

Re: ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDADWadys Tejada <wtejada8@gmail.com>

Lun 31/05/2021 15:01

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co> 2 archivos adjuntos (759 KB)

Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley Marco de Aduanas 1609 de 2013.pdf; D0014255-Auto Inadmisorio-(2021-05-27 09-40-41).pdf;

Buenas tardes Magistrados y Magistradas de la Honorable Corte Constitucional

Por medio de la presente se adjunta la corrección de la demanda de inconstitucionalidad radicada bajo el proceso D0014255.

Cordialmente,

Wadys Tejada Flórez

El vie, 23 abr 2021 a las 13:54, Wadys Tejada (<wtejada8@gmail.com>) escribió:

Buenas tardes Magistrados y Magistradas de la Honorable Corte Constitucional

Adjunto encontrarán la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 parcial de la ley 1609 de 2013.

Cordialmente,

Wadys Tejada Flórez

Señores:

MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS.

CORTE CONSTITUCIONAL.

E. S. D.

REF: Demanda	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.
Actor	WADYS TEJADA FLÓREZ.
Norma demandada	Artículo 5 Parcial de la Ley 1609 del 02 de enero de 2013, “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”.

Señores **MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS,**

WADYS TEJADA FLÓREZ, ciudadano identificado con cédula de ciudadanía No. 6.107.502 de Cali, con residencia y domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., en ejercicio de los derechos consagrados en los artículos: numeral 6º del artículo 40º y Numeral 7º del artículo 95º, manifiesto por medio del presente escrito que presento ante la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional **DEMANDA DE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra **EL ARTÍCULO 5 PARCIAL DE LA LEY 1609 DEL 02 DE ENERO DE 2013**, “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”, teniendo en cuenta los siguientes supuestos:

I. NORMA DEMANDADA.

La demanda se dirige contra **el artículo 5 parcial de la Ley 1609 del 02 de enero de 2013**, “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el

Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”, teniendo en cuenta el aparte del precepto que se subraya y se resalta en negrilla en la forma y términos que a continuación se indican:

“ARTÍCULO 5o. CRITERIOS GENERALES. Los Decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:

1. Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.

2. Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.

3. Cuando una disposición exija para su publicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a 180 días después de su publicación en el Diario Oficial, que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar. Sin perjuicio de que la autoridad deba implementar un modelo de sistematización informático para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras caso en el cual deberá hacerlo en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses con la realización de pruebas piloto de funcionamiento en intervalos de seis (6) meses.

4. Las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional.

5. Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.”¹

II. NORMAS CONSTITUCIONALES CONSIDERADAS INFRINGIDAS.

Con la expresión subraya y resalta en negrilla contenida en la disposición legal acusada, se infringen los artículos de la Constitución Política de Colombia que a continuación se relacionan:

1. Artículo 2 de la Constitución política.
“Son fines esenciales del Estado: (...) **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;** (...)”
2. Artículo 29 de la Constitución Política.
“**El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.**”

¹ SECRETARIA GENERAL DEL SENADO. Ley 1609 del 02 de enero de 2013, publicada en el diario oficial 48.661 del 02 de enero de 2013.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...)”

3. Artículo 150 de la Constitución Política

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. (...)”

III. RAZONES POR LAS CUALES DICHO TEXTO SE CONSIDERA VIOLADO.

Con iniciativa legislativa del senado, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley Senado 138/11 y Cámara 248/12 que luego se convertiría en la ley marco de aduana 1609 de 2013², con la que el Legislador señaló los criterios generales que debe sujetarse el Gobierno Nacional para la regulación del Régimen de Aduanas de conformidad con la facultad establecida en el artículo 150.19 literal c) Superior que indica: “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;(...)”

Por medio de la Ley 1609 de 2013 y haciendo uso de la facultad administrativa, el Gobierno Nacional procedió con la expedición del Decreto reglamentario número 1165 de 2019 regulando el Régimen de Aduanas y el Régimen Sancionatorio.

Si bien el Gobierno Nacional tiene la obligación constitucional de expedir los decretos reglamentarios que desarrolle la ley marco de aduanas, el Ejecutivo no le

² Ver el estado del proyecto de ley <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2010-2014/2011-2012/article/138-por-la-cual-se-dictan-normas-generales-a-las-cuales-debe-sujetarse-el-gobierno-para-modificar-los-aranceles-tarifas-y-demas-disposiciones-concernientes-al-regimen-de-aduanas?position=125&total=262>

es permitido hacer desarrollos normativos que son de competencia del Legislativo, por lo que la expedición del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas con la facultad conferida en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 por parte del Legislativo, es lo que se cuestionará con los siguientes cuatro cargos de violación:

CARGO PRIMERO. PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO – ARTÍCULO 29 SUPERIOR.

El debido proceso exige que el procedimiento sancionatorio que ejerza la administración pública se realice respetando las garantías del debido proceso administrativo, obligando a que las sanciones y sus efectos jurídicos solo serán válidas y eficaces cuando la imposición de la medida sancionatoria este antecedida de un proceso justo con plenitud de garantías³, por esta razón la Constitución Política dispone que toda actuación, procedimiento y proceso administrativo sancionatorio este consagrado en norma de carácter legal, constituyendo el debido proceso en una limitación a los poderes del Estado al corresponderle al legislador establecer previamente la infracción, la sanción y la definición de las autoridades administrativas competentes para realizar la investigación e imponer la sanción⁴.

En este sentido, el debido proceso tiene como propósito sujetar las actuaciones administrativas “*a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados*”⁵, al no permitir que ninguna decisión administrativa dependa del propio arbitrio de la entidad administrativa que la tome, sino que la decisión dependa de los procedimientos señalados por la ley⁶.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-762 de 2009. Parágrafo 2.3.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412 de 2015. Parágrafo 4.3.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 de 2015. Parágrafo 3.5.1.

⁶ Ibidem.

De ahí que no basta que la decisión administrativa esté debidamente motivada y sea notificada en debida forma por la autoridad administrativa, con el propósito que el administrado pueda agotar los recursos en sede administrativa o sede judicial en defensa de la legalidad o de los derechos que considera desconocidos por la actuación administrativa⁷, sino que la decisión administrativa este precedida de un procedimiento administrativo desarrollado en una norma de carácter legal existente en procura de asegurar que el debido proceso opere en tres momentos específicos⁸ *“(i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)”*⁹.

Como corolario de lo anterior, el mandato constitucional consagrado en el artículo 29 Superior obliga a que toda actuación administrativa este permeado del principio del debido proceso exigiendo que la actuación, procedimiento y proceso sancionatorio estén contenidos en una norma de carácter de ley, lo que difiere del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas pues el Congreso de la Republica al haber otorgado facultades sancionatorias al Ejecutivo a través del criterio general, establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 – Ley marco de aduanas – para que expidiera el régimen mediante decretos reglamentarios haciendo uso de la función administrativa, vulneró el principio al debido proceso por no comprender la disposición legal demandada la actuación, el procedimiento y el proceso sancionatorio que debe cumplir la entidad administrativa para la determinación e imposición de la sanción.

El desprendimiento de la obligación constitucional del Legislativo para expedir el régimen sancionatorio en materia de aduanas en una norma de carácter de la ley y otorgarle al Ejecutivo la facultada para que expidiera el régimen en una norma de menor jerarquía, constituye un traslado de competencia que no está permitido en la

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Radicación número: 08001-23-31-000-2001-01503-01(24707).

⁸ C-412 de 2015. Ob. Cit., Parágrafo 4.3.

⁹ Ibidem.

Constitución porque el único autorizado para expedir el régimen sancionatorio en normas de carácter de ley es el Legislador (Art. 150 CP) garantizando un proceso justo y la limitación de los poderes del Estado.

Al Ejecutivo no le está permitido expedir regímenes sancionatorios por medio de la potestad administrativa y la expedición del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas por medio del Decreto reglamentario 1165 de 2019 en uso de la facultad conferida en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013, va en contra del principio del debido proceso al no estar el régimen sancionatorio comprendido en una ley expedida por el Legislador sino en un Decreto reglamentario expedido por el Ejecutivo haciendo uso de la potestad administrativa.

Lo anterior manifiesta el incumplimiento del Legislador de la obligación de proteger los derechos e intereses de las personas que pregonan el principio del debido proceso, pues al ser expedido el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas por el Ejecutivo a través del Decreto reglamentario 1165 de 2019 en uso de la facultad conferida en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013, permitió que la decisión administrativa sancionatoria dependiera del propio arbitrio de la entidad administrativa y no de la actuación, procedimiento y proceso sancionatorio que debe estar consagrado en la ley.

Tampoco el criterio general establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 asegura la formación, notificación y la impugnación de la decisión administrativa sancionatoria que deben ser definidos por el Legislador de conformidad con el principio del debido proceso, pues lo único que señala el criterio general referido es que el decreto reglamentario comprenderá las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas dejando su definición y desarrollo en competencia del Ejecutivo.

CARGO SEGUNDO. PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y PRINCIPIO DE TIPICIDAD O TAXATIVIDAD – ARTÍCULO 29 SUPERIOR.

El debido proceso administrativo sancionatorio está sometido al principio de legalidad que exige que la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la ley – *lex scripta* – con anterioridad a los hechos materia de la investigación – *lex previa* – adquiriendo el principio de legalidad una doble garantía, una material al referirse que las conductas infractoras y las sanciones estén predeterminadas en una norma, y otra formal, al requerir que las conductas infractoras y las sanciones estén contenidas en una norma de rango de ley¹⁰.

La exigencia de – *lex scripta* – consiste “*en delimitar cual debe ser la naturaleza o rango jerárquico de las normas que contenga la infracción administrativa y las sanciones a imponer*”¹¹, la – *lex previa* – es una garantía de carácter absoluto que materializa el principio de seguridad jurídica al exigir de manera expresa la necesidad de que el comportamiento considerado como infracción y la sanción a imponer este predeterminadas y la – *lex certa* – corresponde también a una garantía sustancial que consiste¹² “*en que el contenido de la infracción debe ser lo suficientemente claro y preciso para aquel a quien va dirigida comprenda en que consiste la infracción administrativa*”¹³.

El desconocimiento del principio de legalidad deja a la administración pública sin el sustento jurídico para actuar y sancionar ya que, al ejercer la potestad sancionatoria sin el cumplimiento de este principio, la actuación administrativa estaría provista de

¹⁰ C-412 de 2015. Ob. Cit., Parágrafo 4.1.

¹¹ PERELLO DOMENECH, Isabel. “Derecho Administrativo Sancionador y jurisprudencia Constitucional.” En: Jueces para la Democracia No. 22. 1994. Pág. 76 y ss citado por el Consejo de Estado en la sentencia Radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). Parágrafo 2.4.

¹² Radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). Ob. Cit., Parágrafo 2.4

¹³ Ibidem.

una total arbitrariedad al no estar sometida a un procedimiento legal y las sanciones determinadas al momento de cometerse la infracción.¹⁴

Como desarrollo del principio de legalidad se desprende el principio de tipicidad o taxatividad que alude *“a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión”*¹⁵, y para dar cabal cumplimiento a este principio la norma sancionatoria deberá reunir los siguientes elementos *“(i) la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) exista correlación entre la conducta y la sanción”*¹⁶; (iv) el texto de la norma sea precisa¹⁷, “esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, *“la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo”*¹⁸; ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador”¹⁹ y (v) el *“ius puniendi del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la*

¹⁴ C-412 de 2015. Ob. Cit., Parágrafo 4.1.

¹⁵ Ibidem. Parágrafo 4.2.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-713 de 2012. Parágrafo 4.3.2.2.

¹⁷ La Corte Constitucional en sentencia C-796 de 2004 señaló que “(...) el concepto de precisión implica que son varios los criterios reguladores en la valoración normativa de la falta: (i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (iii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media o máxima según la intensidad del comportamiento). En la medida en que el precepto que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permita definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, es a todas luces inconstitucional”.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-843 de 1999. Parágrafo 9.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-796 de 2004. Parágrafo 6.2.3.

*plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo*²⁰.

Los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad consagrado en el artículo 29 Superior indica que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” exigiendo que la ley sancionadora comprenda como mínimo las conductas infractoras, las sanciones y el procedimiento sancionador, elementos que no se encuentran desarrollados en el criterio general comprendido en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013, lo que contradice de manera evidente los principios constitucionales señalados y configurándose el exceso o el desbordamiento de atribuciones del Congreso de la República por haber concedido competencia sancionadora al Ejecutivo para que con decretos reglamentarios desarrolle lo que es propio del Legislador.

CARGO TERCERO. PRESUNTA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY – ARTÍCULO 150 SUPERIOR.

El principio de reserva de ley se refiere a que el legislador es el único autorizado para consagrar sanciones de carácter administrativa y fijar los procedimientos administrativos que han de seguir las autoridades administrativas para efectos de la imposición de sanciones²¹, por ende, *“este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos o definidos en una ley”*²² sin prohibir de manera excepcional, que el poder ejecutivo pueda actuar como legislador extraordinario *“conservando la norma expedida un rango legal y garantizándose la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de la materia, límites y condiciones de habilitación legislativa”*²³. En conclusión, la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador “existe para que el legislador como mínimo indique *“(i) los elementos básicos de la conducta típica que*

²⁰ Ibidem.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 de 2001. Parágrafo 5.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-135 de 2016. Parágrafo 29.

²³ Ibidem. Parágrafo 29.2.

*será sancionada; (ii) el procedimiento sancionador; (iii) la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y, (iv) los entes encargados de imponerla*²⁴.

El Congreso de la Republica haciendo uso de la facultad del artículo 150.19 literal c) Superior expidió la ley marco de aduanas – Ley 1609 de 2013 – *“Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas*”²⁵, consagrando en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 el criterio general de que las *“disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional*”²⁶. Posteriormente a la entrada en vigor de la ley 1609 de 2013, el Gobierno Nacional expidió el Decreto reglamentario 1165 de 2019 con el cual no solo desarrolló el régimen de aduanas sino también el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que las norma generales que expide el poder Legislativo con la facultad del artículo 150.19 Superior corresponden a las denominadas leyes cuadro o marco, las cuales implican *“una técnica legislativa que partiendo de la colaboración armónica de los poderes públicos, organiza una concurrencia entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, de manera que el primero dictará normas generales y señalará objetivos y criterios, y el segundo adecuará las anteriores materias a las necesidades de ejecución mediante decretos reglamentarios que deben someterse a aquellas.*”²⁷

Continua señalando la jurisprudencia constitucional que lo *“característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la*

²⁴ Ibidem. Parágrafo 29.4

²⁵ SECRETARIASENADO. Ley 1609 de 2013.

²⁶ Ibidem. Art. 5 numeral 4.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-408 de 1994.

*distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa*²⁸, precisando la Corte Constitucional que los decretos que expide el Gobierno para el desarrollo de las leyes marco “no tienen fuerza de ley sino que constituyen actos administrativos derivados de una suerte de potestad reglamentaria ampliada”²⁹, debido que no está permitido al Congreso de la República ni al Ejecutivo “apropiarse de la esfera asignada a la otra, y, si una de las dos lo hace, actúa inconstitucionalmente, con la necesaria consecuencia de la invalidez e ineffectividad de lo que, extralimitándose en sus atribuciones, haya producido”.³⁰

Dada la claridad de la Corte Constitucional para indicar (i) las leyes marco es una colaboración armónica de competencias entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo y (ii) el desarrollo de las leyes marco que realiza el Ejecutivo la ejerce a través de una función netamente administrativa razón por la cual los decretos reglamentarios no tiene carácter de ley, ocasiona que la competencia otorgada por el Congreso de la República en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 al Ejecutivo para que por medio de la potestad reglamentaria ampliada el Ejecutivo expidiera el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, desconoce el principio de reserva de ley al no estar consagrado el procedimiento y la sanciones administrativa en una ley expedida por el Legislativo de conformidad con el artículo 150 Superior que pregonas que le “Corresponde al Congreso hacer la leyes”, sino que la expedición del Régimen lo realizó el Ejecutivo mediante la expedición del Decreto reglamentario 1165 de 2019 haciendo uso del criterio general establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-608 de 1999. Parágrafo 4. En el mismo sentido ver Sentencia C-026 de 2020. Parágrafos 39 al 44.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-058 de 2010. Parágrafo 2.1.7. En el mismo sentido ver sentencias C-955 de 2000, C-126 de 2003, C-632 de 2014 y C-026 de 2020.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-955 de 2000.

Además, el artículo 29 Superior exige que para que la entidad administrativa realice el juzgamiento se debe hacer conforme a leyes preexistentes y en el mismo sentido la Corte Constitucional en las sentencias C-699 de 2015, C-921 de 2001, C-135 de 2016 y C-394 de 2019 ha señalado que los regímenes sancionatorios cuentan con reserva de ley, función que es exclusiva del Congreso de la Republica (Art. 150 CP) y al no estar el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas comprendido en una ley constituye una vulnera el principio de reserva de ley.

CARGO CUARTO. PRESUNTA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 2 SUPERIOR.

La inobservancia del debido proceso, el principio de legalidad, el principio de tipicidad o taxatividad y el principio de reserva de ley en la expedición del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, genera que el criterio general señalado en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 vulnere la obligación que tiene el poder Legislativo y el poder Ejecutivo de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes conforme lo estipula la Constitución Política (Art. 2 CP) al no cumplir con la exigencia constitucional de que toda actuación, procedimiento y proceso sancionatorio estén contenidos en norma de carácter ley.

IV. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

De conformidad con el Ordenamiento Jurídico Colombiano la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda se sustenta en las siguientes disposiciones:

1. DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

1.1. El numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. DE ORDEN LEGAL.

- 2.1. Decreto Ley 2067 de 1991, “Por medio del cual se señalan aspectos de procedimiento respecto de las actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional.
- 2.2. Los artículos 43, 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

3. DE ORDEN REGLAMENTARIO.

- 3.1. Acuerdo número 02 de 2015 modificado por el Acuerdo 01 de 2020 “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

V. PRETENSIÓN.

En ejercicio de la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** consagrada en el Artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política y previo el trámite procedimental pertinente, se acude ante esta Honorable Corporación para solicitar que:

Se declare mediante Sentencia Judicial que haga tránsito a Cosa Juzgada Constitucional la **INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA** de la norma demanda, a fin de que el Congreso de la República dentro de la potestad de configuración que le es propia expedida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas contenidos en los títulos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del decreto reglamentario 1165 de 2019 o el Gobierno Nacional solicite facultades extraordinarias de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 Superior para la expedición del

régimen mediante decreto con fuerza de ley, pues al declarar la inconstitucionalidad simple ocasionaría un vacío normativo en el referido régimen.

También se solicita que la Corte Constitucional disponga (i) que el fallo sólo producirá efectos hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas y (ii) otorgue un tiempo razonable para la expedición del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas en norma de carácter de ley.

IV. NOTIFICACIONES.

Recibiré notificaciones en la Secretaría de la Honorable Corte Constitucional y/o al correo electrónico wtejada8@gmail.com cuando ello fuere necesario.

DocuSigned by:
WADYS TEJADA FLÓREZ
11865719D319454...

WADYS TEJADA FLÓREZ.

C.C. No. 6.107.502 de Cali.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: D-14255

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, “*Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas*”.

Magistrado sustanciador:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

El suscrito Magistrado sustanciador, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular la prevista en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en las siguientes

CONSIDERACIONES

La norma demandada

1. El 23 de abril de 2021, mediante correo electrónico enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional,¹ el ciudadano Wadys Tejada Flórez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 5 (parcial) de la Ley 1609 del 2013.

2. A continuación, se transcribe el texto de la disposición con el aparte demandado subrayado:

“LEY 1609 DE 2013”

Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

¹ Ver página número 1 del expediente D-14255.

² Publicado en el Diario Oficial No. 48.661 del 2 de enero de 2013.

Artículo 5°. Criterios generales. Los Decretos y demás Actos Administrativos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco de aduanas, deberán observar los siguientes criterios:

1. Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.

2. Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.

3. Cuando una disposición exija para su publicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a 180 días después de su publicación en el Diario Oficial, que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar. Sin perjuicio de que la autoridad deba implementar un modelo de sistematización informático para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras caso en el cual deberá hacerlo en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses con la realización de pruebas piloto de funcionamiento en intervalos de seis (6) meses.

4. Las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional.

5. Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.”

La demanda

3. El ciudadano Wadys Tejada Flórez considera que el aparte demandado del artículo 5 parcial de la Ley 1609 de 2013 desconoce los artículos 2 y 29 de la Constitución Política. Del escrito de la demanda se puede abstraer un cargo, cuyos elementos principales se resumen a continuación:

4. *Cargo. Presunta vulneración del artículo 29 superior.* El demandante sostiene que el artículo demandado viola el derecho fundamental al debido proceso por cuanto, en su criterio, toda actuación, procedimiento y proceso sancionatorio debe estar contenido en una norma de carácter legal. En su opinión, el Congreso de la República otorgó facultades sancionatorias al ejecutivo por medio del criterio general establecido en la norma acusada, para que este regulara el régimen sancionatorio y normas de decomiso de mercancías en materia de aduanas mediante la expedición de decretos reglamentarios en desarrollo de la ley marco de aduanas. En opinión del demandante esto constituye un traslado de competencias que no está permitido por la Constitución en tanto el establecimiento del régimen sancionatorio tiene reserva de ley. Según el accionante se ven vulnerados también el principio de legalidad, el principio de tipicidad o taxatividad y el principio de reserva de ley. El accionante sostiene que el artículo demandado constituye una omisión legislativa.

5. A su juicio, los principios de legalidad, tipicidad o taxatividad y reserva de ley, exigen que “la norma de carácter legal comprenda como mínimo las conductas infractoras, las sanciones y el procedimiento sancionador, elementos que no se encuentran desarrollados en el criterio general comprendido en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013, lo que contradice de manera evidente los principios constitucionales señalados y configurándose el exceso

o desbordamiento de atribuciones del Congreso de la República por haber concedido competencia sancionadora al Ejecutivo para que con decretos reglamentarios desarrolle lo que es propio del Legislador.” Considera el accionante que el artículo 150.19 de la Constitución no permite que el Legislador se desprenda de la facultad sancionadora para concederla al Ejecutivo, dado que los principios de unidad e interpretación unitaria exigen que la Constitución deba tomarse como una sola unidad normativa, de forma que el artículo 150 debe interpretarse a la luz del artículo 29 y los principios de legalidad, tipicidad o taxatividad y reserva de ley.

6. Finalmente, señala que la inobservancia del debido proceso, el principio de legalidad, el principio de tipicidad o taxatividad y el principio de reserva de ley en la expedición del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, *“genera que el criterio señalado en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013 vulnere la obligación que tiene el poder Legislativo y el poder Ejecutivo de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes conforme lo estipula la Constitución Política (art. 2 CP) al no cumplir con la exigencia constitucional de que toda actuación, procedimiento y proceso sancionatorio estén contenidos en norma de carácter legal.”*

Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad

7. El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en sus numerales 4º y 5º, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

8. En tal virtud, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991³ prescriben un conjunto de requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. Así, en el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar los preceptos constitucionales que considera resultan infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. El artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir *“las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo”*⁴.

9. Las dos primeras exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 se dirigen al logro de dos propósitos⁵: primero, determinar de forma clara y precisa el *objeto* de la acusación, es decir, identificar de las normas que

³ Decreto Extraordinario 2067 del 4 de septiembre de 1991, *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”*.

⁴ Sobre este punto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones; o, (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. (Consultar, entre otras, las sentencias C-128 de 2018 y C-392 de 2019).

⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2016, entre otras.

se demandan como inconstitucionales⁶. Segundo, señalar con claridad las normas constitucionales que en criterio del actor resultan vulneradas por las disposiciones demandadas y que son relevantes para el juicio.

10. En cuanto al requisito de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad⁷. Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando: (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–⁸; y, (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

11. Así, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) **claras**, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) **ciertas**, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables; (iii) **específicas**, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) **pertinentes**, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) **suficientes**, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado⁹. Finalmente, el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “*se rechazarán las demandas (...) respecto de las cuales [la Corte] sea manifiestamente incompetente.*”

12. Ahora bien, aunque por regla general el control abstracto de constitucionalidad procede contra disposiciones de rango legal, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia del control sobre interpretaciones judiciales de disposiciones legales. Así, ha señalado que es posible que de una misma “*disposición*” se deriven varias “*normas*”, algunas compatibles con la Constitución y otras no¹⁰. Las normas contrarias a la Constitución deben ser excluidas del ordenamiento en virtud del principio de supremacía de la Constitución Política previsto en el artículo 4 superior¹¹. En estos casos no se pretende la inexequibilidad de un texto legal, pues se parte del supuesto de su constitucionalidad; se pretende la expulsión de una de sus posibles interpretaciones, por considerarse contrarias a la Constitución.

13. En todo caso, la acción pública de inconstitucionalidad conserva su

⁶ Este objetivo se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial.

⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004 y C-437 de 2019.

⁸ Cfr., Corte Constitucional, Auto 300 de 2008 y Sentencia C-089 de 2020.

⁹ En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó las condiciones mínimas reseñadas *supra*.

¹⁰ La Corte ha distinguido entre una *disposición* y una *norma*. En la sentencia C-309 de 2009, señaló que, con base en la teoría del derecho viviente, es posible diferenciar “*la disposición*”, que corresponde a los textos aprobados por el legislador, expresados en artículos, incisos o párrafos pertenecientes a documentos normativos; y “*las normas*” que designan los significados que, *como resultado de procesos interpretativos, se les atribuyen a esos textos*.

¹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-494 de 1994, C-081 de 1996, C-650 de 1997, C-375 de 2004, C-250 de 2003, C-802 de 2008 y C-136 de 2017, entre otras.

carácter abstracto aun cuando recaiga sobre interpretaciones. En consecuencia, la Corte Constitucional ha precisado que, en estos eventos, el control abstracto “*se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley.*”¹². Por lo tanto, aunque de forma excepcional es posible que los ciudadanos soliciten la expulsión de aquellas normas que de manera abstracta se derivan de un precepto legal contrario a la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad no procede para dirimir controversias de un litigio particular.

14. Así, la Corte Constitucional se ha ocupado en distintas oportunidades de precisar el alcance de los requisitos que debe reunir toda demanda de inconstitucionalidad para que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo y ha enfatizado que las exigencias que rigen esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, ni afectan el núcleo esencial del derecho político del cual es titular el ciudadano para efectos de su ejercicio, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima con el objetivo de permitir el cumplimiento eficaz de las funciones que le han sido atribuidas por la Constitución Política¹³

Constatación del cumplimiento de los requisitos en la demanda D-14255

15. En relación con la demostración de la condición de ciudadano, se encuentra que el demandante adjuntó copia de su cédula de ciudadanía, por lo cual se cumple con este requisito.

16. En el caso objeto de estudio, el suscrito Magistrado encuentra que el cargo propuesto incumple los requisitos de claridad y suficiencia.

17. Este cargo carece de **claridad** toda vez que del texto de la demanda no se puede identificar si el accionante pretende invocar un único cargo, o por el contrario cinco cargos respecto de cada uno de los principios que en su criterio resultan vulnerados. En la formulación del cargo, si bien el demandante explica el contenido de las garantías del debido proceso y de la reserva de ley, e incluye un párrafo final en el que señala que la disposición demandada los desconoce, no es claro cómo opera la vulneración, es decir, no es claro cuál es el contenido normativo adscrito a cada principio que resulta desconocido por el aparte demandado. Aunque del escrito parece inferirse que el demandante entiende que todos los procedimientos sancionatorios deben estar previstos en la ley, lo cierto es que el demandante no lo señala de forma expresa ni explica las razones que le permiten sostener tal afirmación. Dado que la acción de constitucionalidad no es de naturaleza oficiosa, no le corresponde a la Corte completar o dar forma al argumento del accionante, pues es el ciudadano quien soporta la carga de formular un cargo que pueda suscitar una sospecha mínima de constitucionalidad. Además, si bien el demandante parece querer reprochar el principio de reserva de ley, la disposición de la que se origina el principio no está citada en las disposiciones constitucionales violadas. En consecuencia, para subsanar este error el demandante deberá: (i) explicar con claridad como es que la norma acusada desconoce los principios que argumenta son vulnerados,

¹² C-426 de 2002

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

indicando con precisión cuál es el contenido normativo desconocido, y abstenerse de acudir a razones generales que abarquen todos los principios invocados para justificar las supuestas vulneraciones y (ii) definir de manera clara si lo que pretende es el análisis de un único cargo o por el contrario, si lo que persigue es el estudio de cinco cargos individuales y separados frente a la norma acusada.

18. El cargo incumple, también, el requisito de **suficiencia**. De la lectura de los antecedentes parece seguirse que el demandante formula un cargo único por vulneración del principio de reserva de ley y al derecho al debido proceso, por otorgar al Gobierno la facultad de regular el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías. Sin embargo, de la lectura detenida del texto de la demanda, se advierte que (i) el cargo no incluye en las disposiciones violadas la totalidad de normas de rango constitucional que dan origen a los principios invocados por el demandante; y (ii) aunque el accionante cita alguna jurisprudencia para explicar en qué consiste cada uno de los principios que enlista y parece tener como vulnerados, no provee una razón por la cual la disposición demandada desconoce esos principios o el alcance que la jurisprudencia constitucional les ha reconocido. Además, el demandante no controvierte las eventuales razones que podrían haber movido al legislador para adoptar la disposición demandada, ni analiza la eventual existencia de normas complementarias que pudieran suplir o profundizar el déficit legislativo acusado. Así, el cargo no cumple con suficiencia la carga argumentativa necesaria para generar una duda de constitucionalidad que habilite la competencia de la Corte para conocer de este asunto.

19. Según lo previsto en el inciso 2º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado sustanciador deberá inadmitir la demanda que no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo 2º del mismo Decreto, y conceder al demandante tres días para que la subsane, previa indicación de los aspectos a corregir. Por lo tanto, en este caso, se inadmitirá la demanda y se le concederá al actor dicho término a efectos de que la corrija, subsane o complemente, atendiendo las consideraciones e indicaciones expuestas en el presente proveído, so pena de rechazo.

En mérito de lo expuesto en esta providencia, el suscrito Magistrado sustanciador,

RESUELVE

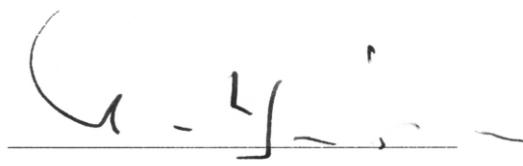
PRIMERO. INADMITIR la demanda radicada con el número D-14255 presentada por el ciudadano Wadys Tejada Flórez contra el aparte “4. Las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional.” del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, “*Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas*”.

SEGUNDO. CONCEDER al demandante el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación por estado de este auto, para que proceda a corregir, subsanar o complementar la demanda en los términos anotados, con la

advertencia de que, de no hacerlo, será rechazada.

TERCERO. Contra el presente auto no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Enrique Ibáñez Najjar', written over a horizontal line.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado