, tal como se indicó previamente, el fruto de las actividades de contrabando es utilizado por las estructuras del crimen organizado, tales como bandas criminales, organizaciones guerrilleras, narcotraficantes y de sicariato, para lavar activos, financiar acciones terroristas y patrocinar todo tipo de conductas delictivas, las cuales atentan contra la ciudadanía y el orden público. A lo anterior, se debe sumar el riesgo generado por el contrabando directo de armas, municiones y otro tipo de implementos de utilización privativa de la fuerza pública, que son usadas por estos grupos para desestabilizar el orden interno.¹³⁰

El Proyecto de ley apunta como tema principal, por tanto a tomar medidas legislativas de hondo calado, en pro de la garantía efectiva de los derechos y el adecuado cumplimiento de los deberes. Como se mostró, la finalidad de la Ley acusada es proteger los derechos de las personas. En primer lugar, de quienes son víctimas de las organizaciones de crimen organizado, que cada día se benefician en mayor grado de las ‘conductas perseguidas’ y, a través de ellas, aumentan su poder de intimidación y afectación de los derechos. Las víctimas de estos grupos suelen ser afectadas en muchos de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, las ‘conductas perseguidas’ afectan la economía nacional y el adecuado acceso a los bienes y servicios de las personas que cumplen con sus deberes y sus obligaciones cabalmente y, por tanto, se ven obligados a competir en un mercado económico injusto e inequitativo.

¹³⁰ Gaceta del Congreso N° 387 de 2015 (9 de junio).

Ahora bien, el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales por parte de las personas que están cometiendo las ‘conductas perseguidas’, se está persiguiendo con sanciones penales y sancionatorias en general, que afectan gravemente el derecho fundamental a la libertad, y las afectaciones que implica la privación de la libertad en un centro de reclusión, y los derechos a la propiedad por penas de carácter pecuniario, por sólo mencionar algunos casos. Por tanto, haber preferido destinar el Proyecto de ley en cuestión a la Comisión Primera de la Cámaras, como una manera de resaltar y asegurar la importancia de haber asumido el debate desde una perspectiva de desarrollo y protección de derechos y deberes constitucionales y legales, es una decisión que razonable, libre de toda arbitrariedad, que, además, concuerda con el espíritu de la Constitución de 1991 que pone por encima la importancia de los deberes y los derechos fundamentales.

3.3.7. Por tanto, para la Sala el Congreso de la República tampoco violó las reglas de competencia de las comisiones constitucionales legislativas al no tramitar en las comisiones segundas un proyecto de ley cuyo tema central es complejo y supone abordar armónicamente diversas cuestiones, entre las que se cuentan normas de carácter económico y de comercio nacional e internacional, sino en las comisiones primeras, por cuanto éstas se ocupan de los derechos, los deberes y las garantías. Teniendo en cuenta que buena parte de las normas tienen que ver con la restricción de derechos a personas que han incumplido sus deberes, como un medio para proteger los derechos de quienes han sido víctimas de esas conductas perseguidas, por ser contrarias a derecho, la decisión del Congreso es razonable y concuerda con los valores y principios constitucionales vigentes. Por tanto, tampoco considera la Corte que la Ley 1762 de 2015 pueda ser considerada inconstitucional con base en este argumento. Así se declarará en la parte resolutive de la presente sentencia.

4. Conclusión

En el presente caso la Sala de la Corte adopta las siguientes decisiones con relación a los cargos presentados por la demanda de la referencia.

(1) Se reitera que un cargo de inconstitucionalidad debe señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas, exponer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas y presentar las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución, las cuales deberán ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

(2) Se reitera que la violación del principio de unidad de materia (art. 158, CP) sólo puede predicarse de aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática; (iv) sistémica o (v) por consecuencia, con la materia dominante de la misma. Por

eso, el legislador no desconoce tal principio al haber aprobado una ley con el objeto de *‘prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal’* (Ley 12762 de 2015), por el sólo hecho de haber introducido una diversidad de temas tales como *‘reformas al código del comercio, al cobro del impuesto del consumo, y las sanciones por el no pago’*, pues son asuntos que no carecen de toda relación con el tema central de la Ley.

(3) El Congreso de la República no viola el principio de publicidad al dejar de publicar en el Acta del debate en Comisión, y en la Gaceta del Congreso en la que se publicó dicha Acta, el texto del Proyecto de ley que fue aprobado en debate en Comisión, cuando el texto en cuestión sí fue publicado en una Gaceta del Congreso diferente, incluyendo las modificaciones que fueron introducidas y las razones para ello.

(4) Por último, el Congreso de la República no viola las reglas de competencia de las comisiones constitucionales legislativas, al tramitar un proyecto de ley que tiene un objeto complejo que aborda diversas áreas del derecho por medio de las comisiones legislativas que se ocupan especialmente de esos asuntos o de los temas más afines y prevalentes del Proyecto de ley de que se trate.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1762 de 2015, por los cargos analizados en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

PRIMER ANEXO

TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“LEY 1762 DE 2015¹³¹”

por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal.

La ley moderniza y adecua la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, la defraudación fiscal y el favorecimiento de esas conductas; para fortalecer la capacidad institucional del Estado; para establecer mecanismos que faciliten que los autores y organizaciones dedicadas o relacionadas con este tipo de actividades sean procesadas y sancionadas por las autoridades competentes; y para garantizar la adopción de medidas patrimoniales que disuadan y castiguen el desarrollo de esas conductas.

CAPÍTULO I

Disposiciones penales y procesales penales

Artículo 2°. *Las penas privativas de otros derechos.* Modifíquese el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 43. (...)

“3. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, bien sea de forma directa o

¹³¹ Diario Oficial 49.565, julio de 2015.

indirecta en calidad de administrador de una sociedad, entidad sin ánimo de lucro o cualquier tipo de ente económico, nacional o extranjero. (...)”

Artículo 3°. *La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.* Modifíquese el artículo 46 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 46. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio. La pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, sin exceder los límites que alude el artículo 51 de este Código, siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas actividades, medie relación de causalidad entre el delito y la profesión o contravenga las obligaciones que de su ejercicio se deriven.

En firme la sentencia que impusiere esta pena, el juez la comunicará a la respectiva Cámara de Comercio para su inclusión en el Registro Único Empresarial (RUES) o el que haga sus veces, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y demás autoridades encargadas del registro de la profesión, comercio, arte u oficio del condenado, según corresponda”.

Artículo 4°. *Contrabando.* Modifíquese el artículo 319 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 319. Contrabando. El que introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

En que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, o las ingrese a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso anterior.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen

sobre mercancías en cuantía superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de nueve (9) a doce (12) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

Se tomará como circunstancias de agravación punitiva, que el sujeto activo tenga la calidad de Usuario Altamente Exportador (Altex), de un Usuario Aduanero Permanente (UAP), o de un Usuario u Operador de Confianza, de un Operador Económico Autorizado (OEA) o de cualquier operador con un régimen especial de acuerdo con la normativa aduanera vigente. Asimismo será causal de mayor punibilidad la reincidencia del sujeto activo de la conducta.

Parágrafo. La legalización de las mercancías no extingue la acción penal”.

Artículo 5°. Contrabando de hidrocarburos y sus derivados. Modifíquese el artículo 319-1 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 319-1. Contrabando de hidrocarburos y sus derivados. El que en cantidad superior a veinte (20) galones e inferior a cincuenta (50) introduzca hidrocarburos o sus derivados al territorio colombiano, o los extraiga desde él, por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años y multa de ciento cincuenta (150) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El que descargue en lugar de arribo hidrocarburos o sus derivados en cantidad superior a veinte (20) galones e inferior a cincuenta (50), sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso anterior.

El que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero hidrocarburos o sus derivados en cantidad superior a veinte (20) galones e inferior a cincuenta (50), incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso 1° de este artículo.

Si las conductas descritas en el incisos anteriores recaen sobre hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los

cincuenta (50) galones, se impondrá una pena de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trescientos (300) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los hidrocarburos o sus derivados objeto del delito.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los ochenta (80) galones, se impondrá una pena de diez (10) a catorce (14) años de prisión y multa de mil quinientos (1.500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los hidrocarburos o sus derivados objeto del delito. El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecido en este código.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los mil (1.000) galones, se impondrá una pena de doce (12) a dieciséis (16) años de prisión y multa de mil quinientos (1.500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los hidrocarburos o sus derivados objeto del delito. El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecido en este Código.

Parágrafo. La legalización de las mercancías no extingue la acción penal”.

Artículo 6°. *Favorecimiento y facilitación del contrabando.* Modifíquese el artículo 320 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 320. Favorecimiento y facilitación del contrabando. El que posea, tenga, transporte, embarque, desembarque, almacene, oculte, distribuya, enajene mercancías que hayan sido introducidas al país ilegalmente, o que se hayan ocultado, disimulado o sustraído de la intervención y control aduanero o que se hayan ingresado a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, cuyo valor supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin superar los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a

seis (6) años y multa del doscientos por ciento (200%) al trescientos por ciento (300%) del valor aduanero de la mercancía objeto del delito.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de seis (6) a diez (10) años, y multa del doscientos por ciento (200%) al trescientos por ciento (300%) del valor aduanero de la mercancía objeto del delito.

No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo al consumidor final cuando los bienes que se encuentren en su poder, estén soportados con factura o documento equivalente, con el lleno de los requisitos legales contemplados en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario”.

Artículo 7°. Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados. Modifíquese el artículo 320-1 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 320-1. Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados. El que posea, tenga, transporte, embarque, desembarque, almacene, oculte, distribuya, enajene hidrocarburos o sus derivados que hayan ingresado al país ilegalmente, o que se hayan descargado en lugar de arribo sin cumplimiento de la normativa aduanera vigente, o que se hayan ocultado, disimulado o sustraído de la intervención y control aduanero cuya cantidad sea superior a veinte (20) galones e inferior a cincuenta (50), se impondrá una pena de prisión de tres (3) a cinco (5) años y multa de ciento cincuenta (150) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los hidrocarburos o sus derivados objeto del delito.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los cincuenta (50) galones, incurrirá en pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trescientos (300) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de los hidrocarburos o sus derivados objeto del delito.

Si la conducta descrita en el inciso 1° recae sobre

hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los ochenta (80) galones, incurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años, y multa de trescientos (300) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de las mercancías.

Si la conducta descrita en el inciso primero, recae sobre hidrocarburos o sus derivados cuya cantidad supere los mil (1.000) galones, incurrirá en pena de doce (12) a dieciséis (16) años, y multa de trescientos (300) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero de las mercancías.

No se aplicará lo dispuesto en el presente artículo al consumidor final cuando los bienes que se encuentren en su poder, estén soportados con factura o documento equivalente, con el lleno de los requisitos legales contemplados en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario”.

Artículo 8°. *Fraude Aduanero*. Modifíquese el artículo 321 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 321. Fraude Aduanero. El que por cualquier medio suministre información falsa, la manipule u oculte cuando le sea requerida por la autoridad aduanera o cuando esté obligado a entregarla por mandato legal, con la finalidad de evadir total o parcialmente el pago de tributos, derechos o gravámenes aduaneros a los que esté obligado en Colombia, en cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes del valor real de la mercancía incurrirá en pena de prisión de ocho (8) a doce (12) años, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará cuando el valor distinto de los tributos aduaneros declarados corresponda a error aritmético en la liquidación de tributos, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en la ley”.

Artículo 9°. *Favorecimiento por servidor público*. Modifíquese el artículo 322 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 322. Favorecimiento por servidor público. El servidor público que colabore, participe, embarque,

desembarque, transporte, distribuya, almacene, oculte, enajene o de cualquier forma facilite la sustracción, ocultamiento o disimulo de mercancías del control de las autoridades aduaneras, o la introducción de las mismas por lugares no habilitados, u omita los controles legales o reglamentarios propios de su cargo para lograr los mismos fines, cuando el valor real de la mercancía involucrada sea inferior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor real supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de prisión de nueve (9) a trece (13) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor real supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impondrá una pena de prisión de once (11) a quince (15) años, inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

El monto de la multa no podrá superar el máximo de la pena de multa establecida en este Código”.

Artículo 10. Favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados. Modifíquese el artículo 322-1 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 322-1. Favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados. El servidor público que colabore, participe, embarque, desembarque, transporte, distribuya, almacene, oculte, enajene o de cualquier forma facilite la sustracción, ocultamiento o

disimulo de hidrocarburos o sus derivados del control de las autoridades aduaneras, o la introducción de las mismas por lugares no habilitados, u omite los controles legales o reglamentarios propios de su cargo para lograr los mismos fines, cuando la cantidad de los hidrocarburos o sus derivados sea inferior a los cincuenta (50) galones, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años, inhabilitación derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre una cantidad de hidrocarburos o sus derivados que supere los cincuenta (50) galones, se impondrá una pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años, inhabilitación derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

Si la conducta descrita en el primer inciso, recae sobre una cantidad de hidrocarburos o sus derivados que supere los quinientos (500) galones, se impondrá una pena de prisión de doce (12) a dieciséis (16) años, inhabilitación derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión impuesta, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales vigentes, sin que en ningún caso sea inferior al doscientos por ciento (200%) del valor aduanero del objeto de la conducta.

El monto de la multa no podrá superar el máximo de multa establecida en este Código”.

Artículo 11. *Lavado de activos*. Modifíquese el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 323. Lavado de activos. El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades

terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional”.

Artículo 12. *Concierto para delinquir.* Adiciónese un cuarto inciso al artículo 340 de la Ley 599 de 2000, en los siguientes términos:

“Artículo 340. (...)

Cuando se tratare de concierto para la comisión de delitos de contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2.000) hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 13. *Receptación.* Adiciónese un cuarto inciso al artículo

447 de la Ley 599 de 2000, en los siguientes términos:

“Artículo 447. (...)”

Si la conducta recae sobre los siguientes productos o sus derivados: aceites comestibles, arroz, papa, cebolla, huevos, leche, azúcar, cacao, carne, ganado, aves vivas o en canal, licores, medicamentos, cigarrillos, aceites carburantes, vehículos, autopartes, calzado, marroquinería, confecciones, textiles, acero o cemento, en cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena imponible se aumentará hasta en la mitad”.

CAPÍTULO II

Régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajo; al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado Sanciones

Artículo 14. *Sanciones por evasión del impuesto al consumo.* El incumplimiento de las obligaciones y deberes relativos al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, o el incumplimiento de deberes específicos de control de mercancías sujetas al impuesto al consumo, podrá dar lugar a la imposición de una o algunas de las siguientes sanciones, según sea el caso:

- a) Decomiso de la mercancía;
- b) Cierre del establecimiento de comercio;
- c) Suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones, autorizaciones o registros;
- d) Multa.

Artículo 15. *Decomiso de las mercancías.* Sin perjuicio de las facultades y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá en los términos de los artículos 200 y 222 de la Ley 223 de 1995, podrán aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación. En el evento en que se demuestre que las mercancías no son sujetas al impuesto al consumo, pero posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular, los departamentos o el Distrito Capital, según

sea el caso, deberán dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera, para lo de su competencia.

Artículo 16. *Sanción de cierre de establecimiento de comercio.* Los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de su ámbito de competencia, deberán ordenar a título de sanción el cierre temporal de los establecimientos en donde se comercialicen o almacenen productos sometidos al impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, respecto de los cuales no se hubiere declarado o pagado dicho impuesto por parte del sujeto pasivo del impuesto.

La dosificación de la sanción atenderá los siguientes criterios:

Cuando el valor de la mercancía sea inferior a doscientas veintiocho (228) UVT, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por treinta (30) días calendario.

Cuando el valor de la mercancía sea igual o mayor a doscientas veintiocho (228) y hasta seiscientos ochenta y cuatro (684) UVT, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por sesenta (60) días calendario.

Cuando el valor de la mercancía sea mayor a seiscientos ochenta y cuatro (684) y hasta mil ciento treinta y nueve (1139) UVT, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por noventa (90) días calendario.

Cuando el valor de la mercancía sea mayor a mil ciento treinta y nueve (1139) UVT, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por ciento veinte (120) días calendario.

Parágrafo 1°. El cierre del establecimiento de comercio genera para su titular o titulares la prohibición de registrar o administrar en el domicilio donde se cometió la infracción o en cualquier otro dentro de la misma jurisdicción, directamente o por interpuesta persona, un nuevo establecimiento de comercio con objeto idéntico o similar, por el tiempo que dure la sanción.

Parágrafo 2°. Para efectos del avalúo de que trata el presente artículo, se atenderán criterios de valor comercial, y como criterios auxiliares se podrá acudir a los términos consagrados por el Estatuto Tributario y el Estatuto Aduanero.

Parágrafo 3°. El propietario del establecimiento de comercio que sin previa autorización lo reabra antes de la fecha prevista para el cumplimiento de la sanción de cierre impuesta por la autoridad

competente, será sancionado con multa de cuarenta y seis (46) UVT por día transcurrido, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 17. Sanción de suspensión o cancelación del registro o autorización de operaciones. Los distribuidores que comercialicen bienes sujetos al impuesto al consumo respecto de los cuales no se hubiere declarado o pagado dicho impuesto dentro del término señalado en la ley, serán sancionados por la Secretaría de Hacienda Departamental o del Distrito Capital según corresponda, con la suspensión del registro o autorización de comercialización por un término de hasta un (1) año. Los distribuidores sancionados no podrán comercializar bienes gravados con impuesto al consumo en el departamento respectivo o el Distrito Capital según corresponda, durante el término que fije el acto administrativo sancionatorio correspondiente. En caso de reincidencia procederá la cancelación del registro o autorización.

Artículo 18. Sanción de multa por no declarar el impuesto al consumo. Sin perjuicio del pago de los impuestos correspondientes, la sanción por no declarar oportunamente el impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 será de (i) multa equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de las mercancías que determine la administración para el período en que la misma no se haya declarado; o de (ii) multa equivalente al veinte por ciento (20%) del valor de las mercancías que determine la administración, calculado proporcionalmente para el período en el que no se declaró el impuesto al consumo y estimados con base en la última declaración de renta presentada. En todo caso, se utilizará la base que genere el mayor valor entre las dos.

Parágrafo 1°. Para efectos de la liquidación, cuando los departamentos o el Distrito Capital dispongan únicamente de una de las bases para liquidar el monto de las sanciones de que trata el presente artículo, podrán aplicarlas sobre dicha base sin necesidad de calcular las otras.

Parágrafo 2°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el contribuyente, responsable o agente retenedor, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá en un veinte por ciento (20%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la administración, en cuyo caso, el contribuyente, responsable o agente retenedor, deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria.

Artículo 19. Sanción de multa por importación con franquicia sin

pago de impuesto al consumo. La ausencia de declaración o la ausencia de pago del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, por la importación con franquicia de bienes gravados con el mismo, darán lugar a la imposición de las sanciones previstas en los artículos anteriores, según sea el caso. Dicho impuesto se generará en toda importación con franquicia, sin perjuicio de la devolución del mismo en los términos y condiciones que defina el Gobierno nacional, una vez acreditados los elementos que dan lugar a la franquicia correspondiente.

Artículo 20. *Sanción de multa por extemporaneidad en el registro.* Los responsables del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 obligados a registrarse ante las Secretarías de Hacienda de los departamentos y del Distrito Capital que se inscriban con posterioridad al plazo establecido en el literal a) del artículo 215 de la Ley 223 de 1995 deberán liquidar y cancelar una sanción equivalente a doscientos veintiocho (228) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Cuando la inscripción se haga de oficio, existiendo obligación legal para registrarse, se aplicará una sanción de cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Artículo 21. *Sanción de multa por no movilizar mercancías dentro del término legal.* Sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de los productos, en los eventos en que procedan, si una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normativa vigente, el sujeto pasivo será sancionado por la Secretaría de Hacienda Departamental o por la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital según corresponda, con cuarenta y seis (46) UVT por cada día de demora.

Artículo 22. *Sanción de multa por no radicar tornaguías para legalización.* El transportador encargado de radicar ante las autoridades la tornaguía de productos con respecto a los cuales deba pagarse impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, y el sujeto pasivo del impuesto al consumo generado por la mercancía transportada por el transportador, serán sancionados cada uno con multa equivalente a cuarenta y seis (46) UVT por día transcurrido, sin que el monto sobrepase el doscientos por ciento (200%) del valor comercial de la mercancía transportada, cuando no radiquen las tornaguías de movilización de la mercancía correspondiente para que sean legalizadas por la autoridad competente, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Procedimientos aplicables para la imposición de las sanciones

Artículo 23. *Procedimiento para mercancías cuya cuantía sea igual o inferior a 456 UVT.* Cuando las autoridades de fiscalización de los departamentos o del Distrito Capital de Bogotá encuentren productos sometidos al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 que tengan un valor inferior o igual a cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT, y no se acredite el pago del impuesto, procederán de inmediato a su aprehensión.

Dentro de la misma diligencia de aprehensión, el tenedor de la mercancía deberá aportar los documentos requeridos por el funcionario competente que demuestren el pago del impuesto. De no aportarse tales documentos se proferirá el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes.

En esa misma acta podrá imponerse la sanción de multa correspondiente y la sanción de cierre temporal del establecimiento de comercio, cuando a ello hubiere lugar.

El acta de la diligencia es una decisión de fondo y contra la misma procede únicamente el recurso de reconsideración.

Parágrafo 1°. Cuando con ocasión del recurso de reconsideración o de la petición de revocatoria directa interpuesta contra el acta de aprehensión y decomiso, se determine que el valor de la mercancía aprehendida y decomisada directamente resulta superior a la cuantía de cuatrocientas cincuenta y seis (456) UVT, prevista en el inciso 1° de este artículo, se le restablecerán los términos al interesado y se seguirá el procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 24 de la presente ley.

Parágrafo 2°. El procedimiento previsto en este artículo podrá igualmente aplicarse, respecto de los productos extranjeros sometidos al impuesto al consumo que sean encontrados sin los documentos que amparen el pago del tributo. En estos casos, sin perjuicio de la correspondiente disposición de los bienes en los términos que ordena la presente ley, el departamento o el Distrito Capital deberán dar traslado de lo actuado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como dar aviso inmediato de esta circunstancia a la Unidad de Información y Análisis Financiero, para que inicien las actuaciones o tomen las determinaciones propias de su ámbito de competencia.

Parágrafo 3°. Para efectos del avalúo de que trata el presente artículo, la mercancía será valorada en los términos consagrados

por el Estatuto Tributario, el Estatuto Aduanero y las normas previstas en la presente ley.

En los aspectos no contemplados en este capítulo, se seguirá lo dispuesto por el Estatuto Tributario, en lo que sea compatible.

Artículo 24. Procedimiento para mercancías cuya cuantía sea superior a 456 UVT. Las sanciones de decomiso de la mercancía, cierre del establecimiento de comercio, suspensión o cancelación de las licencias, autorizaciones, concesiones y registros y las multas establecidas en los artículos 15 a 19 de la presente ley, se impondrán de acuerdo con el siguiente procedimiento:

El funcionario encargado de la función de fiscalización, de oficio o a solicitud de parte, adelantará las averiguaciones preliminares que culminaran con un informe presentado al Secretario de Hacienda del departamento o del Distrito Capital quien proferirá pliego de cargos, cuando corresponda, en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

El investigado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la formulación de cargos, podrá presentar los descargos y, solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a 30 días. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de la fecha para presentar los alegatos, el funcionario deberá proferir decisión definitiva.

Contra el acto administrativo que impone la sanción procederá el recurso de reconsideración, que se interpondrá dentro de los diez (10) días, siguientes a la notificación de la resolución que impone la sanción y se decidirá dentro de los treinta (30) días, siguientes a su interposición, por el Gobernador o el Alcalde Mayor del Distrito Capital, según sea el caso.

En los aspectos no contemplados en este capítulo, se seguirá lo dispuesto por el Estatuto Tributario, en lo que sea compatible.

Artículo 25. *Procedimiento aplicable para la imposición de la sanción de multa.* Para la aplicación de las multas de que tratan los artículos 20 a 22 de la presente ley, se seguirá el procedimiento sancionatorio previsto en el Decreto número 2685 de 1999 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Artículo 26. Reincidencia. Habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción del mismo tipo dentro de los tres (3) años siguientes a la comisión del hecho sancionado.

La reincidencia permitirá elevar las sanciones pecuniarias establecidas en la presente ley, en un veinticinco por ciento (25%) de su valor cuando se reincida por primera vez, en un cincuenta por ciento (50%) cuando se reincida por segunda vez, en un setenta y cinco por ciento (75%) cuando se reincida por tercera vez, y en un ciento por ciento (100%) cuando se reincida por cuarta o más veces.

CAPÍTULO III

Disposiciones en materia comercial

Artículo 27. *Funciones del Revisor Fiscal.* Adiciónese al artículo 207 del Código de Comercio, un nuevo numeral, el cual quedará así:

“Artículo 207. (...)

“10. Reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero las operaciones catalogadas como sospechosas en los términos del literal d) del numeral 2 del artículo 102 del Decreto ley 663 de 1993, cuando las adviertan dentro del giro ordinario de sus labores.

Artículo 28. *Sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras.* Modifíquese el artículo 58 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“Artículo 58. Sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras. Sin perjuicio de las penas y sanciones establecidas en normas especiales, la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio, o el no suministro de la información requerida por las autoridades de

conformidad con las normas vigentes, o el incumplimiento de la prohibición de ejercer el comercio, profesión u oficio, proferida por autoridad judicial competente, será sancionada con multa entre diez (10) y mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La multa será impuesta por la Superintendencia de Sociedades o del ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona.

En el evento que una persona que haya sido sancionada por autoridad judicial con la inhabilitación para ejercer el comercio, profesión u oficio, esté ejerciendo dicha actividad a través de un establecimiento de comercio, adicional a la multa establecida en el párrafo anterior, la Superintendencia de Sociedades o el ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona, ordenará la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término de hasta 2 meses. En caso de reincidencia, ordenará el cierre definitivo del establecimiento de comercio”.

Artículo 29. *Procedimiento sancionatorio.* Para efectos de la imposición de las sanciones de que trata el artículo anterior, se dispone del siguiente procedimiento verbal de carácter sumario:

1. Se realizará una visita de verificación de la violación, bien sea de oficio o a petición de cualquier persona, y el funcionario delegado de la Superintendencia de Sociedades o del ente que ejerza las funciones de inspección, vigilancia o control correspondientes, según el caso, dejará constancia de la misma mediante acta.
2. En el evento en que de la visita resulte que la sociedad o persona ha incurrido en la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio o ejerza el comercio, profesión u oficio a pesar de estar inhabilitado, o no se suministre la información que solicite la autoridad para verificar los hechos, se procederá en el mismo sitio de la inspección a citar al representante legal de la sociedad o a la persona natural a una audiencia a celebrarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de la visita. En la citación se dejará constancia del objeto de la audiencia, y se prevendrá a la sociedad o a la persona natural según corresponda, acerca de la necesidad de llevar la totalidad de pruebas que pretenda hacer valer.

3. Llegado el día y hora de la audiencia programada, se procederá a dejar constancia acerca del objeto de la misma, y se le concederá el uso de la palabra a la parte investigada.

4. En el evento en que la parte de manera voluntaria, consciente y libre, acepte que a la fecha de la inspección no había dado cumplimiento a su deber legal, y adicionalmente allegue la información requerida por la autoridad correspondiente, el funcionario instructor se abstendrá de imponer sanción por una única vez, previniendo a la parte que en caso de reincidir en esta circunstancia, se hará acreedora a la totalidad de la sanción imponible. Lo anterior, sin perjuicio de las penas y sanciones aplicables por normas especiales.

5. En el evento en que la parte manifieste que no ha incurrido en falta alguna, el funcionario instructor abrirá el procedimiento a pruebas, y permitirá a la parte allegar las pruebas que resulten pertinentes y conducentes para efectos de formular su defensa. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. La decisión acerca del rechazo de la práctica de pruebas será objeto de recurso de apelación, que deberá ser interpuesto y sustentado en el mismo acto. El recurso se concederá en el efecto devolutivo. No obstante lo anterior, el funcionario instructor no podrá emitir decisión de fondo cuando existan recursos pendientes.

6. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

7. Finalizada la etapa probatoria, el funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. La decisión podrá ser objeto de recurso de apelación, que deberá ser sustentado inmediatamente.

8. En caso de haberse interpuesto recurso de apelación, el superior jerárquico decidirá dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a que se allegue el expediente en su despacho si se trata de la decisión de fondo, y dentro de los diez (10) días calendario siguientes cuando se trate de una apelación por negación de pruebas.

9. En caso de no comparecer la parte en la fecha y hora fijada para la audiencia, el funcionario instructor, dejando expresa constancia de esta circunstancia, procederá a suspender el trámite por una

única vez. La parte que no asistiere tendrá tres (3) días hábiles para justificar su inasistencia. En caso de justificar la inasistencia, se procederá a citar nuevamente a audiencia para continuar con el trámite. En el evento de no haberse justificado la inasistencia, procederá el funcionario instructor a fijar fecha y hora para continuar con el trámite. En dicho trámite, la parte podrá asistir pero no será oída.

CAPÍTULO IV

Normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando

Artículo 30. *Funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en materia de Lucha contra el Contrabando.* Modifíquese el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 53. Policía Fiscal Aduanera en el marco de lucha contra el contrabando. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) contará con una Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios de la Policía Nacional adscritos a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera en el marco de la lucha anticontrabando podrán desarrollar sus funciones conforme las competencias dadas y a los procedimientos establecidos con el Director General de la Unidad Administrativa Especial UAE-DIAN.

Artículo 31. *Coordinación en la lucha contra el contrabando y delitos conexos.* Créase la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, encargada de construir y dictar la política de Estado contra el contrabando, el fraude aduanero y conductas conexas; teniendo en cuenta los gobiernos locales y los diferentes sectores. La Comisión adicionalmente formulará directrices tendientes a generar estrategias de educación y prevención, a fortalecer la legitimidad social y cultural de la tributación, el ingreso legal de mercancías al país y las estrategias para eliminar barreras administrativas asociadas a estas conductas y la incidencia transnacional de estos fenómenos. Estas directrices deberán ser propuestas e implementadas por los diferentes sectores y entidades involucradas en la lucha contra el contrabando y sus delitos conexos, tanto de los gobiernos locales como del orden nacional.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la comisión formulará la política pública de educación y prevención como herramienta de la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

La Comisión tendrá además el mandato prioritario de formular políticas de desarrollo alternativo y reconversión laboral para las zonas de frontera, donde se ejerza la política anticontrabando, en coordinación con las demás instancias competentes.

La Comisión Interinstitucional de Lucha Contra el Contrabando se instalará dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y estará integrada por los siguientes miembros, quienes solo podrán delegar su participación en el segundo nivel jerárquico de la respectiva entidad:

1. El Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
2. El Director General de la Policía Nacional.
3. El Fiscal General de la Nación.
4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
5. El Ministro de Relaciones Exteriores.
6. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
7. El Superintendente de Puertos y Transporte.
8. El Superintendente de Industria y Comercio
9. El Director General de la Unidad de Información y Análisis Financiero.
10. El Director General del Invima, cuando fuere el caso.
11. El Director de la Dimar, cuando fuera el caso.
12. El Director de la Aeronáutica Civil, cuando fuera el caso.
13. El Gerente General del ICA, cuando fuere el caso.
14. Los Gobernadores de los departamentos Fronterizos, cuando afecten temas de competencia regional.

La Comisión Interinstitucional estará presidida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN) o su delegado y la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión. La

Comisión se reunirá ordinariamente cada tres (3) meses y podrá invitar a las Entidades que de acuerdo con sus competencias se requieran para atender asuntos de la lucha contra el Contrabando y conductas conexas, así como a los representantes del sector privado de las cadenas asociadas, cuando lo considere pertinente. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional creada mediante la presente ley.

La coordinación será realizada de conformidad con los principios de eficacia, economía, celeridad, complementariedad, cooperación y especialización, y estará enmarcada por el deber de colaboración armónica de las entidades públicas del Estado, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política.

Artículo 32. Unidad de Información y Análisis Financiero. Modifíquese el primer inciso del artículo 1° de la Ley 526 de 1999, “por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”, el cual quedará así:

“Artículo 1°. Unidad Administrativa Especial. Créase la Unidad de Información y Análisis Financiero, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones serán de intervención del Estado con el fin de detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo y las conductas relacionadas con la defraudación en materia aduanera. (...)”.

Artículo 33. Funciones de la Unidad de Información y Análisis Financiero. Modifíquese al artículo 3° de la Ley 526 de 1999, “por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”, el cual quedará así:

“La Unidad tendrá como objetivos centrales los siguientes:

1. La prevención y detección de operaciones que puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, prioritariamente el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Para ello

centralizará, sistematizará y analizará mediante actividades de inteligencia financiera la información recaudada, en desarrollo de lo previsto en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias o complementarias, las normas tributarias, aduaneras y demás información que conozcan las entidades del Estado o privadas que pueda resultar relevantes para el ejercicio de sus funciones. Dichas entidades estarán obligadas a suministrar de oficio o a solicitud de la Unidad, la información de que trata el presente artículo. Así mismo, la Unidad podrá recibir información de personas naturales.

2. La prevención, detección y el análisis, en relación con operaciones sospechosas de comercio exterior, que puedan tener relación directa o indirecta con actividades de contrabando y fraude aduanero, como delitos autónomos o subyacentes al de lavado de activos, así como de sus delitos conexos tales como el narcotráfico, el lavado de activos o actividades delictivas perpetradas por estructuras de delincuencia organizada.

La Unidad en cumplimiento de sus objetivos, comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente y que de conformidad con la ley esté autorizada para compartir con ellas, dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

La Unidad de Información y Análisis Financiero, dentro del ámbito de su competencia, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones adicionales públicas o privadas a que hubiere lugar”.

Artículo 34. *Funciones de la Dirección General*. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 526 de 1999, “por medio de la cual se crea la Unidad de Información Análisis Financiero”, el cual quedará así:

“Artículo 4°. Funciones de la Dirección General. Las siguientes serán las funciones generales de la Dirección General:

1. Participar en la formulación de las políticas para la

prevención, detección, y lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en todas sus manifestaciones.

2. Centralizar, sistematizar y analizar la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias y complementarias, las normas tributarias, aduaneras, cambiarias y demás información que conozcan las entidades del Estado y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, de financiación del terrorismo, de contrabando o de fraude aduanero.

3. Coordinar el estudio por parte de la Unidad de nuevos sectores afectados o susceptibles de ser utilizados para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando o el fraude aduanero.

4. Comunicar a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

5. Apoyar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo para efectos de optimizar los controles aduaneros en relación con el contrabando y fraude aduanero.

6. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas sobre operadores de comercio exterior donde consten los datos correspondientes a los operadores jurídicos que hayan sido o estén habilitados para ejercer las labores de comercio exterior, así como los de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

7. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de importadores y exportadores donde consten los datos de los importadores, exportadores, usuarios de zonas francas, incluyendo los datos de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

8. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de sanciones disciplinarias, penales y administrativas impuestas a personas naturales o jurídicas en relación con las conductas de fraude aduanero y contrabando.

9. Solicitar a cualquier entidad pública o privada la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, salvo la sujeta a reserva en poder de la Fiscalía General de la Nación.

10. Celebrar dentro del ámbito de su competencia y de conformidad con las normas internas, convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

11. Participar en las modificaciones de normas jurídicas a que haya lugar para el efectivo control del lavado de activos, de la financiación de terrorismo, del contrabando y del fraude aduanero.

12. Rendir los informes que le soliciten los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Justicia y del Derecho, en relación con el control al lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero. En estos dos últimos casos se rendirán estos mismos informes a solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

13. Evaluar y decidir sobre la pertinencia de enviar a la Fiscalía General de la Nación y a las demás autoridades competentes, para su verificación, la información que conozca en desarrollo de su objeto.

Las demás que le asigne el Gobierno nacional, de acuerdo con su naturaleza”.

Artículo 35. *Funciones de la Subdirección de Análisis Estratégico*. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 526 de 1999, “por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”, el cual quedará así:

“Artículo 6°. Funciones de la Subdirección de Análisis Estratégico. Las siguientes serán las funciones generales de la Subdirección de Análisis Estratégico:

1. Apoyar a la Dirección General en la definición de las

políticas de la Unidad.

2. Realizar los estudios necesarios para mantener actualizada la Unidad sobre las prácticas, técnicas y tipologías utilizadas para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en los diferentes sectores de la economía, así como la identificación de los perfiles de los presuntos responsables de estas actividades.

3. Sugerir a la Dirección General la inclusión de información de nuevos sectores de la economía a la Unidad.

4. Diseñar y someter a consideración de la Dirección General nuevos sistemas de control, instrumentos de reporte o ajustes a los existentes para optimizar la calidad de la información a recaudar.

5. Preparar para la Dirección General, propuestas de ajustes a las normas, reglamentos e instructivos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Unidad.

6. Preparar los convenios de cooperación con las entidades de similar naturaleza en otros países y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

7. Apoyar a las entidades que tengan competencias en materia de lucha contra el contrabando y contra el fraude aduanero en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo a través del desarrollo de mapas de riesgo de estos fenómenos.

8. Diseñar y preparar propuestas estratégicas interinstitucionales que presentará la entidad ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos para lo de su competencia.

9. Las demás que le sean asignadas por la Dirección General”.

Artículo 36. *Funciones de la Subdirección de Análisis de Operaciones*. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 526 de 1999, “por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”, el cual quedará así:

“Artículo 7°. Funciones de la Subdirección de Análisis de Operaciones. Las siguientes serán las funciones generales de la Subdirección de Análisis de Operaciones:

1. Recolectar, integrar y analizar la información de que tenga conocimiento la Unidad.
2. Realizar los análisis de operaciones inusuales o sospechosas que conozca incluyendo las conductas constitutivas de lavado de activos, financiación de terrorismo, contrabando y fraude aduanero.
3. Preparar los informes acerca de posibles casos de lavado de activos, financiación del terrorismo, contrabando y fraude aduanero detectados, y presentarlos a la Dirección General para su consideración, de acuerdo con los flujos de información recibidos y los análisis que desarrolle.
4. Preparar los instructivos necesarios para el reporte de información de interés para la Unidad.
5. Preparar los instructivos, resoluciones y circulares necesarios para el cumplimiento del objeto de la Unidad.
6. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a operadores de comercio exterior donde consten los datos correspondientes a los operadores jurídicos que hayan sido o estén habilitados para ejercer las labores de comercio exterior, así como los de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas. Esta base de datos se alimentará de la información existente en entidades que posean información de similar naturaleza.
7. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a importadores y exportadores donde consten los datos de los importadores, exportadores, incluyendo los datos de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas. Esta base de datos se alimentará de la información existente en entidades que posean información de similar naturaleza.
8. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a sanciones disciplinarias, penales y administrativas impuestas a personas naturales o jurídicas en relación con las conductas de que trata el numeral 2 del presente artículo.
9. Ordenar y coordinar las labores de inteligencia que

permitan identificar las conductas de que trata el numeral 2 del presente artículo.

10. Ordenar y coordinar las labores de inteligencia que resulten indispensables para el cumplimiento de los demás objetivos misionales de la entidad, previstas en la ley.

11. Cooperar y servir de enlace con las unidades contra el lavado de activos, contra la financiación del terrorismo, y anticontrabando existentes o con las dependencias que desarrollan esta función en las entidades nacionales. Interactuar con los sectores que puedan estar involucrados en el tema de la prevención y control al lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como en materia de ilegalidad en operaciones de comercio exterior.

12. Desarrollar los convenios de intercambio de información celebrados con las unidades de similar naturaleza del exterior, con las instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

13. Las demás que sean asignadas por la Dirección General”.

Artículo 37. Informe en materia de defensa jurídica. El Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentarán al Gobierno un informe anual acerca de las acciones judiciales que se están adelantando en materia de procesos judiciales tanto a nivel nacional como internacional en relación con la problemática de contrabando y el fraude aduanero, incluyendo las recomendaciones para optimizar la eficacia de la gestión jurídica adelantada por las entidades. En materia de controversias respecto de los acuerdos de comercio internacional el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentarán al Gobierno un informe anual sobre dichos procesos, cuando estén relacionados con la problemática del contrabando y el fraude aduanero.

De dicho informe se enviará copia a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Artículo 38. Adquisición de equipos tecnológicos para el fortalecimiento de la lucha contra el contrabando. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno estructurará un plan de adquisiciones,

reposiciones y/o arrendamientos, de equipos tecnológicos para fortalecer el control de las autoridades aduaneras en las zonas aduaneras a nivel nacional y de las distintas autoridades competentes en el control del contrabando. Para ello, el Gobierno estructurará un plan de corto plazo que contenga a su vez un plan de reposición tecnológica a mediano plazo, procurando la consecución de recursos para estos efectos, en el marco de la ley orgánica de presupuesto. La financiación del plan de adquisición y reposición de estos equipos y de sus respectivas plataformas tecnológicas podrá incluir la disposición de hasta un cincuenta (50%) por ciento de un componente variable derivado de las garantías que se hagan efectivas, así como de las multas impuestas en razón de la potestad sancionatoria en materia aduanera.

Artículo 39. Plan de fortalecimiento de laboratorios técnicos. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y semestralmente con posterioridad a ese término, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario y el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos presentarán ante la Comisión Intersectorial de la Calidad un informe de diagnóstico sobre el estado de los laboratorios técnicos utilizados para el control directo o indirecto del contrabando en sus correspondientes ámbitos de competencia y una propuesta de fortalecimiento de la capacidad operativa instalada para su optimización.

La Comisión Intersectorial de Calidad elaborará un plan de fortalecimiento de los laboratorios técnicos, teniendo como referente los insumos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Policía Nacional, el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. El plan deberá incluir las necesidades técnicas y financieras para garantizar su ejecución, al igual que la formulación de políticas de largo plazo en esta materia.

Artículo 40. Fortalecimiento de laboratorios. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de la Comisión intersectorial de la Calidad, realizará un estudio de diagnóstico y análisis de la infraestructura de laboratorios que sirvan como referente para realizar las pruebas técnicas requeridas en los procesos contra el contrabando. Este estudio deberá determinar cuáles son las necesidades de inversión en materia de infraestructura de la calidad requeridas para atender las necesidades de pruebas técnicas. Los laboratorios objeto del plan de fortalecimiento

deberán ser laboratorios acreditados para garantizar su competencia técnica. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el estudio suministrado por la Comisión Intersectorial de la Calidad y bajo el marco de la ley orgánica de presupuesto podrá incorporar los recursos correspondientes para fortalecer la infraestructura requerida según las necesidades identificadas por el estudio técnico.

Artículo 41. *Pruebas técnicas.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y la Superintendencia de Industria y Comercio para desarrollar los ensayos, pruebas y certificaciones técnicas requeridas dentro de los procesos administrativos adelantados por estas entidades, podrán acudir a los organismos de evaluación de la conformidad que estén acreditados.

Los costos de estas pruebas técnicas serán asumidos por el particular propietario, tenedor, poseedor, importador o declarante de los bienes objeto de la prueba técnica.

La validez de estas pruebas o certificados estará sujeta al cumplimiento de estándares técnicos basados en normas técnicas o reglamentos técnicos, según el caso, en el marco del Subsistema Nacional de la Calidad.

Artículo 42. *Suscripción de protocolos para la cooperación eficaz e intercambio de información interinstitucional.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Policía Nacional y las secretarías de Salud departamentales, municipales y del Distrito Capital, tendrán un plazo máximo de ocho (8) meses para elaborar protocolos de cooperación eficaz mediante la articulación de procedimientos, protocolos para el aseguramiento de elementos materiales probatorios o evidencia física y mecanismos de intercambio de información entre ellas, que permitan optimizar los recursos para los operativos de inspección y control, las investigaciones administrativas y las investigaciones penales, salvo la información prevista en los tratados de intercambio de información tributaria los cuales se someterán a las disposiciones previstas en dichos convenios.

Los protocolos deberán construirse sobre la base de la optimización de resultados a nivel general, y el principio de

eficacia y eficiencia.

Parágrafo. Los protocolos de control conjunto tendrán en cuenta la necesidad de prever posibles fenómenos de delitos contra la administración pública y corrupción privada que faciliten el contrabando y el fraude aduanero.

Artículo 43. *Obligación de reportar estado de investigaciones.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia de Industria y Comercio presentarán un informe trimestral a la Unidad de Información y Análisis Financiero donde conste una relación de las investigaciones que adelante cada una de las entidades en relación con los temas de competencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero, incluyendo las novedades relacionadas con terminación de los respectivos procesos.

Para efectos de lo aquí dispuesto, la Unidad de Información y Análisis Financiero acordará con cada una de las entidades el formato de reporte de la información, la cual deberá alimentar los registros y bases de datos que constan en la entidad, así como estructurar las medidas para acceder a esta información en tiempo real. El reporte deberá construirse con fundamento en los principios de eficiencia y seguridad de la información, lo que implicará no duplicar información ya reportada.

Parágrafo transitorio. Las entidades de que trata el presente artículo gozarán de un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para suscribir con la Unidad de Información y Análisis Financiero un convenio o protocolo para hacer efectivas las obligaciones contenidas en el presente artículo.

CAPÍTULO V

Disposiciones varias

Artículo 44. *Cooperación internacional en materia de contrabando en el marco de acuerdos comerciales.* En el marco de las negociaciones que emprenda el Gobierno con terceros Estados en materia de comercio exterior, incluyendo la concertación o reforma de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, el Gobierno procurará introducir cláusulas, disciplinas o capítulos relacionados con la cooperación internacional y prevención del contrabando y el fraude aduanero en sus diversas modalidades, así como mecanismos para su ejecución efectiva.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, el Gobierno propenderá por la ampliación y fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional de naturaleza judicial y administrativa y el intercambio efectivo de información en materia de comercio exterior entre los Estados. Para estos efectos, según la conveniencia para cada caso, los acuerdos permitirán el intercambio directo de información por las entidades administrativas con funciones de control aduanero y las entidades que desarrollan labores de inteligencia, con sus homólogas en el extranjero, salvo la información prevista en los tratados de intercambio de información tributaria los cuales se someterán a las disposiciones previstas en dichos convenios.

Artículo 45. *Cooperación Internacional en materia de contrabando con países de alto riesgo.* El Estado colombiano procurará suscribir con países de alto riesgo acuerdos específicos en materia de cooperación, en materia aduanera y en materia judicial para la prevención del contrabando, el fraude aduanero, el favorecimiento del contrabando y demás actividades conexas. Los mencionados acuerdos deberán incluir mecanismos de levantamiento de reserva de información y los procedimientos jurídicos que deberán seguirse para estos efectos.

Artículo 46. *Informe anual.* Todos los años, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al inicio de cada legislatura, el Consejo Superior de Política Criminal enviará un informe cualitativo y estadístico dirigido a la Presidencia de las comisiones primeras y segundas de Senado y Cámara, sobre la evolución en materia de criminalidad económica relacionada con el comercio exterior, incluyendo las recomendaciones que en materia de política criminal se hacen al Congreso de la República en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Copia de ese informe se allegará a la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Control de Lavado de Activos para tomar las determinaciones de su competencia.

Artículo 47. *Modelos de trazabilidad.* El Gobierno, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará un modelo de trazabilidad en materia de operaciones aduaneras de productos sensibles que permita establecer y llevar un control organizado, cuando menos, de lo siguiente:

- a) País de origen de la mercancía;
- b) País de procedencia de la mercancía;
- e) Países por los que transitó la mercancía con anterioridad al

ingreso al territorio nacional;

d) País de destino de la mercancía, cuando sea diferente a Colombia;

e) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que despachó la mercancía hacia Colombia, en el evento de las importaciones;

f) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que recibió la mercancía que se despachó hacia Colombia, en el evento de las importaciones;

g) Datos de identificación de la persona jurídica o natural a la cual se despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o reexpediciones;

h) Datos de identificación de la persona jurídica o natural la cual despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o reexpediciones;

i) Datos de la compañía o compañías transportadoras responsables del traslado de la mercancía desde el lugar de despacho hasta el lugar de destino;

j) Registro de los datos de facturación que soportan la transacción mercantil;

k) Registro de la forma de pago de las transacciones comerciales, y su monto específico.

El Gobierno reglamentará la materia y definirá cuáles son los productos sensibles de que trata este artículo a más tardar dentro de los seis (6) meses de entrada en vigencia de la presente ley, definición que deberá ser dinámica y por lo tanto podrá ser variada en la medida en que la realidad del comercio exterior vaya cambiando. En todo caso, la determinación de los bienes sensibles atenderá los compromisos comerciales vigentes adquiridos por Colombia en el exterior, y guardará recíproca correspondencia con los criterios de gestión de riesgo adoptados en materia de control aduanero.

Parágrafo. Atendiendo que el control de fronteras, en sus diversos aspectos, constituyen unas circunstancias de defensa y seguridad nacional, seguridad pública y de las relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 el Gobierno velará porque se mantenga bajo estricta reserva la

información de que trata el presente artículo.

Asimismo, con el fin de evitar el abuso del derecho y el fraude a la ley, el Gobierno creará e implementará por medio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y con cargo a su presupuesto, los instrumentos administrativos y tecnológicos necesarios para realizar un seguimiento detallado del volumen, valor y tipo de productos ingresados al territorio aduanero nacional en calidad de bienes destinados a la canasta familiar por quienes invocan los privilegios propios de convenios, protocolos o normas que establecen ese régimen especial en beneficio de los pobladores de algunos municipios fronterizos, buscando con ello: (i) facilitar la individualización y sanción de quienes, con el fin de eludir el pago de tributos aduaneros, realizan el ingreso de mercancías al amparo de los regímenes especiales de compra transfronteriza de bienes de canasta básica, y (ii) facilitar el perfilamiento de riesgo por individuo y medio de transporte utilizado.

Artículo 48. Controles de frecuencias de ingresos de mercancías. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y dentro de las funciones de control aduanero previstas por la ley y normas reglamentarias, establecerá límites en materia de frecuencias y cupos máximos periódicos para la introducción de mercancías realizada por habitantes de municipios fronterizos al territorio aduanero nacional.

En el evento en que se demuestre la existencia de ingresos continuos y sistemáticos que superen las frecuencias previstas en los controles de que trata el inciso anterior, la autoridad aduanera adoptará las medidas adecuadas de conformidad con el perfilamiento de riesgo por individuo, y procederá a aplicar las normas previstas por el Estatuto Aduanero para efectos de investigar y eventualmente sancionar estas conductas.

Igualmente deberá valorar la posible comisión de una conducta de contrabando fraccionado con unidad de designio debiendo compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Artículo 49. Protocolos y convenios de trabajo conjunto. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, y la Fiscalía General de la Nación, establecerán protocolos de traslado de elementos materiales probatorios o de información, según el caso, de forma que se puedan garantizar los derechos fundamentales de los asociados y la cadena de custodia de la evidencia recolectada en el trámite administrativo de procedimientos relacionados con contrabando y

las demás infracciones aduaneras que pudieran ser constitutivas de delitos previstos por el Código Penal, incluyendo delitos conexos como narcotráfico, lavado de activos y concierto para delinquir, u otras actividades de la delincuencia organizada. Las entidades mencionadas dispondrán de un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para suscribir los protocolos de traslado de elementos materiales probatorios acá mencionados.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales acordará con la Fiscalía General de la Nación la línea de protocolos de conducta a seguir por funcionarios de ambas entidades para efectos de adelantar avalúos que se requieran para efectos procesales penales, garantizando la disponibilidad de infraestructura y de personal para estos efectos.

Artículo 50. *Inmovilización de equipos*. Modifíquese el literal g) del artículo 49 de la Ley 336 de 1996, así:

“Artículo 49. (...)

g) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando. En estos eventos, surtida la inmovilización se deberá dejar el equipo a disposición de la administración aduanera para que adelante los procedimientos de su competencia”.

Artículo 51. *Extensión de normas de aprehensión y decomiso a medios de transporte*. El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por causales previstas en el Estatuto Aduanero, será igualmente objeto de esta aprehensión y decomiso, de conformidad con estas mismas causales y conforme a los procedimientos previstos por la normatividad aduanera, siempre que la cuantía de las mercancías permitan la adecuación de la conducta al delito de contrabando o contrabando de hidrocarburos; o cuando el medio de transporte ha sido especialmente construido, adaptado, modificado o adecuado de alguna manera con el propósito de ocultar mercancías.

Artículo 52. *Presunción de riesgo a la salud y al ambiente de ciertos productos*. Se presume el riesgo de afectación a la salud, al ambiente y del estatus sanitario del territorio nacional como consecuencia directa del ingreso ilegal al país de productos agropecuarios, como animales, vegetales y sus productos, medicamentos, químicos, productos eléctricos incluidos en el reglamento técnico de instalaciones eléctricas o en el reglamento técnico de iluminación y alumbrado público y demás productos de

consumo humano que puedan afectar la salud y al ambiente según conste en reglamentación que expida el Gobierno nacional en este último caso. La presunción de que trata este artículo se valorará en el marco de las investigaciones administrativas que adelanten las autoridades nacionales o territoriales en materia sanitaria y en todo caso admitirá prueba en contrario.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos o la autoridad sanitaria competente en cada departamento, deberá emitir el concepto sanitario o zoosanitario, en un término máximo de siete (7) días hábiles contados a partir de la solicitud efectuada por las autoridades nacionales, departamentales o municipales. La solicitud deberá presentarse a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la aprehensión o decomiso de las mercancías citadas en el presente artículo, con el fin de determinar si estas deben ser destruidas o son aptas para el consumo humano. Cuando se requiera un término más amplio para la emisión del concepto, dichas entidades informarán a la autoridad solicitante el plazo necesario para cumplimiento a lo previsto en este parágrafo.

Parágrafo 2°. El Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos o la autoridad sanitaria competente en cada departamento, de considerarlo procedente, podrá ordenar medidas sanitarias o fitosanitarias sobre aquellos productos que hayan estado en contacto directo con los ingresados ilegalmente al territorio nacional.

Artículo 53. *Destinación de los bienes aprehendidos y decomisados.* Cuando la mercancía aprehendida o decomisada se encuentre relacionada con alguna conducta punible, la autoridad que haya proferido el acto administrativo que ordena la aprehensión o decomiso, deberá comunicar inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que en un plazo no superior a cuatro (4) meses desde que avoque conocimiento, ordene la recolección de los elementos materiales probatorios y evidencia física que requiera y libere la facultad dispositiva de la mercancía.

Si vencido el plazo anteriormente establecido, no se ha realizado la toma de muestras o registros pertinentes por parte de la Fiscalía General de la Nación, la misma será realizada dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, por la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera o los funcionarios con facultades de policía judicial de la autoridad que ordena la aprehensión o decomiso que se encuentran capacitados para emitir experticio técnico o

dictámenes.

Las muestras que se definan como elementos materiales probatorios y evidencia física recolectada serán dispuestas conforme a los protocolos respectivos de la Fiscalía General de la Nación, y serán custodiadas en los almacenes de evidencia correspondiente, y los remanentes deberán ser dispuestos por la autoridad que haya proferido la orden de aprehensión o decomiso.

Parágrafo 1°. Las mercancías sujetas al impuesto al consumo que sean objeto de decomiso deberán ser destruidas por la entidad competente nacional, departamental o del Distrito Capital una vez quede en firme la decisión administrativa que determine la aplicación de esta medida.

Parágrafo 2°. En los términos que define el Estatuto Aduanero, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá donar las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la nación, a las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, a la Fuerza Pública y organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, encargadas de programas de salud, educación, seguridad pública, seguridad alimentaria, prevención y atención de desastres.

Parágrafo Transitorio. Para aquellas mercancías aprehendidas y decomisadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que a la fecha de expedición de la presente ley se encuentren con cadena de custodia, se autoriza a la Fiscalía General de la Nación, para que en un plazo no superior a seis (6) meses, a la entrada en vigencia de la presente ley, tome los elementos materiales probatorios y evidencia física que requiera. Vencido este plazo, corresponderá a la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera o los funcionarios con facultades de policía judicial que se encuentren capacitados para emitir experticio técnico o dictámenes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la toma de muestras o registros pertinentes, dentro de los dos (2) meses siguientes.

Artículo 54. De conformidad con lo que se define en el reglamento, el Invima y el ICA, dentro del desarrollo de sus actividades, podrán permitir la participación del observador de operaciones de importación, en las diligencias de inspección física o documental, previas al levante de las mercancías de origen agropecuario.

Para el efecto deberá presentarse la resolución emitida por la DIAN que lo acredite como tal, ante las autoridades sanitarias que

desarrollen la actividad de inspección. Quienes participen en la diligencia deberán guardar la debida reserva de la información a la que tengan acceso.

Los costos derivados serán asumidos por los particulares.

Artículo 55. Para efectos de la aplicación de la presente ley, el sector privado, incluyendo comerciantes agremiados, podrán solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mesas de trabajo para capacitación, socialización de las normas aquí previstas y la implementación de herramientas encaminadas al intercambio de información y eliminación de barreras del comercio que incentiva el contrabando.

Artículo 56. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga el artículo 447-A de la Ley 599 de 2000 y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Fabio Raúl Amín Saleme.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de julio de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,
María Ángela Holguín Cuéllar.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Justicia y del Derecho
Yesid Reyes Alvarado.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,
Cecilia Álvarez-Correa Glen.

El Ministro de Minas y Energía,
Tomás González Estrada.

SEGUNDO ANEXO - ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

II. NORMAS DEMANDADAS

III. DEMANDA

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones.
2. Argumentos de las intervenciones.
 - 2.1. Inhibición
 - 2.2. Inexequibilidad
 - 2.3. Exequibilidad
 - 2.3.1. Cargo por violación al principio de unidad de materia
 - 2.3.2. Cargos por violación al principio de publicidad en el trámite legislativo
 - 2.3.3. Cargos por violación a las reglas de votaciones legislativas
 - 2.3.4. Cargos por violación de las competencias de las Comisiones Legislativas
 - 2.3.5. Cargos por violación de la reserva de ley estatutaria y ley orgánica
 - 2.3.6. Cargos por violación de las competencias del Gobierno Nacional
 - 2.3.7. Cargos por violación de los principios del derecho penal mínimo, el principio de tipicidad y el principio de no ser juzgado dos veces por la misma conducta
 - 2.3.8. Cargos por violación del principio de progresividad de los derechos sociales
 - 2.4. Sin posición definida

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Inhibición y existencia de cosa juzgada con relación a algunos de los cargos presentados

- 2.1. Requisitos de admisión de demandas de inconstitucionalidad.
- 2.2. Análisis de los cargos
 - 2.2.1. Desconocimiento del principio de publicidad
 - 2.2.2. Desconocimiento de las reglas de votación
 - 2.2.3. Desconocimiento de las reglas de reserva de ley estatutaria y ley orgánica
 - 2.2.4. Desconocimiento de las competencias del Gobierno

Nacional

2.2.5. Desconocimiento de tres principios penales y sancionatorios constitucionales (non bis in ídem, tipicidad y derecho penal mínimo), un asunto ya juzgado

2.2.6. Desconocimiento del principio de progresividad

3. Análisis de los cargos referentes a principios y reglas constitucionales sobre el procedimiento de formación de la Ley 1762 de 2005 acusada

3.1. Violación del principio de unidad de materia por contemplar temas variados y diversos temas

3.2. Violación del principio de publicidad con relación a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, durante la aprobación del Proyecto que dio lugar a la Ley 1762 de 2005

3.3. Violación a las reglas de competencia de las comisiones legislativas

4. Conclusión

VII. DECISIÓN

PRIMER ANEXO - TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

SEGUNDO ANEXO - ÍNDICE