

**Sentencia C-360/16**

Referencia: expediente D-11061

Asunto: 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”*

Actor: Cristóbal Blanco Rodríguez

Magistrado Ponente:  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil dieciséis (2016).

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

En escrito presentado el primero (1º) de octubre de dos mil quince (2015), y en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Cristóbal Blanco Rodríguez demandó, por vicios de forma, 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”*, al considerar que vulnera los artículos 71, 151, 153, 157, 158, 160, 161 y 169 de la Constitución Política.

Mediante auto del veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015), el

Magistrado Sustanciador decidió: **(i)** admitir la demanda; **(ii)** oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, se sirvieran remitir a esta Corporación los documentos originales o copia auténtica de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos de los trámites en sesiones plenarias que surtió la Ley 1762 de 2015<sup>1</sup> y las certificación del quórum y del desarrollo de las votaciones<sup>2</sup>; **(iii)** oficiar a los Secretarios Generales de la Comisión Primera del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, se sirvieran remitir a esta Corporación los documentos originales o copia auténtica de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos de los trámites en las Comisiones que surtió la Ley 1762 de 2015<sup>3</sup> y las certificación del quórum y del desarrollo de las votaciones<sup>4</sup>; **(iv)** disponer su fijación en lista una vez recaudadas las pruebas decretadas en el numeral anterior; **(v)** comunicar del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Superintendencia de Puertos y Transporte, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Policía Nacional y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991 expresen lo que estimaran conveniente; **(vi)** invitar a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades de los Andes, Javeriana, Militar Nueva Granada, Rosario Sergio Arboleda, Gran Colombia, Católica, Libre, Santo Tomás, Sabana, Externado, Nacional, del Magdalena, del Norte, Santiago de Cali, Javeriana de Cali, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación de San Andresitos de Colombia (FESECOL) y a la Dirección General Marítima (DIMAR, para que, si lo estiman conveniente, participen en el debate jurídico que por este juicio se propicia; y **(vii)** dar traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## **1.1. EL TEXTO DEMANDADO**

Dada la extensión de la Ley 1762 de 2015, la Sala se remite al Diario Oficial número 49.565 del seis (06) de julio de dos mil quince (2015) para efectos de su examen.

---

<sup>1</sup> Indicando las páginas exactas en las cuales se encuentra la parte pertinente al trámite de la ley de la referencia.

<sup>2</sup> Con el número exacto de votos con que fue aprobada en las sesiones plenarias la ley de la referencia -votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos y abstenciones-.

<sup>3</sup> Indicando las páginas exactas en las cuales se encuentra la parte pertinente al trámite de la ley de la referencia.

<sup>4</sup> Con el número exacto de votos con que fue aprobada en las Comisiones la ley de la referencia -votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos y abstenciones-.

## **1.2. LA DEMANDA**

El demandante considera que la norma acusada contraviene lo dispuesto en los artículos 71,151, 153, 157, 158,160, 161 y 169 de la Constitución Política de conformidad con los argumentos que se exponen a continuación:

### **1.2.1. Vulneración del artículo 151 de la Constitución por violación de la reserva de Ley Orgánica**

El actor indica que una ley ordinaria como la 1762 de 2015, no puede modificar contenidos normativos introducidos en el ordenamiento jurídico por el legislador mediante una ley orgánica, como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que además condicionó los desarrollos legislativos posteriores que fueron integrados en dicha normativa, por lo cual vulnera el artículo 151 de la Constitución:

**1.2.1.1.**Manifiesta que la ley acusada modifica y adiciona aspectos relacionados directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; lo cual se advierte a partir de la lectura de sus artículos 32, 33, 34, 35 y 36 que modifican las disposiciones previstas en los artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley 526 de 1999 *“Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”*:

**1.2.1.2.**Sostiene que en el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015, el legislador ordinario le atribuyó competencia a las entidades territoriales, como a los departamentos y al distrito capital, para *“aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación”*, cuando dichas cláusulas se tramitan *“de manera exclusiva y excluyente por el Congreso de la República mediante leyes orgánicas al tratarse de una materia de especial importancia en la Carta política y por ello era necesaria su inclusión en una ley especial orgánica cuyo trámite requería de un quorum también especial para su deliberación y posterior aprobación”*.

**1.2.1.3.**Arguye que en esta medida, la falta de incorporación de textos que pertenecen a materias de leyes orgánicas, como lo son el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, así como la omisión del trámite para su deliberación y aprobación, como ocurrió en el caso concreto, trae como consecuencia en palabras de la Corte Constitucional su *inconstitucionalidad*.

### **1.2.2. Vulneración de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley**

El actor señala que la Ley 1762 vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por los siguientes motivos:

**1.2.2.1.** Afirma que el título de la regulación contenida en la ley acusada, a pesar de su amplitud, no puede abarcar aspectos tan disímiles como lo penal, lo administrativo sancionatorio, lo comercial y otros temas que no muestran una identidad temática y menos en cuanto a la finalidad perseguida, como lo es hacer frente al contrabando.

**1.2.2.2.** Aduce que al examinar sistemáticamente los temas regulados por la ley objeto de esta demanda, a su juicio, entre todos y cada uno de los tópicos tratados (penal comercial, impuesto al consumo, competencia desleal etc.), no existe una conexión o hilo conductor que permita identificarlos desde una óptica causal con la materia dominante, como parece serlo el comercio exterior y/o enfrentar el fenómeno del contrabando y el lavado de activos.

**1.2.3. Vulneración de los artículos 157, 160 y 74 de la Constitución Política por haberse incumplido el término dado por la mesa directiva para la presentación del informe de ponencia**

El actor considera que el trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en Ley 1762 de 2015 está viciado, por cuanto el Congreso de la República omitió el trámite dispuesto por la Ley 5ª de 1992 para relevar ponentes por incumplimiento evidente del término de 15 días dados por la mesa directiva para presentar el informe de ponencia.

Resalta que en el trámite legislativo llevado a cabo para la aprobación de la Ley 1762 de 2015, *“el Congreso de la República incurrió en una evidente falla que vicia de inconstitucionalidad la citada ley, toda vez que el trámite entre el primer debate en la Comisión Primera de Senado y la presentación del informe para segundo debate, no solamente se excedió con creces lo regulado en la Ley 5 de 1992, en cuanto al término dado por la mesa directiva para la presentación del informe de ponencia (15 días) sino que se omitió el procedimiento aplicable”*

**1.2.4. Vulneración de los artículos 157 y 161 de la Constitución Política por desconocimiento del principio de publicidad en el trámite de la Ley 1762 de 2015.**

Señala que en el trámite se vulneraron los artículos 157 y 161 de la Carta, pues se omitió por parte del Congreso de la República el trámite de efectuar la publicación de las ponencias y de lo aprobado.

En este sentido, realiza un análisis del trámite llevado a cabo en el Senado y en la Cámara de Representantes en cada una de sus comisiones, ponentes y plenaria, para finalizar diciendo que dicha entidad no cumplió con las publicaciones exigidas por la Constitución y por la Ley 5ª de 1992, en dos cuestiones específicas:

**En primer lugar**, indica que el proyecto de ley aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, manifestando que “*no fue publicado, pues es claro que recibido el proyecto de ley en la Secretaría de la Cámara de Representantes, directamente se designaron los ponentes el 8 de abril de 2015, el 13 de mayo siguiente se recibió ponencia para primer debate, se anunció el mismo el 27 de mayo de 2015, y el 2 de junio de 2015 fue probado*”.

**En segundo lugar**, afirma que no aparece publicado el texto definitivo y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, por lo cual dicha irregularidad vulnera abiertamente el principio de publicidad.

### **1.2.5. Vulneración del artículo 162 de la Constitución**

El actor precisa que como el trámite de la ley objeto de estudio agotó las dos legislaturas (inició el 18 de septiembre de 2013 y fue sancionada el 6 de julio de 2015), las irregularidades de procedimiento no pueden subsanarse, pues conforme a lo señalado en el artículo 162 superior, “*ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas*”.

Para finalizar, el accionante asevera que frente a este proyecto aún no ha operado la caducidad, pues la Ley 1762 de 2015 entró en vigencia el seis (06) de julio de dos mil quince (2015) y las acciones por vicios de forma caducan en un año desde su publicación, por cuanto se encuentra en término de caducidad.

### **1.3. PRUEBAS**

En cumplimiento de lo ordenado en el auto del veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015), se recibieron por parte de la Secretaría General de esta Corporación, las siguientes pruebas solicitadas:

**1.3.1.** Oficio No. CPR-CS-0425-2015 fechado el veintisiete (27) de octubre de dos mil quince (2015), recibido en la Secretaría General el veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), suscrito por el doctor Guillermo León Giraldo Gil, Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República, en el cual se remite copia de las Gacetas del Congreso 801/14, 228/14, 183/14, 1047/13, 355/14, 218/14, 345/14, 194/14, 744/13, 235/14, 1060/13 y 354/14.

**1.3.2.** Oficio No. C.P.3.1-0273-2015 fechado el veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015), recibido en la Secretaría General el veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015), suscrito por la doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretario General de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el cual se remite copia de las Gacetas del Congreso 430/15, 298/15, 387/15, 483/15 y certificación.

**1.3.3.** Oficio No. S.G.2-3357/2015 fechado el seis (06) de noviembre de dos mil quince (2015), recibido en la Secretaría General el nueve (09) de noviembre de dos mil quince (2015), suscrito por el doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, en el cual se remite copia de las Gacetas del Congreso 387/15, 782/15, 783/15, 425/15 y 413/15.

## **1.4. INTERVENCIONES**

Vencido el término de fijación en lista y en cumplimiento de lo ordenado en el auto del veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015), se recibieron por parte de la Secretaría General de esta Corporación, los escritos de intervención ciudadana de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Superintendencia de Tránsito y Transporte, del ciudadano Juan Pablo Cardona González, la Universidad del Rosario, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Industria y Comercio, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Santo Tomás, la Secretaría General de la Policía Nacional y la Universidad Militar Nueva Granada, respectivamente.

### **1.4.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La señora Laura Victoria Bechara Arciniegas, obrando en calidad de apoderada judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas, en los siguientes términos:

**1.4.1.1.** Manifiesta que a diferencia de lo sostenido por el accionante, el Estatuto Orgánico Financiero no es una ley orgánica ni tiene reserva de ley orgánica; **(i)** el artículo 151 superior define de forma taxativa los temas que se encuentran sujetos a reserva de ley orgánica y no enlista dentro de esas materias las relativas al sistema financiero, **(ii)** fue por este motivo que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero fue expedido mediante un Decreto (663 de 1993) y no mediante una ley orgánica; **(iii)** en efecto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que pese al nombre del Estatuto Orgánico Financiero, éste no constituye una ley orgánica, por lo que no queda supeditado a las especiales condiciones de emisión y modificación de este tipo de leyes.

**1.4.1.2.** Indica que la Ley 1762 de 2015 no atribuye competencias normativas a las entidades territoriales para cuyo asignación se requiere de ley orgánica; **(i)** el precepto contenido en el artículo 15 *ibídem* confiere una facultad que se ejerce a voluntad de las entidades territoriales, y al no constituir un aspecto nuclear o fundamental del reparto de competencias entre estas y la Nación, no se encuentra sujeta a reserva

de ley orgánica; **(ii)** la ley acusada no regula temas reservados a ley orgánica, sino que se limita a otorgar una facultad que no constituye un aspecto fundamental del reparto de competencia entre la Nación y las entidades territoriales, pues se trata de un asunto incidental, relacionado con un tema específico, y establece un deber a las entidades territoriales haciendo para ello válido el uso de la cláusula general de competencia del legislador.

**1.4.1.3.** Sostiene que todos los aspectos contenidos en la ley objeto de análisis, -especialmente aquellos relacionados con las disposiciones penales, el régimen sancionatorio del impuesto al consumo, los aspectos comerciales y el fortalecimiento institucional contra el contrabando-, se encuentran conectados temáticamente, por lo que no se configura violación alguna al principio de unidad de materia.

**1.4.1.4.** Arguye que la Ley 1762 de 2015 se ajusta al principio de unidad de materia, debido a que aborda contenidos temáticos objetiva y razonablemente conexos entre sí; en efecto, la ley se estructuró como regulación especializada para combatir el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, por lo cual, todos los capítulos que la componen se relacionan con tales temas y se complementan entre sí.

**1.4.1.5.** Señala que la ley acusada no creó nuevos tipos penales, sino que se limitó a modificar o adicionar los existentes en función del contrabando, para hacerlos más efectivos en la lucha contra esta conducta delictiva. Los artículos del Código Penal que se reformaron fueron: **(i)** 43 y 46, se modificaron para que la inhabilitación en el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio aplique también tratándose de sujetos condenados por el delito de contrabando y conexos; **(ii)** artículos 319, 320, 321, 322, 340 y 447; **(iii)** artículo 323, se modificó en el sentido de incluir al contrabando como delito fuente, lo cual es necesario para lograr el propósito de la ley, ya que el lavado de activos no castiga las mismas conductas que sanciona el tipo penal del contrabando o de favorecimiento y facilitación del mismo, pues se trata de un tipo penal autónomo que aborda conductas posteriores a las constitutivas de delito fuente y que tiene por objeto impedir la legitimación de dineros provenientes de ilícitos.

**1.4.1.6.** Afirma que el capítulo de “Régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo” contenido en la Ley 1762 de 2015, lejos de desconocer el principio de unidad de materia, asegura la lucha integral contra la evasión y el contrabando, protegiendo en igual medida las finanzas nacionales y las territoriales.

**1.4.1.7.** Aduce que la ley demandada incluye normas en materia comercial debido a que las mismas son indispensables en la lucha contra la evasión fiscal y el contrabando, en consecuencia, las modificaciones que se incluyeron en esta materia –funciones del revisor fiscal y sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de

comercio, a las obligaciones del comerciante y otras-, son ajustes normativos necesarios para prevenir el contrabando y la evasión fiscal, y en ese sentido respetan el principio de unidad de materia.

**1.4.1.8.** Menciona que el Capítulo IV de la ley acusada, contiene normas para fortalecer a las instituciones en su lucha contra el contrabando; en este sentido, modifica disposiciones relacionadas con la Policía Fiscal y Aduanera y la Unidad de Información y Análisis Financiero. Ahora bien, lo anterior es una medida directamente relacionada con el objeto de la ley, pues las encargadas de su aplicación son las instituciones públicas a quienes se debe otorgar las herramientas para cumplir con sus funciones de lucha contra la evasión y el contrabando.

**1.4.1.9.** Por otro lado, precisa que en los términos de la jurisprudencia constitucional, la presentación tardía del informe de ponencia es un vicio irrelevante que no genera la inconstitucionalidad de la ley analizada.

**1.4.1.10.** Finalmente, considera que el texto aprobado del Proyecto de Ley No. 190 de 2014 (Cámara) Y 94 DE 2013 (Senado) en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 387 de 2015, por lo cual no es cierta la afirmación del demandante, en cuanto a la falta de publicación de la versión del proyecto aprobado en la comisión de la Cámara. En la Gaceta No. 387 también se publicó el texto propuesto para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, así como los antecedentes y consideraciones al respecto; en consecuencia, y en su criterio, los presuntos defectos de la Ley 1762 de 2015 por falta de publicidad, quedan desvirtuados, debido a que todas las actuaciones surtidas durante su trámite fueron debidamente publicadas.

## **1.4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho**

Fernando Arévalo Carrascal, actuando en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de la entidad, expone las razones de defensa de la norma acusada dentro del proceso de la referencia, así:

**1.4.2.1.** Precisa que la Ley 1762 de 2015, al establecer disposiciones en materia penal, comercial y de régimen sancionatorio administrativo e institucional para combatir el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, y al contemplar modificaciones a la Ley 562 de 1999, de manera alguna se está refiriendo a las materias objeto de ley orgánica en los términos del artículo 151 superior; razón por la cual, el argumento central de la demanda, en el sentido que la ley debió tramitarse como una ley orgánica, carece de fundamento. Así mismo, carecen de sustento las otras afirmaciones del actor referidas a vicios de

procedimiento y trámite especial que deben cumplirse para esta clase de leyes.

**1.4.2.2.** Asevera que el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015, sobre decomiso de mercancía sujeta al impuesto al consumo por parte de la DIAN, de los departamentos y el Distrito Capital, no podría aducirse que corresponde *per se*, al núcleo temático reservado a la ley orgánica territorial, por lo que cualquier duda según lo previsto en la jurisprudencia, debe resolverse a favor de la ley ordinaria, que efectivamente fue el trámite dado a la ley anticontrabando. De manera que el análisis sobre el trámite legislativo de la misma, necesariamente hará referencia a los requisitos generales de las leyes ordinarias exigidos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, respectivamente.

**1.4.2.3.** Hace un recuento sobre el trámite del proyecto de ley que se llevó a cabo ante el Senado de la República y la Cámara de Representantes, y sobre el trámite de conciliación, concluyendo que: **(i)** el proyecto de ley fue publicado en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, fue aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones y aprobado en segundo debate en las plenarias de cada Cámara; **(ii)** entre el primer y segundo debate en cada una de las cámaras, transcurrió un tiempo no inferior a los 8 días; **(iii)** entre la aprobación del proyecto en el Senado y la iniciación del debate en la Cámara, transcurrió un lapso no inferior a 15 días; **(iv)** las sesiones de comisión y plenaria se realizaron con cumplimiento del quórum requerido, y el proyecto fue aprobado por la mayoría de los congresistas asistentes, tal como consta en las actas correspondientes.

**1.4.2.4.** Considera que la ley acusada no vulnera los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, toda vez que cada una de sus disposiciones guardan relación de conexidad temática con la materia objeto de la misma y, además, en el curso del trámite legislativo se surtió el análisis, debate y aprobación de cada una de tales disposiciones, con lo cual se respetó en su integridad el proceso de deliberación democrática exigido en la Constitución Política; **(i)** 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, cual es el uso del comercio delictivo para efectos de lavar activos; **(ii)** 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; **(iii)** se implementó un régimen sancionatorio más robusto para el control en materia de defraudación por evasión del impuesto al consumo a los departamentos y al Distrito Capital.

**1.4.2.5.** Asegura que de la revisión del trámite legislativo tampoco se advierte vulneración del principio de consecutividad e identidad

flexible, pues todos los asuntos incluidos en la iniciativa presentada, fueron objeto de discusión y aprobación en los cuatro debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara, así como el trámite de conciliación para unificación de textos.

**1.4.2.6.** Finalmente, advierte que el cargo por supuesta vulneración del principio de publicidad en el trámite legislativo de la ley en cuestión, carece completamente de fundamento, conforme se advierte de la revisión del mismo en cuanto a la publicación en las Gacetas del Congreso, de las ponencias para los cuatro debates ante el Senado de la República y la Cámara de Representantes, de la publicación de las actas correspondientes y del trámite de conciliación.

**1.4.2.7.** Concluye que el trámite legislativo de la Ley 1762 de 2015 no se encuentra viciado de inconstitucionalidad, toda vez que el procedimiento se surtió en estricto respeto de las exigencias impuestas por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992, y en su concepto, no se vulneraron los principios de unidad de materia, consecutividad y publicidad.

### **1.4.3. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Abel Fernando Hernández Camacho, presentó intervención dentro de la acción constitucional de la referencia, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la ley acusada, en los siguientes términos:

**1.4.3.1.** Advierte que en el caso concreto no se presentan varios de los requisitos que exige la Corte Constitucional para estudiar demandas de inexecutable de normas; en efecto, el actor no indica con suficiente claridad, los fundamentos de la supuesta contrariedad entre la ley y la Constitución, sino que se limita a traer a colación los mismos fundamentos e idénticas consideraciones a lo largo de su escrito. Es decir que en su concepto, existe un pobre estudio de constitucionalidad respecto de cada uno de los artículos objeto de la presente acción.

**1.4.3.2.** Considera que “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 la demanda contra las normas acusadas, su fundamento es absolutamente vago, impreciso y abstracto, ni siquiera se razone en la demanda los antecedentes de cada artículo, su finalidad y la contrariedad con los preceptos constitucionales y pilares fundamentales de nuestro sistema jurídico constitucional.

**1.4.3.3.** Manifiesta que conforme a lo previsto por la jurisprudencia constitucional en la materia, el demandante debe ser absolutamente riguroso en el examen de constitucionalidad de manera que no se genere una mínima duda sobre la inconstitucionalidad de la norma; y en

el caso concreto, el actor se limita a profundizar consideraciones personales y subjetivas que supuestamente conducen a la contrariedad con la Carta Magna.

**1.4.3.4.** Indica que no es cierto que la ley acusada hubiere modificado normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero ni que en su articulado se regulen temas concernientes a las normas orgánicas; lo que reguló esta ley *“fue precisamente el carácter que el Legislador quiso darle, es decir, de ordinaria, por tanto modificó temas concernientes de carácter penal, administrativo, financiero y otros, los cuales en definitiva no se contradicen entre sí o regulan materias disímiles o distintas”*.

**1.4.3.5.** Frente al principio de unidad de materia, sostiene que la ley que aquí se demanda, guarda esa estructura básica y eje central que solicita el constituyente primario, por cuanto la misma está referida a contrarrestar por todos los campos la problemática del contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, sin irrumpir en otros asuntos que no guardan estrecha relación.

#### **1.4.4. Ministerio de Comercio, Industria y Comercio**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y Representante Judicial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, señor Dieo Fernando Fonnegra Vélez, solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada, conforme a la siguiente argumentación:

**1.4.4.1.** Manifiesta que la Ley 7 de 1991 le atribuyó al Gobierno Nacional la función de procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada, en particular, contra las prácticas desleales de comercio internacional; así mismo, el Decreto 1159 de 1999 le asignó al entonces Ministerio de Comercio, la función de ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de prevención y corrección de prácticas desleales y restrictivas de comercio exterior que directa o indirectamente afecten la producción nacional.

**1.4.4.2.** En este sentido, indica que entre las modalidades de conductas que requieren de especial tratamiento, se encuentran las de contrabando de mercaderías y la evasión del impuesto al consumo de tabaco y licores, fenómeno que genera un impacto negativo en la dinámica del comercio interno de Colombia, en la medida que facilitan algunas prácticas restrictivas de la sana y legal competencia y se relacionan con otros fenómenos e ilegalidad en diferentes sectores, que generan una importante afectación a la producción nacional y al recaudo del Estado por concepto de tributos y aranceles.

**1.4.4.3.** Sostiene que la norma acusada se tramitó y expidió por parte del Congreso de la República en ejercicio de las facultades otorgadas en el artículo 150, numerales 1 y 2 de la Carta Política, en cumplimiento de

lo ordenado por la Ley 1609 de 2013, o ley marco en materia de aduanas, para su desarrollo.

**1.4.4.4.** En este sentido, arguye que se confunde el actor al imputar los cargos, cuando de entrada, interpreta equivocadamente que la norma acusada constituye una ley marco, cuando no lo es, por cuanto se trata de una ley ordinaria expedida en ejercicio de las facultades otorgadas en el artículo 150 numerales 1 y 2 de la Carta Política, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 1609 de 2013, o ley marco en materia de aduanas, para su desarrollo. Por lo tanto, dicha ley ordinaria no podía seguir el procedimiento de trámite de una ley marco.

**1.4.4.5.** Reseña el trámite legislativo de la ley acusada que se surtió al interior del Congreso de la República, y señala que: **(i)** el proyecto de ley fue publicado en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, como lo ordena el artículo 157 superior; **(ii)** el proyecto fue aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones de cada cámara, fue aprobado en segundo debate en las plenarias de cada cámara y recibió sanción presidencial; **(iii)** entre el primer y segundo debate en cada una de las cámaras, transcurrió un tiempo no inferior a 8 días, tal como lo ordena el artículo 160 constitucional; **(iv)** la aprobación en primer debate en la comisión primera del Senado tuvo lugar el 17 de junio de 2014, mientras que la aprobación en la plenaria ocurrió el 9 de diciembre del mismo año; del mismo modo, la aprobación en primer debate en la comisión primera de la cámara ocurrió el 2 de junio y en la Plenaria de Cámara tuvo lugar el 16 de junio; **(v)** entre la aprobación del proyecto en el Senado (9 de diciembre de 2014) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (2 de junio de 2015), transcurrió un lapso no inferior a 15 días; **(vi)** las sesiones de comisión y plenaria se realizaron con el cumplimiento del quórum requerido y el proyecto fue aprobado por mayoría de los congresistas asistentes, tal como consta en las actas correspondientes publicadas en las Gacetas del Congreso de la República.

**1.4.4.6.** Frente a la presunta violación al principio de unidad de materia, afirma que existe plena conexión temática, sistemática, teleológica y finalista entre las normas que conforman la ley acusada, lo cual fue expedida con la finalidad de adoptar instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 1609 de 2013, o ley marco en materia de aduanas.

**1.4.4.7.** Advierte que el régimen de aduanas incluye el control a las actividades ilícitas de contrabando y lavado de activos inmersos en tales conductas, las cuales se relacionan con el comercio exterior, “y frente a éstas, la facultad sancionatoria administrativa que ejerce el Gobierno, particularmente en cabeza de la DIAN por su conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, lo cual no significa invadir la competencia de dicho organismo”.

En virtud de lo anterior, concluye que no le asiste razón ni fundamento legal o constitucional alguno al actor para formular los cargos de la demanda, por cuanto, como se encuentra probado, en manera alguna, las normas acusadas son violatorias de la Carta Política.

#### **1.4.5. Fiscalía General de la Nación**

El Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, señor Rafael José Lafont Rodríguez, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la ley acusada, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 1.4.5.1.** Se plantea los siguientes problemas jurídicos: **(i)** ¿vulneró el legislador la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 superior, al supuestamente haber modificado el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y atribuir expresas competencias a las entidades territoriales (aprehensión y decomiso de mercancías sometidas al impuesto al consumo)?; **(ii)** ¿transgredió el legislador el principio de unidad de materia con la expedición de la Ley 1762 de 2015, al regular en una sola ley ordinaria materias relacionadas con asuntos penales, comerciales, aduaneros y administrativos sancionatorios, que según el demandante, no guardan ninguna identidad temática ni finalidad común?
- 1.4.5.2.** En primer lugar manifiesta que acorde con la jurisprudencia constitucional, cada una de las leyes orgánicas de que trata el artículo 151 superior, debe ser objeto de una cuidadosa limitación, debido a que una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir el principio democrático.
- 1.4.5.3.** Por otro lado, indica que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una ley orgánica y en este sentido, puede ser modificado por medio de una ley ordinaria o un decreto ley; en todo caso sostiene que la ley acusada no reformó dicho estatuto.
- 1.4.5.4.** Arguye que conforme a la jurisprudencia constitucional, si bien es cierto que algunos asuntos sólo pueden regularse por medio de leyes orgánicas, también lo es que esa restricción no es absoluta y existen criterios de flexibilización en su interpretación; ejemplo de ello es la característica esencial de que una ley orgánica no regula con sumo detalle una materia. Por lo contrario, lo natural es que en su propia concepción, se dejen espacios para que el legislador ordinario llene de contenido cada especialidad.
- 1.4.5.5.** Señala que en estos términos, en el caso de la Ley 1762 de 2015, el legislador ordinario buscó llenar de contenido la ley orgánica relativa a la distribución de competencias territoriales (Ley 1454 de 2011), en lo

referente a las mercancías sometidas al impuesto al consumo, ateniendo a la jurisprudencia constitucional atrás anotada; por lo que no puede predicarse que en este tema existió una violación a la reserva de ley orgánica.

**1.4.5.6.** Afirma que en el caso de la Ley 1762 de 2015 no hubo rompimiento de la unidad de materia, toda vez que la norma demandada adopta instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal; así mismo, adecúa la normatividad vigente para fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursoas en tales actividades ilegales.

**1.4.5.7.** Aduce que el núcleo temático de la ley acusada es la adopción de instrumentos legales dirigidos a prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, y la adecuación de la normatividad vigente para fortalecer la lucha contra la competencia desleal; labor que presupone, por parte del legislador, la posibilidad de evaluar y adoptar todas aquellas acciones pertinentes que se deriven de una política criminal de prevención, control y sanción de las referidas conductas contrarias a derecho, en pro de combatir eficazmente esos fenómenos criminales.

**1.4.5.8.** Considera que existe identidad temática, causal, teleológica y sistemática entre la ley demandada y su materia dominante, pues su objetivo principal es busca modernizar y adecuar la normatividad existente para fortalecer la lucha contra la competencia desleal generada por las conductas delictivas de contrabando, lavado de activos y evasión fiscal.

**1.4.5.9.** Precisa que el criterio de cohesión temática, como presupuesto de la unidad de materia, cobra vigor en el presente caso, habida cuenta que el trámite legislativo y la propia Ley 1762 de 2015 tienen un objetivo claro y concreto de fortalecer la capacidad del Estado y de modernizar y adecuar la normatividad existente para combatir eficazmente las tres conductas delictivas a las que se ha hecho referencia.

**1.4.5.10.** Concluye que la norma demandada formula un sistema efectivo de lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal; establece para tal efecto una política criminal consistente, que involucra componentes sancionatorios, administrativos y tributarios necesarios para prevenir y controlar tales delitos. De ello se deriva que la norma demandada enmarca una unidad temática plenamente identificada.

#### **1.4.6. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional (DIAN)**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional (DIAN), obrando a través de su apoderado judicial, señor Augusto Fernando Rodríguez Rincón, solicita que se declare la exequibilidad de la ley acusada, con base en los siguientes argumentos:

- 1.4.6.1.** Arguye que la demanda no cumple con ninguno de los presupuestos de procedibilidad que se exigen para que la Corte Constitucional pueda estudiar la constitucionalidad de la ley acusada, si se tiene en cuenta que el actor no explica con suficiente razón jurídica por qué los contenidos normativos por él señalados violan la reserva de ley orgánica.
- 1.4.6.2.** Así bien, en su concepto, con la argumentación expuesta en la demanda no se comprenden las razones específicas que permitan definir con claridad la manera como con la disposición acusada se vulnera la Constitución, ello teniendo en cuenta 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.
- 1.4.6.3.** En esta medida, solicita que no se acceda al examen de constitucionalidad de fondo de la ley acusada, ya 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 fundado en la apreciación del contenido de la norma constitucional que se considera vulnerada y la disposición acusada.
- 1.4.6.4.** Aclara que una cosa es el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero regulado por el Decreto 663 de 1993, frente al cual la Ley 1762 de 2015 no modificó ningún aspecto sustancial ni formal, y otra cosa es la Ley 526 de 1999 “*Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero*”, la cual no tiene la característica de ser orgánica como erradamente lo argumenta el demandante; esta última es una ley ordinaria que perfectamente puede ser modificada por la Ley 1762 de 2015, como en efecto ocurrió.
- 1.4.6.5.** Señala que el artículo 15 *ibídem* no invade ninguna competencia que deba ser materia de ley orgánica, en la medida en que tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial, por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a dicha reserva.
- 1.4.6.6.** Afirma que en efecto, el demandante cuestiona la facultad otorgada en el artículo en mención a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá para aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo en los términos de los artículos 200 y 222 de la Ley 223 de 1995, facultad que en su sentir, no contraviene la reserva de ley orgánica, pues la misma no corresponde a una asignación de

competencia normativa a los entes territoriales, sino al deber legal de todo ente territorial de combatir el contrabando en sus diferentes territorios y adelantar las diligencias administrativas en materia sancionatoria aduanera; función que jamás puede considerarse como violatoria de la ley orgánica.

**1.4.6.7.** Frente al cargo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia, aduce que desde la exposición de motivos de la ley demandada se sustentó con claridad la necesidad de modificar algunas disposiciones penales, de implementar un régimen sancionatorio común para productos sometidos a impuestos de carácter local, adoptar algunas disposiciones en materia comercial e implementar normas para el fortalecimiento institucional contra el contrabando en general; ello para evitar que con la comisión sistemática de las conductas penales, se ponga en grave riesgo la integridad del Estado colombiano y la de sus ciudadanos, así como para la preservación y buen funcionamiento del Estado de Derecho y de sus instituciones. Lo cual lo lleva a concluir que las modificaciones realizadas dentro de la facultad legislativa del Congreso de la República, preserva el principio de unidad de materia, como en efecto ocurrió.

**1.4.6.8.** Por otro lado, y al adentrarse en el expediente legislativo publicado en la gaceta del Congreso de la República y que terminó con la expedición de la Ley 1762 de 2015, menciona que al momento de rendirse el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, los ponentes sustentaron razonadamente su informe bajo el hecho de que la discusión y aprobación de la ponencia para primer debate se llevó a cabo con una modificación al artículo 4º del texto propuesto para primer debate, conforme con la Proposición No. 96 presentada por el Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona; así que concluye que todos los debates fueron publicados con las respectivas gacetas del Congreso de la República, garantizándose con ello el principio de publicidad.

**1.4.6.9.** Por último, precisa que el cargo relacionado con la presunta omisión del Congreso de la República en efectuar la publicación de las ponencias y de lo aprobado, no es cierto, ya que: **(i)** el 2 de junio de 2015, mediante Acta No. 55, fue aprobado en primer debate el proyecto de ley No. 190 de 2014 Cámara en la Comisión Primera, lo cual fue publicado en la Gaceta 484 del 15 de julio de 2015; **(ii)** en la gaceta No. 425 del 17 de junio de 2015 aparece publicado el texto aprobado en sesión plenaria al Proyecto de Ley 190 de 2014 Cámara, 94 de 2013 Senado, descartándose de plano que se hubiese omitido la publicación como lo afirma el demandante.

**1.4.6.10.** Concluye que la ley acusada se ajusta a los preceptos constitucionales toda vez que cumple con todos los requisitos de

procedimiento formales exigidos por la Constitución y la ley, por lo que solicita su declaratoria de exequibilidad.

#### **1.4.7. Superintendencia de Industria y Comercio**

La Coordinadora del Grupo de Gestión Judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio, señora Jazmín Rocío Soacha Pedraza, presentó intervención en el trámite de control de constitucionalidad de la ley de la referencia, y expuso las razones que sirven para sustentar su constitucionalidad, en los siguientes términos:

**1.4.7.1.** Asevera que del contenido del artículo 15 de la Ley 1762 y analizado en conjunto con el sentido de la norma, se entiende que lo que el legislador pretendió fue única y exclusivamente fortalecer el decomiso de mercancías que posiblemente habrían ingresado al territorio de manera irregular, ello, sin desconocer en ningún momento las competencias que ostenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; asunto que no puede considerarse como una alteración al orden constitucional, siendo que el espíritu de esta norma justamente lo que pretende es la protección de la industria nacional y el respeto a la obligación de los ciudadanos de cancelar los impuestos sobre los productos que han sido gravados, respetando así la naturaleza propia de las leyes orgánicas y la unidad de materia que fuere planteada en el curso de la discusión de la norma demandada.

**1.4.7.2.** Frente a los presuntos errores en el procedimiento de expedición de la ley demandada, asegura que en la Gaceta 298 de 2015 se observa plena legalidad en los tiempos y términos de publicación y de elección de ponentes y exposición de motivos, procedimiento adecuado, que se vislumbró no solo en el trámite surtido ante la Cámara de Representantes, sino también en las Gacetas de las discusiones celebradas en sede del Senado de la República.

**1.4.7.3.** Concluye que la expedición de la Ley 1762 de 2015 garantiza y fortalece la adopción de instrumentos en la lucha del Estado en contra de la evasión fiscal y el lavado de activos, respetando el procedimiento y las disposiciones establecidas en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

#### **1.4.8. Superintendencia de Puertos y Transporte**

El apoderado judicial de la Superintendencia de Puertos y Transporte, señor Luis Francisco León Fajardo, se pronunció sobre los hechos y pretensiones expuestos en la acción de constitucionalidad, en los siguientes términos:

**1.4.8.1.** Precisa que en consideración a que en la demanda objeto de análisis se alega la vulneración del principio de unidad de materia, el desconocimiento de la reserva de ley orgánica y la incursión en vicios

de procedimiento en su formación por parte del Congreso de la República, en su concepto, se debe vincular a la Secretaría General de dicho organismo, para que se pronuncie sobre los hechos expuestos.

**1.4.8.2.** Lo anterior, en la medida en que la Superintendencia de Puertos y Transportes no participó como invitado a las sesiones y mucho menos en la ponencia que terminó como proyecto de ley.

**1.4.8.3.** Concluye que su vinculación se limita a la conformación de la Comisión Interinstitucional de lucha contra el contrabando de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la ley acusada.

#### **1.4.9. Secretaría General de la Policía Nacional**

El Secretario General de la Policía Nacional, señor Pablo Antonio Criollo Rey, presentó las siguientes observaciones con respecto al problema jurídico que por este juicio se propicia:

**1.4.9.1.** Manifiesta que el artículo 15 de la ley acusada le otorga la facultad a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, de aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo que no acrediten el pago de impuestos; circunstancia que de ninguna manera le asigna la competencia de expedir normas sobre este asunto, puesto que únicamente se limita a determinar la procedencia de efectuar el mencionado proceso administrativo por parte de los entes territoriales.

**1.4.9.2.** Aunado a lo anterior, indica que dicho precepto únicamente está siendo retomado en la Ley 1762 de 2015, como quiera que en la Ley 223 de 1995, ya se le había otorgado esta competencia a las mencionadas entidades.

**1.4.9.3.** En lo atinente a lo consagrado en los artículos 32 al 36 de la Ley 1762 de 2015, sostiene que se vislumbra que el objeto de regulación de dicho articulado no corresponde a materia de regulación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, máxime cuando al verificarse el contenido de dichas disposiciones, se evidencia que éstas modifican la Ley 526 de 1999, es decir, a una ley ordinaria; por ende, es válido y procedente que la norma objeto de estudio, al pertenecer a la categoría de ordinaria, efectúe dichos cambios en aras de adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal.

**1.4.9.4.** Arguye que el cargo relacionado con la unidad de materia no está llamado a prosperar, pues sí existe nexo causal entre el título de la Ley 1762 de 2015 y lo regulado por esta; en su contenido se desarrollan materias concernientes a combatir el contrabando, el lavado de activos y la defraudación fiscal, lo cual lleva indefectiblemente a la modificación de disposiciones penales, comerciales y sancionatorias.

**1.4.9.5.** Verificando el trámite que se surtió en la Ley 1762 de 2015, evidencia que se cumplió a cabalidad con el procedimiento propio de las leyes ordinarias, como quiera que el proyecto de ley fue presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, surtiendo los 4 debates en Cámara y Senado, y fue objeto de estudio en la comisión de conciliación para luego ser remitido al Presidente de la República para su sanción.

#### **1.4.10. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)**

El representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), señor Bruce Mac Master, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

**1.4.10.1.** Manifiesta que al interpretar lo previsto en el artículo 151 superior, la Corte Constitucional ha establecido que el alcance material de la reserva de ley orgánica debe ser restrictivo en su interpretación, so pena de vaciar de competencias al legislador ordinario; lo cual en su concepto implica que a la hora de estudiar si un asunto determinado es reserva del legislador orgánico o no, se debe hacer un cuidadoso examen de las limitaciones de esta reserva y en todo caso, la duda debe resolverse en favor del legislador ordinario.

**1.4.10.2.** Indica que la Corte Constitucional ha reconocido que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una ley orgánica, y en este sentido, no es sujeto de la reserva de ley orgánica, por lo que lo establecido en los artículos 32 y 36 no puede derivar en la falta de competencia del legislador; en este sentido recomienda desestimar el cargo en lo referente a esta norma.

**1.4.10.3.** Sostiene que la asignación de competencias normativas a entidades territoriales en los términos del artículo 15 de la ley acusada, tampoco corresponde a la reserva de ley orgánica; en efecto, conforme a la jurisprudencia constitucional, ésta sólo es aplicable cuando se están distribuyendo funciones entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual no ocurre en el caso bajo análisis, ya que lejos de distribuir funciones, la ley acusada desarrolla una función constitucional de los Alcaldes, contenida en el artículo 315-2 superior, donde se establece que el Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y a éste corresponde la conservación del orden público. En este orden de ideas, la regulación que hace el artículo 15 de la Ley 1762 tampoco cabe en la hipótesis que ha desarrollado la Corte sobre la reserva de ley orgánica con ocasión del artículo 151 constitucional.

**1.4.10.4.** Por otro lado, arguye que la Corte Constitucional ha admitido que en un Estado Social de Derecho, el principio de unidad de materia debe armonizarse con el principio democrático; en este sentido, la noción de “materia” debe interpretarse desde una perspectiva amplia y global que

permita a un proyecto de ley componerse de diversos temas, cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen.

**1.4.10.5.** Señala que la jurisprudencia constitucional ha sentado nítidamente que el principio democrático impide que la unidad de materia se relacione con la simplicidad temática que sugiere el demandante, y por el contrario, se busque una coherencia interna de la norma, dada por la vinculación causal, temática, sistemática, teleológica o consecuencial entre su objeto y los artículos que la integran.

**1.4.10.6.** En estos términos, afirma que para determinar si una norma vulnera o no el principio de unidad de materia, la Corte ha diseñado una metodología que consiste en primero determinar el alcance material o contenido temático de la misma, y posteriormente, determinar si la disposición demandada guarda relación causal, temática, sistemática o teleológica con dicho objeto.

**1.4.10.7.** Aduce que la ley acusada tiene por objeto adecuar la normatividad necesaria para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, utilizando medidas que fortalezcan la capacidad del Estado para perseguir estos hechos y efectos patrimoniales que disuadan de esas conductas.

**1.4.10.8.** Se pregunta si las disposiciones penales, administrativas y comerciales contenidas en la ley acusada, tienen conexidad causal, temática y teleológica con su objeto, y al respecto sostiene que: **(i)** la necesidad de combatir el narcotráfico como motivo que inspira la ley demanda, también explica las razones que llevan a la modificación de normas penales relacionadas con el contrabando y su facilitación, el establecimiento de ciertos procedimientos en cabeza de la policía y el alcalde y ciertas sanciones y mecanismos de prevención en la legislación comercial, así que aunque se trata de una diversidad de temas, es claro que estos tienen identidad en los motivos que llevan a expedirlos; **(ii)** existe una vinculación clara entre la prevención y sanción del contrabando y las modificaciones penales tendientes a prevenir y sancionar adecuadamente este delito, lo mismo sucede con las herramientas de derecho administrativo que ésta adopta con la finalidad de dotar de herramientas de respuesta a los órganos del Estado competentes para mantener el orden público y velar por el cumplimiento de la ley; **(iii)** las disposiciones penales, administrativas y comerciales establecidas en la ley tienen como finalidad bien la prevención, o bien la sanción del contrabando y el lavado de activos, por lo cual tienden a la misma finalidad que la totalidad de la ley.

**1.4.10.9.** Concluye que las disposiciones penales, comerciales y administrativas que trae la Ley 1762, lejos de establecer disposiciones ajenas al objeto de la ley, están íntimamente relacionadas con éste, por conexidad casual, temática y teleológica; por lo que estima que la norma sí cumple con el criterio de unidad de materia.

**1.4.10.10.** Menciona que según la jurisprudencia constitucional, la no presentación del informe de ponencia durante un trámite legislativo, por parte de los ponentes, se constituye en una oportunidad desaprovechada para ejercer su derecho de participación e incluso podría derivarse en responsabilidad disciplinaria, pero no tiene la virtud de elevarse como un vicio desde el punto de vista constitucional, pues el principio del pluralismo jurídico, protege la oportunidad de participar, así como el derecho de no hacerlo.

**1.4.10.11.** Así, considera que la no presentación del informe de ponencia frente a la ley acusada, no deriva en un vicio de relevancia constitucional como pretende hacer ver el demandante, por lo que recomienda despachar desfavorablemente el cargo presentado en este sentido.

**1.4.10.12.** Menciona frente al cargo relacionado con el presunto vicio de procedimiento por no publicación de las ponencias y de lo aprobado, que el texto aprobado en tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 387 de 2015, publicada el nueve (09) de junio de dos mil quince (2015), así como se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 425 del diecisiete (17) de junio de dos mil quince el texto aprobado en cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes; por lo que recomienda desestimar este cargo.

#### **1.4.11. Universidad del Rosario**

La Directora de la Oficina Jurídica de la Universidad del Rosario, señora Catalina Lasso Ruales, manifestó que en esta oportunidad, por razones administrativas, no es posible atender el requerimiento realizado por esta Corporación con el fin de que participe en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

#### **1.4.12. Pontificia Universidad Javeriana**

Los integrantes del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, señores Daniel López Moreno y Juan Camilo Hoyos, solicitan que se declare la inexecutable de la norma demandada, de conformidad con los argumentos que se esgrimen a continuación:

**1.4.12.1.** Aduce que el demandante se equivoca en suponer que por la simple materia de que trata el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, éste se trata de una ley orgánica; dicho estatuto se tramitó mediante decreto no compilatorio (Decreto 663 de 1993), siendo el Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República en la Ley 35 de 1993, quién lo profirió.

- 1.4.12.2.** Al respecto menciona que en los términos del artículo 150 superior, el Presidente de la República no puede, en ejercicio de sus facultades extraordinarias, expedir leyes orgánicas, leyes estatutarias, códigos, y leyes de declaración de impuestos; en este sentido, es claro que la Ley 1762 de 2015 no modifica una ley orgánica, y por lo tanto, su constitucionalidad queda demostrada frente a ese primer cargo.
- 1.4.12.3.** Considera que aunque el legislador abarcó gran cantidad y variedad de campos jurídicos en la Ley 1762 de 2015, mantuvo siempre la unidad de materia, ya que sus regulaciones están relacionadas entre sí y tienen el mismo fin, cual es controlar, sancionar y prevenir el contrabando de activos y la evasión fiscal; cumpliendo así a cabalidad con lo previsto en el artículo 169 superior, pues el título de la ley se relaciona con su contenido.
- 1.4.12.4.** Precisa frente a la presunta omisión del trámite legislativo para rendir ponencia, que *“los pasos establecidos constitucional y legalmente para tramitar una ley no sugieren a primera vista el agotamiento de etapas preclusivas, cuyo incumplimiento implique necesariamente decretar la nulidad del procedimiento. Pues en el presente caso los lapsos de tiempo vulnerados en relación al artículo 160 de la C.P. y el artículo 153 de la ley 5 de 1992 (reglamento del congreso) –que conllevan por obviedad al desconocimiento de los otros procesos señalados en la demanda- Son improcedentes para declarar la inexequibilidad de la ley 1762 de 2015. Pues desde una interpretación teleológica, los fines sustantivos a cumplir mediante la normatividad legal y constitucional expuesta no son otros, a los de garantizar un orden justo por medio de una producción normativa que regule una situación en particular. En la cual se aseguren los derechos de las mayorías, las minorías y lo ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones que dio lugar a dicha regulación. Lo que terminó ocurriendo el 6 de julio de 2015 donde fue sancionada por el presidente. Contrario a las dificultades procedimentales que pudieron surgir, la cuales como se explicó carecían de entidad suficienee, puesto a que son medios no fines, para el cumplimiento efectivo del derecho sustancial”*.
- 1.4.12.5.** Asevera que el demandante acierta en considerar que el trámite procedimental evidenciado en la formación de la ley 1762 de 2015, vulnera el principio de publicidad, puesto que la ley, en el curso de su formación, no fue publicada en las oportunidades señaladas por la Constitución y la ley; *“escenario propicio para una eventual violación del derecho sustancial. Puesto que según lo dispuesto en la sentencia C-957 de 1999 el principio de publicidad en materia legislativa se evidencia con el artículo 157 de la C.P., en donde sostiene que “ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)”*”.

**1.4.12.6.** De conformidad con lo anterior, solicita que se declare la inexecutable de la norma acusada, toda vez que si bien el demandante carece de los argumentos válidos en los tres primeros cargos, respecto al último, es evidente que se viola el principio constitucional de la publicidad en materia legislativa, vulnerando así los derechos sustanciales en la expedición de la norma.

#### **1.4.13. Universidad Santo Tomás**

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y el Profesor de dicha Facultad, señores Ciro Nolberto Guechá Medina y Carlos Rodríguez Mejía, respectivamente, apoyan los argumentos esgrimidos en la demanda, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

**1.4.13.1.** Se plantean los siguientes problemas jurídicos: **(i)** ¿vulnera la norma acusada leyes orgánicas o estatutarias y, por lo tanto, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad?; **(ii)** ¿vulnera la norma acusada el principio de unidad de materia?; **(iii)** ¿es posible que una norma exija al consumidor final, portar la factura de todos los productos que adquiera? o ¿esta disposición afecta el principio de proporcionalidad?; **(iv)** constituye un exceso en la facultad de configuración legislativa del Congreso, el establecimiento de un agravante punitivo de hasta a mitad, derivado de la adquisición de determinados productos de contrabando?; **(vii)** ¿puede el legislador otorgar a las autoridades territoriales la facultad de registrar e incautar mercancías sin intervención judicial?

**1.4.13.2.** Consideran que la norma acusada no vulnera la reserva de ley orgánica, puesto que en su artículo 15, no establece funciones normativas nuevas para las entidades territoriales; y si bien modifica el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Código Penal, estos cuerpos normativos no corresponden a leyes orgánicas para las cuales deba disponerse de un trámite legislativo especial.

**1.4.13.3.** Precisan que en la ley acusada se incluyeron modificaciones a diversos asuntos que aunque obedecen a un fin común, cual es la adopción de instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, no guardan conexidad sistemática, teleológica o temática; lo cual hace que el debate legislativo elaborado no fuera acucioso ni responsable.

**1.4.13.4.** Aseveran que en los términos del artículo 6 de la ley acusada, los consumidores finales de todo bien importado, deben portar constantemente la factura que acredite el ingreso legítimo de productos al país, o de lo contrario estarían incurriendo en el delito de favorecimiento del contrabando, lo cual resulta claramente contrario al principio de racionalidad y proporcionalidad que según la Corte Constitucional debe respetarse. En su criterio, no existe necesidad de implementación de dicha medida, porque su establecimiento no

garantiza la erradicación de las prácticas de contrabando, toda vez que no sanciona a los sujetos activos del delito sino a terceros que obran cobijados por el principio de buena fe que debe existir en las relaciones entre las personas.

**1.4.13.5.** Adicionalmente, atribuye un cargo de inconstitucionalidad al artículo 13 de la ley demandada, derivado de la inobservancia de los principios de proporcionalidad y racionalidad que debe respetar el legislador en todos los campos de la actividad legislativa; la norma en comento contempla un aumento de la pena por la receptación, fundamentado únicamente en la naturaleza de los productos adquiridos, los cuales no se encuentran justificados en la exposición de motivos de la ley, a excepción del tabaco y los licores nacionales.

**1.4.13.6.** Igualmente, consideran que el artículo 15 de la ley bajo análisis incurre en una inconstitucionalidad evidente, pues autoriza a las autoridades no judiciales para incautar o decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos, licores, vinos, aperitivos y similares. En efecto la Constitución Política solo faculta a la Fiscalía General de la Nación para adelantar registros e incautaciones, sometida su actuación a control posterior del juez de control de garantía.

**1.4.13.7.** Concluyen que la Ley 1762 de 2015 es contraria a los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, ya que carece de unidad de materia y coherencia con su título, por lo que solicitan su declaratoria de inexequibilidad.

#### **1.4.14. Universidad Militar Nueva Granada**

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, solicita que se declare la exequibilidad de la ley demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

**1.4.14.1.** Señala que la Ley 162 de 2015 no modificó ni adicionó al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero ni a la Ley 526 de 1999, por lo que no se violó la reserva de ley orgánica a cargo del Congreso de la República.

**1.4.14.2.** Afirma que la naturaleza jurídica de los cuerpos normativos referidos no es la de una ley orgánica, sino la de una ley con facultades extraordinarias expedida por el Presidente de la República y la de una ley ordinaria, respectivamente.

**1.4.14.3.** Aduce que la Ley 1762 de 2015 no afectó las pautas, objetivos y criterios establecidos por el legislador para regular integralmente las materias sujetas a reserva material de ley por el artículo 15 superior, sino que modificó una ley ordinaria compilada en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- 1.4.14.4.** Menciona que al revisar la exposición de motivos de la ley bajo análisis, se observa que surge con el objetivo de dar una respuesta coherente y razonable a la sofisticación y creación de nuevas conductas delictivas de las organizaciones criminales asociadas y dedicadas al contrabando, al lavado de activos y a la evasión fiscal.
- 1.4.14.5.** Precisa que la sofisticación y creación de nuevas conductas asociadas al contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, genera graves afectaciones al sector público y privado del Estado; en efecto, la exposición de motivos señala que el aparato industrial colombiano sufre una grave afectación traducida en la incapacidad o debilidad para competir con aquellos comerciantes que evaden el pago de tributos, que trabajan con los 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. A su vez, el sector comercializador que importa mercancías declarando sus valores reales de compra ante la autoridad competente, pagando aranceles y el impuesto de valor agregado, se ve forzado a competir con contrabandistas y personas que operan bajo el comercio ilegal. Asimismo el sector público deja de recibir recursos importantes que deberían entrar a sus arcas por medio del recaudo de aranceles, impuesto de valor agregado y renta.
- 1.4.14.6.** Por lo expuesto, asevera que es evidente que los aspectos jurídicos regulados en el Proyecto de Ley pretenden atacar las nuevas herramientas implementadas por las organizaciones criminales asociadas y dedicadas al contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal para cumplir sus objetivos ilícitos, de manera que deben ser consideradas como un objetivo de interés nacional.
- 1.4.14.7.** Así bien, asegura que el contexto que propició la expedición de la Ley 1762 de 2015 y los objetivos previstos, justifican que su núcleo temático se desarrolle a partir de normas de derecho penal, comercial y aduanero sancionatorio.
- 1.4.14.8.** Refiere que la respuesta por excelencia del legislador, antes de la expedición de la ley objeto de análisis, para atacar las conductas delictivas de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal, ha sido la regulación de las operaciones ilegales y la instauración de sanciones administrativas y penales a través de normas comerciales, penales y aduaneras; de ahí que, analizada en su conjunto la Ley 1762 de 2015, afirmemos que existe una conexidad temática, sistemática teleológica entre el epígrafe y las disposiciones plasmadas en el cuerpo normativo.
- 1.4.14.9.** Relata que la conexidad teleológica existe dado que las disposiciones y penales, sancionatorias y comerciales plasmadas en el texto, están diseñadas para alcanzar el designio u objetivo de prevenir, controlar y

sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, modernizando y adecuando la normativa existente.

**1.4.14.10.**Advierte que a su vez, la conexidad sistemática es evidente dado que entre el epígrafe y las disposiciones particulares, existe concatenación sustancial directa por ser el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, actividades ilícitas cuya respuesta estatal se encuentra en las áreas del derecho penal, comercial y aduanero sancionatorio. Desde este punto de vista, es clara la vinculación que existe entre el epígrafe y las disposiciones que conllevan a la constitución de un solo cuerpo normativo, como lo es la Ley 1762 de 2015.

**1.4.14.11.**Manifiesta que también existe vínculo suficiente entre lo regulado en los artículos 1 y 43 y el epígrafe de la Ley 1762 de 2015, habida cuenta de que, si lo pretendido es prevenir, sancionar y controlar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, los núcleos temáticos dominantes se encuentran en el derecho penal, comercial y aduanero sancionatorio.

**1.4.14.12.**Frente a los vicios de forma alegados por el accionante, se abstiene de emitir concepto, al dificultársele confrontar el trámite o procedimiento que efectivamente se realizó en el Congreso de la República, es decir, realizar un cotejo entre las normas constitucionales y el expediente, las actas y demás documentos que debieron aportarse como pruebas al expediente y que no fueron allegados a la presente solicitud de concepto.

**1.4.14.13.**No obstante lo anterior, recuerda que existen vicios procedimentales que no conllevan a la inexecutable de la ley; la Corte Constitucional ha reconocido que existen vicios formales de entidad menor que no afectan un principio sustancial y que pueden ser saneados por el paso del tiempo o frente a los cuales dicha corporación puede ordenar el saneamiento, por tratarse de verdaderas irregularidades irrelevantes y no vicios del procedimiento.

#### **1.4.15. Juan Pablo Cardona González**

El ciudadano Juan Pablo Cardona González, intervino en el proceso de la referencia, con el propósito de solicitar que la ley acusada sea declarada executable, conforme los argumentos que se exponen a continuación:

**1.4.15.1.**Asevera que si bien el demandante señala como infringido el artículo 151 de la Constitución Política, entre otros, el concepto de violación no ofrece claridad en precisar de qué forma la materia regulada en este caso por el legislador, como es la de “*adoptar instrumentos para prevenir el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*” y las supuestas modificaciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,

corresponden como tal, a alguna de las materias libradas a la reglamentación mediante leyes orgánicas, pues el objeto de la ley acusada dista de los asuntos que deban acometerse mediante la regulación orgánica dispuesta por el artículo 151 superior.

**1.4.15.2.** Asegura que pese al esfuerzo argumentativo del actor por demostrar una supuesta violación a la reserva de ley orgánica, éste no logra acreditar de qué forma la Ley 1762 de 2015 está sujeta a la regulación mediante leyes orgánicas y sus materias reservadas, a la regulación de los reglamentos de las cámaras, a las normas sobre presupuesto anual y plan de desarrollo y a la asignación de competencias a los entes territoriales.

**1.4.15.3.** Considera que el actor incurre en un error de interpretación del texto constitucional, al pretender fundamentar una violación de reserva de ley orgánica, fundando su razonamiento en la vulneración al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual es desarrollo legislativo de una ley marco o cuadro. Así las cosas, en su concepto, la demanda resulta inepta por interpretación errónea del texto constitucional.

**1.4.15.4.** Advierte que el hecho de que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero adoptado mediante el Decreto 663 de 1993 haga mención en su título a la expresión “orgánico”, no lo erige en una ley de tipo orgánica, ni sus eventuales modificaciones deben tramitarse como tal.

**1.4.15.5.** Manifiesta que el cargo relativo a los vicios de procedimiento en la formación de la ley acusada, no está llamado a prosperar, pues según la jurisprudencia constitucional, el Congreso de la República puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia, tramitar las leyes ordinarias de igual modo que las generales, en tanto que la Constitución no establece requisitos diferentes para su tramitación.

**1.4.15.6.** En virtud de lo anterior, concluye que las materias sobre las que versa la Ley 1762 de 2015 no requieren tramitarse a través de una ley orgánica; pues dentro de las materias reservadas a este tipo de ley, no están las relativas a asuntos relacionados con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual, como se explicó con suficiencia, fue tratado por el legislador como una ley general o marco, expedida en desarrollo de las atribuciones dispuestas por el artículo 150, numeral 19 de la Carta Política, lo cual es distinto a las leyes orgánicas.

## **2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 242 y en el numeral 5º del artículo 278 superiores, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Cristóbal Blanco Rodríguez y solicitó a la Corte Constitucional que: **(i)** se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la ley acusada; y **(ii)** que se declare **INHIBIDA**

para pronunciarse respecto de los cargos de unidad de materia y publicidad en relación con la alegada omisión de publicación del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los siguientes argumentos:

- 2.1. Considera que en el presente proceso corresponde analizar si el hecho de que la Ley 1762 de 2015 verse sobre diferentes temas, viola el principio de materia y si las omisiones alegadas por el accionante (relevo del ponente incumplido y publicación del texto aprobado por una de las comisiones) durante el trámite legislativo, efectivamente se dieron y tienen la entidad requerida para viciar de inconstitucionalidad a la Ley 1762 de 2015.
- 2.2. Manifiesta que los argumentos del accionante sobre la violación de reserva orgánica son similares a los que en su momento se estudiaron en proceso rendido dentro del expediente D-10970, por lo que reitera las consideraciones que resulten pertinentes ahora.
- 2.3. Indica que en esa oportunidad, se conceptuó a favor de la exequibilidad de la Ley 1762 de 2015, ahora nuevamente demandada, así:

*“Ahora bien, respecto del caso sub examine, este despacho considera que no toda norma que se refiera a las competencia 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 vaciar de competencia al legislador ordinario. De allí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que las reservas de ley, incluyendo la reserva de ley orgánica deben interpretarse de manera restrictiva y estricta.*

*En ese sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional al señalar por ejemplo que definir las competencias ambientales de los departamentos, municipios y distritos no debe hacerse mediante ley.*

*Así, se tiene que no toda norma que se refiera a las competencias de entidades territoriales está bajo la reserva de ley orgánica, sino sólo aquellas competencias que están direccionadas al ejercicio de los derechos que la Constitución les reconoce. Por lo que la Ley 1762 de 2015, en especial los 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”.*

- 2.4. Agrega que la Ley 1765 de 2015 no viola la reserva de ley orgánica por el solo hecho de reformar normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues ser disposiciones contenidas en ese cuerpo normativo

no les da la naturaleza de norma orgánica, toda vez que esto depende directamente de su contenido, esto es, de que versen o no sobre una de las materias que la Constitución expresamente reservó al legislador orgánico. De allí que una acusación general como la que se hace en la demanda en este sentido no esté llamada a prosperar.

- 2.5.** Respecto al cargo de unidad de materia, reitera las consideraciones plasmadas en el concepto rendido dentro del expediente D-10970 ya citado; en efecto, en la demanda anterior se acusó de forma general a la Ley 1762 de 2015 por desconocer el principio de unidad de materia, sin señalar alguna disposición en específico que no tenga conexidad temática, teleológica o sistemática con el resto del articulado. Y por esta razón, en aquella oportunidad se solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo, solicitud que será reiterada en esta oportunidad:

*“Para que pueda hacerse un análisis de fondo a un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia, se requiere que se señale al menos una norma que rompa la unidad temática. Esto es así porque, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, “la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hacer parte””.*

- 2.6.** Sostiene que en el caso bajo análisis, estamos ante una situación idéntica a la anterior porque nuevamente no se demandó una disposición específica sino que de forma general se afirmó que la ley demandada violó el principio de unidad de materia por versar sobre diferentes temas, de lo cual, sin embargo, necesariamente no se deduce que las disposiciones normativas estén desconectadas entre sí.
- 2.7.** Con respecto a la omisión del relevo de ponentes alegada por el actor, arguye que es necesario distinguir entre la omisión de la Mesa Directiva de reemplazar al ponente incumplido y la violación del principio de publicidad; pues mientras que el segundo sí implica la violación de un principio constitucional de especial relevancia para la democracia, el primero es una regla legal que, por el contrario, más que una carga insuperable, consiste en una herramienta que se le dio a las Mesas Directivas para destrabar el trámite legislativo cuando por cualquier motivo se retrase el curso normal de debate del proyecto de ley en razón de la demora en la presentación del ponente.
- 2.8.** Así bien, concluye que en este caso no hay una violación del principio de publicidad porque no se omitió la publicación de actuación alguna, puesto que ésta simplemente no existió toda vez que no se reemplazó al

ponente incumplido; ello sin perjuicio de la eventual responsabilidad que le quepa a los ponentes por el incumplimiento de sus deberes como congresistas, como ya lo ha señalado la Corte Constitucional en un caso similar al actual<sup>5</sup>.

- 2.9.** Reseña que la omisión de reemplazo del ponente incumplido que pone de presente el accionante, no tiene la entidad suficiente para viciar al trámite legislativo porque no se compromete ningún principio constitucional.
- 2.10.** Frente a la omisión de publicación del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, reitera los argumentos que expuso respecto al expediente D-10970:

*“No le asiste razón al accionante puesto que en la verificación que pudo hacer esta vista fiscal, la publicación que el ciudadano echa de menos se encuentra en la Gaceta 387 del 9 de junio de 2015 en la que se publicó la ponencia para el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y al final de la Gaceta se publicó también el texto aprobado por la comisión primera de esa corporación”.*

- 2.11.** En mérito de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional: **(i)** estarse a lo conceptuado en el expediente D-10970 y, en consecuencia, que declare **EXEQUIBLE** la Ley 1762 de 2015; **(ii)** que se declare **INHIBIDA** para pronunciarse respecto de los cargos de unidad de materia y publicidad en relación con la alegada omisión de publicación del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes; **(iii)** declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1762 por el cargo relativo a la omisión de relevo del ponente incumplido, por las razones aquí anotadas.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. COMPETENCIA**

Conforme al numeral 5° del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de las normas demandadas.

#### **3.2. CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE CADUCIDAD**

De conformidad con el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

---

<sup>5</sup> Sentencia C-106 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. Se destaca que en esta sentencia se trataba de una ley que tuvo un grupo de ponentes, siendo sólo uno de ellos el que omitió la ponencia pertinente.

En el caso objeto de examen, la Ley 1762 de 2015, fue publicada en el Diario Oficial número 49.565 el seis (06) de julio de dos mil quince (2015) y la demanda se presentó el primero (01) de octubre de dos mil quince (2015, es decir, dentro del término anteriormente señalado.

### **3.3. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD DE LOS CARGOS**

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad<sup>6</sup>. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Por otro lado, en la Sentencia C-1052 de 2001<sup>7</sup> esta Corporación señaló las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante, estableciendo que las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*<sup>8</sup>, requisitos que requieren ser evaluados frente a los cargos formulados por la demandante.

#### **3.3.1. Cargos de violación de la reserva de Ley Orgánica, falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley y de incumplimiento del término para la presentación del informe de ponencia y la publicación de los textos aprobados en primer debate y plenaria de la Cámara de Representantes**

**3.3.1.1.** Estos cargos de la demanda cumplen con los requisitos de certeza y claridad, pues presenta de manera coherente los fundamentos que sustentan cada uno de los cargos formulados y expresa las razones por las cuales el inciso demandado puede vulnerar la Constitución.

En este sentido existe un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta<sup>9</sup> y la demanda realiza cuestionamientos existentes: **(i)** el carácter orgánico de la ley porque supuestamente modifica y adiciona aspectos relacionados directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; **(ii)** el título de la regulación contenida en la ley acusada, a pesar de su amplitud, no puede abarcar aspectos tan disímiles

<sup>6</sup> Artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

<sup>7</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>8</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C – 480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C – 656 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C – 227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C – 675 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentarías; C – 025 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C – 530 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C – 641 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C – 647 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C – 649 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C – 819 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C – 840 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C – 978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C – 369 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

como lo penal, lo administrativo sancionatorio, lo comercial y otros temas que no muestran una identidad temática y menos en cuanto a la finalidad perseguida, como lo es hacer frente al contrabando y; **(iii)** el trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en Ley 1762 de 2015 está viciado, por cuanto el Congreso de la República omitió el trámite dispuesto por la Ley 5ª de 1992 para relevar ponentes por incumplimiento evidente del término de 15 días dados por la mesa directiva para presentar el informe de ponencia; no cumplió la exigencia de las dos legislaturas y no se publicaron los textos aprobados en primer debate y en plenaria de la Cámara de Representantes.

De estos cargos el tercero realiza una afirmación concreta que es cierta y corresponde a que se incumplió el término para radicar ponencia para para primer debate en el Senado de la república. En este sentido, de conformidad con el Acta 42 del 17 de junio de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso No. 355 del 17 de julio de 2014, en esa fecha se realizó el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Terminado el debate y una vez aprobados el título y el articulado, la presidencia designa los ponentes para rendir informe para segundo debate y concede el término de 15 días. No obstante, el informe de ponencia para segundo debate, se radicó en la Secretaría de la Comisión el 3 de diciembre de 2014 y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 801 del 3 de diciembre de 2014, por lo cual es cierto que se incumplió el plazo señalado por la Ley 5ª de 1992.

**3.3.1.2.** Los cargos formulados son **pertinentes y específicos** pues se formula la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, *“fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado”*, tal como sucede en este caso pues se relacionan específica y directamente con las disposiciones que se acusan: **(i)** la vulneración del artículo 151 de la Constitución por violación de la reserva de Ley Orgánica; **(ii)** el desconocimiento de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley y **(iii)** la violación de los artículos 157, 160, 161, 162 y 74 de la Constitución Política por haberse incumplido el término dado por la mesa directiva para la presentación del informe de ponencia; por no publicar el texto aprobado en primer debate y en plenaria de la Cámara de Representantes y por superar las dos legislaturas durante el trámite de aprobación de la ley.

**3.3.1.3.** La argumentación es **suficiente**, pues presenta de manera coherente los fundamentos que sustentan cada uno de los cargos formulados y expresa las razones por las cuales la ley demandada puede vulnerar la Constitución. En este sentido, la **suficiencia** hace referencia simplemente a que las razones de las demanda *“contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto*

*impugnado*”<sup>10</sup>. Por lo anterior, la Corte Constitucional en una línea consolidada y reiterada muy recientemente<sup>11</sup> ha señalado que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo para privilegiar la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte:

*“3.3. No obstante, también ha resaltado, con base en el principio pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte<sup>12</sup>. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado<sup>13</sup>; en tal medida, “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”<sup>14</sup>.*

### **3.4. ANÁLISIS DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**

**3.4.1.** La cosa juzgada constitucional se puede definir como el carácter inmutable de las sentencias de la Corte Constitucional<sup>15</sup>, cuyo principal efecto es que una vez esta Corporación se ha pronunciado de fondo sobre la exequibilidad de un determinado precepto, no puede volver a ocuparse del tema<sup>16</sup>. La Corte ha explicado que existe cosa juzgada absoluta, *“cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional”<sup>17</sup>.*

---

<sup>10</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-929 de 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil; C-149 de 2009, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-646 de 2010, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-819 de 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-913 de 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-055 de 2013, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>11</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-892 de 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>12</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-012 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>13</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-814 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>14</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-413 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-892 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>15</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-028 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>16</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-079 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>17</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-469 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. C-542 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-819 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-061 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-729 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-406 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-149 de 2009, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-647 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por su parte, la cosa constitucional relativa se presenta “cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado”<sup>18</sup>.

La doctrina constitucional ha previsto tres (3) excepciones al alcance de la cosa juzgada constitucional<sup>19</sup>:

- (i) La cosa juzgada relativa implícita, frente a la cual esta Corporación ha señalado: “Puede suceder que la Corte haya declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada operará en relación con este aspecto quedando abierta la posibilidad para presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material; o bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia”<sup>20</sup>.
- (ii) La cosa juzgada aparente, que se presenta “si pese al silencio que se observa en la parte resolutive de la sentencia, existen en su parte motiva referencias suficientes para concluir que, en realidad, la Corte limitó su análisis únicamente a los cargos que le fueron planteados en la demanda, o a la confrontación de la norma acusada con el contenido de unos determinados preceptos constitucionales”<sup>21</sup>.
- (iii) Por su parte, la doctrina de la Constitución viviente consiste en “una posibilidad, en todo caso excepcionalísima, de someter nuevamente a análisis de constitucionalidad disposiciones sobre las cuales existe un pronunciamiento de exequibilidad, en la que dicha opción concurre cuando en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente

---

<sup>18</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-469 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-542 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-819 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-061 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-729 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-406 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-149 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-647 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-029 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>20</sup> Sentencia C-153 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-237A de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-798 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>21</sup> Sentencia C-260 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-931 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En el mismo sentido pueden verse las Sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1062 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-415 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

*diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma”<sup>22</sup>.*

**3.4.2.** En este caso debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C – 208 de 2016<sup>23</sup> la Corte Constitucional analizó una demanda dentro de cuyos cargos el actor señaló la presunta vulneración de los principios de publicidad y unidad de materia por la Ley 1762 de 2015.

**3.4.3.** Con relación al **principio de unidad de materia**, cuestionó que se haya aprovechado una ley que contempla instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal para ampliar los delitos subyacentes al lavado de activos:

*“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[...]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 demanda la investigación del delito de lavado de activos, lo que se convierte es en un verdadero modelo de atascamiento de las diferentes investigaciones.” Por su parte, las autoridades y la asociación intervinientes consideraron que no se había violado el principio en cuestión, puesto que el mismo no*

<sup>22</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-029 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>23</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

*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.”<sup>24</sup>.*

De esta manera, debe destacarse que el cargo formulado por el actor en la demanda analizada en la Sentencia C – 208 de 2016 se concentraba en cuestionar la incorporación de múltiples temas en una ley con el objeto de extender los delitos subyacentes al lavado de activos, lo cual difiere del cargo formulado por el actor en este proceso, quien señala la falta de coherencia entre el título y el contenido de la Ley 1762 de 2015 y no la ausencia de concordancia interna de dicha norma, ni la inclusión de más delitos subyacentes en el lavado de activos.

Al respecto cabe recordar que la jurisprudencia Corte Constitucional ha señalado que si bien la congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) y el mandato de unidad de materia (C.P., art. 158) conforman la unidad de materia en sentido amplio<sup>25</sup>, se trata de dos (2) mandatos escindibles, lo cual permite que el juez de constitucionalidad los estudie de manera separada:

*“Si bien esta Corporación ha empleado como parámetro de constitucionalidad para el estudio de los cargos relativos a la presunta incongruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) el mandato de unidad de materia (C.P., art. 158), y ha entendido que se trata de dos principios que, en conjunto, configuran el de unidad de materia en sentido amplio<sup>26</sup>, esta Sala considera que se trata de dos mandatos escindibles, de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto”<sup>27</sup>.*

La Sentencia C – 208 de 2016 no abordó en ningún momento la presunta falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley, sino que se concentró en analizar la conexidad interna entre sus normas y en especial consideró que no se vulnera el principio de unidad

---

<sup>24</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 208 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>25</sup> Ver la sentencia de la Corte Constitucional C-152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>26</sup> Ver la sentencia C-152 de 2003. S.V. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. En aquella oportunidad la Corte analizó la constitucionalidad de varias expresiones contenidas en disposiciones de la Ley 755 de 2002, entre las cuales se encontraba el subtítulo “Ley María”. Respecto de dicho subtítulo, esta Corporación declaró su exequibilidad por encontrar infundados los cargos relativos a la violación de los principios de unidad de materia y correspondencia entre el título de la ley y su contenido, así como aquellos relativos a la vulneración del mandato constitucional de separación Estado – Iglesia.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, la sentencia C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, sobre reelección presidencial. En dicha providencia, el estudio de los cargos sobre violación del principio de unidad de materia de algunas de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2004 y el de infracción del principio de titulación legislativa conforme al contenido de la ley, se realizó en apartes separados. El primero de ellos fue llevado a cabo en el numeral 2.2.1. y el segundo en el numeral 2.2.2.

de materia “*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*”<sup>28</sup>.

Por lo anterior, se puede concluir que **no existe cosa juzgada** respecto del cargo de la presunta falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley y por ello se analizará dentro de la presente sentencia.

**3.4.4.** No obstante, con relación al **principio de publicidad** en aquella oportunidad el actor cuestionó entre otros aspectos, 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*”.

Este cargo, fue analizado por la Sala Plena de esta Corporación la cual concluyó que “*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’. (...) 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.*”

De manera que, en el presente caso al existir identidad en el cargo propuesto por el actor Cristóbal Blanco Rodríguez, por violación al principio de publicidad en relación con la no publicación del texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Corte se abstendrá de hacer un pronunciamiento de fondo por operar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### **3.5. PROBLEMA JURÍDICO**

---

<sup>28</sup> Sentencia C 208 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

El actor plantean esencialmente tres (3) problemas jurídicos: **(i)** la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución por violación de la reserva de Ley Orgánica; **(ii)** el desconocimiento de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política por falta de correspondencia entre el título y el contenido de la Ley y; **(iii)** la violación de los artículos 157, 160, 161, 162 y 74 de la Constitución Política por vicios de procedimiento en el trámite de la Ley 1762 de 2015. En primer lugar, según el accionante los ponentes designados no cumplieron con el término establecido para rendir el informe para segundo debate, es decir, quince días y la mesa directiva omitió su deber de remover a los ponentes incumplidos y de publicar lo acaecido en la respectiva Gaceta del Congreso; en segundo lugar, no se publicaron los textos aprobados en primer debate y en la plenaria de la Cámara de Representantes y en tercer lugar, no se dio cumplimiento a las dos legislaturas en la aprobación de la ley.

Para resolver estos problemas jurídicos es necesario analizar los siguientes temas: (i) la reserva de ley orgánica en el ordenamiento constitucional, (ii) el alcance y control constitucional sobre el título de las leyes y (iii) los vicios de forma en el debate parlamentario y el principio de instrumentalidad de las formas.

### **3.6. RESERVA DE LEY ORGÁNICA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL**

La Corte Constitucional ya se ha referido a la clasificación y jerarquización de las leyes en Colombia, estableciendo que, según su contenido, pueden identificarse seis categorías distintas: códigos, leyes Marco, leyes habilitantes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes ordinarias. Cada una de ellas obedece a una finalidad distinta establecida por la Constitución, con su marco regulatorio, exigencias formales y condiciones especiales.<sup>29</sup>

**3.6.1.** Las leyes orgánicas son normas generales que abarcan plenamente la reglamentación de una materia, no entran en detalles sino que se encargan de diseñar las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas.<sup>30</sup> La naturaleza de esa ley

---

<sup>29</sup> Sostuvo la Corporación en la Sentencia C-421 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, que en Colombia la leyes según su contenido pueden ser: (i) códigos o conjuntos sistemáticos de normas que regulan totalmente una materia en los diversos ramos de la legislación -art. 150, núm. 2-; (ii) leyes marco, que son aquellas por medio de las cuales se dictan unas *normas generales* y se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno en las materias taxativamente enunciadas en el art. 150, núm. 19; (iii) leyes de facultades extraordinarias o habilitantes, las cuales tienen por finalidad revestir hasta por seis meses al presidente de la republica de precisas facultades extraordinarias para la expedición de normas con fuerza de ley -art. 150, núm. 10-; (iv) leyes estatutarias, mediante las cuales el Congreso de la República regula las materias establecidas en el artículo 152 de la CP; (v) leyes orgánicas, que son las leyes a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en las materias indicadas en el artículo 151 de la Constitución; y (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los tramites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general.

<sup>30</sup> Sentencia C- 337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa “*las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados*”

corresponde a su función auto limitante de la actividad legislativa ordinaria, lo que le otorga, además de una jerarquía superior, la calidad de ordenadora, con la correspondiente estabilidad y permanencia necesaria para ello. Sobre el particular la Corte Constitucional, en Sentencia C-494 de 2015<sup>31</sup>, indicó:

*"En la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que las leyes orgánicas son 'como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución'. Concluían entonces los ponentes que eso explica 'los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria' ".*

**3.6.2.** El concepto de ley orgánica encuentra dos criterios fundamentales para identificarse: un criterio material, según el cual las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados a lo largo del texto Superior y, otro de carácter formal, en virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los Congresistas para impartir su aprobación.

El artículo 151 constitucional le reservó expresamente a las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

**3.6.3.** Tal como lo sostuvo en la Sentencia C-421 de 2012<sup>32</sup>, la Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema de la reserva de ley orgánica, y ha establecido una serie de reglas sobre dicha ley, así:

*"La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial".*

*"(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva*

---

*expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan"*

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>32</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

*de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación*” <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-421-12.htm> - ftn7.

*“La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”.*

*“No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva”.*

*“(…) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando estos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158.)”.*

**3.6.4.** La regla de excepcionalidad de la reserva de Ley Orgánica y la imposibilidad de aplicarla a materias no señaladas por la Constitución ya ha sido estudiada por esta corporación en lo que se refiere al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, frente al cual, la Sentencia C-053 de 2013<sup>33</sup> claramente indicó que *“El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una Ley Orgánica sino un Decreto de compilación de normas con contenidos diversos”*, y en consecuencia rechazó los argumentos de la demanda sobre violación de la reserva de ley orgánica.

**3.6.5.** En materia de organización territorial, la Corte ha definido algunas de las temáticas que deben regularse por ley orgánica, y se refirió a que éstas tienen una relación directa con la estructura y organización territorial, es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. En la Sentencia C-600A de 1995<sup>34</sup>, la Corte sintetizó las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Concretamente, en aquella oportunidad, el Alto Tribunal estableció que se trata de:

**(i) La definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1, 150.4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329);**

**(ii) Ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial por ejemplo aquellos que decidan la**

<sup>33</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP. art. 105, 297, **307**, 319 y 321);

- (iii) Asignar las **competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y**
- (iv) Establecer la **distribución de competencias entre la Nación y estas entidades**, lo cual supone el establecimiento de ciertos **mecanismos para dirimir los conflictos de competencia** que se puedan presentar (CP. arts. 151 y 288).

Más adelante, la sentencia C-795 de 2000<sup>35</sup> adicionó al listado las siguientes materias, en particular sobre ordenamiento territorial:

- (v) Las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297);
- (vi) Conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región,
- (vii) Así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307);
- (viii) El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319);
- (ix) Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).”<sup>36</sup>

Además de los asuntos incluidos en el listado de materias con reserva de ley orgánica, la Sentencia C-795 de **2006** precisó la regla general, según la cual, los aspectos medulares relacionados con la organización territorial, exceptuando aquellos que ya ha sido definidos directamente en la Constitución, deben ser regulados mediante ley orgánica, por la necesidad de regular la cuestión de forma integral en un mismo instrumento que se ocupe de ello y hacerlo con el mayor consenso posible. Sobre el punto señaló la sentencia:

*Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios,*

---

<sup>35</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que '[E]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales' (CP. art. 288)"<sup>37</sup>.*

**3.6.6.** Por otra parte, en materia de ordenamiento territorial, la Corte Constitucional ha advertido,<sup>38</sup> que la Carta no determina con exactitud los contenidos objeto de reserva de ley orgánica, sino que sobre la materia existe una indefinición, que obliga al legislador a guiarse por ciertos parámetros para identificar si puede utilizar la ley ordinaria en cada caso concreto.

Según lo establecido por esta Corporación, las reglas fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, están reservadas a la ley orgánica. Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional aún sobre esa específica materia, no todas las reglas sobre reparto de funciones y competencias intergubernamentales tiene reserva de ley orgánica, ya que una interpretación en ese sentido "*terminaría por vaciar de contenido la cláusula de competencia del legislador ordinario*"<sup>39</sup>.

Para resolver la cuestión, la jurisprudencia ha sostenido que en caso de duda, cuando sea insuficiente la aplicación de los criterios hermenéuticos para establecer si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica, deberá optarse por escoger al Legislador ordinario, puesto que: "*En primer lugar, la cláusula general de competencia se encuentra constitucionalmente adscrita al legislador ordinario y, por lo tanto, las cuestiones sometidas al legislador orgánico o estatutario deben ser objeto de interpretación restrictiva. En segundo término, -y en estrecha relación con el argumento anterior-, las leyes especiales constituyen un límite al proceso democrático al establecer mayorías cualificadas*"<sup>40</sup>.

Las leyes orgánicas no podrían ni deberían regular de forma absoluta una materia tan amplia como el ordenamiento territorial, sino que su tarea es la de establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinadas cuestiones. La ley orgánica se caracteriza por lo tanto en no entrar en los detalles y

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-421 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

precisiones, pues ello implicaría petrificar la legislación sobre la materia y vaciar de contenido las competencias del legislador ordinario.

### 3.7. ALCANCE Y CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL TÍTULO DE LAS LEYES

#### 3.7.1. Concepto y alcance del título de las leyes

El título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas que puede ayudar a determinar cuál es el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación<sup>41</sup>, por lo cual circunscribe o delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo<sup>42</sup>. En este sentido, debe señalar entonces los asuntos o temas generales que se pretende regular aunque no debe “*dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornaría en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren*”<sup>43</sup>.

Si bien el título carece de valor normativo, en la medida en que de él no se desprenden prescripciones normativas susceptibles de aplicación administrativa o judicial, es indudable que dicho título “*exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas [en dicha ley]*”. Así las cosas, en la medida en que el título de una ley puede llegar a ejercer algún grado de influencia en la atribución de significado jurídico que se ofrezca a las disposiciones allí consignadas, la cuestión de su determinación adquiere relevancia desde la perspectiva constitucional pues el empleo de determinado título puede conducir a interpretaciones que conduzcan a una violación del texto superior<sup>44</sup>.

En este sentido, la titulación de los textos legislativos cumple un importante papel en: “*(i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente, como ya ha sido indicado en esta providencia, dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia*”<sup>45</sup>.

En virtud de lo anterior, el artículo 169 de la Constitución señala que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”, otorgándole carácter vinculante a la titulación de las leyes y exigiendo al Congreso el deber correlativo de emplear para cada cuerpo

---

<sup>41</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto; C-472 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>42</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>43</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-026 de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>44</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>45</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira<sup>46</sup>.

Esta disposición ha permitido a la jurisprudencia constitucional fijar tres (3) premisas acerca del contenido y alcance del precepto, relativas a<sup>47</sup>: (i) la posibilidad de someter el título de las leyes al control de constitucionalidad, a pesar de carecer de un contenido deóntico autónomo; (ii) la función que tiene el título de las leyes en términos de seguridad jurídica y coherencia del trabajo legislativo; y (iii) la vinculación entre la concordancia del título con el texto de la ley y el principio de unidad de materia.

Este mandato a su vez es desarrollado por el Reglamento del Congreso, artículos 193<sup>48</sup> y 194<sup>49</sup> de la Ley 5ª de 1992, en los que se exige, respectivamente, que el título de las leyes corresponda precisamente con el contenido de las mismas, y que ellas guarden una secuencia numérica indefinida, no año a año.<sup>50</sup>

En virtud de lo anterior esta Corporación ha entendido que la congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) y el mandato de unidad de materia (C.P., art. 158) conforman la unidad de materia en sentido amplio<sup>51</sup>, sin embargo, se trata de dos mandatos escindibles, de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto<sup>52</sup>.

En estos términos, mientras el principio de unidad de materia se ocupa de conservar la existencia de una relación de armonía temática **entre las disposiciones** que componen un texto legislativo; el mandato de coherencia impone al Legislativo que dicho eje temático sobre el cual se erige la totalidad de tales artículos se encuentre reflejado en el título de la ley de tal manera que permita su cabal y sencilla identificación por parte de sus destinatarios y de los operadores jurídicos<sup>53</sup>.

El principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las

---

<sup>46</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>47</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C 817 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>48</sup> Ley 5ª de 1992. Artículo 193. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".

<sup>49</sup> Ley 5ª de 1992. Artículo 194. Secuencia numérica de las leyes. Las leyes guardarán secuencia numérica indefinida y no por año.

<sup>50</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>51</sup> Ver la sentencia de la Corte Constitucional C-152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>52</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto y C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>53</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará.<sup>54</sup>

El mandato de congruencia entre el título de la ley y su contenido debe evaluarse desde el punto de vista teleológico o instrumental. Es decir, desde la perspectiva según la cual dicha regla busca que los destinatarios de las normas puedan conocerlas fácilmente y en consecuencia aplicarlas y cumplirlas<sup>55</sup>

### 3.7.2. Funciones del título de las leyes

La consagración del mandato constitucional que ordena la debida congruencia entre el título de la ley y su contenido, persigue varios objetivos esenciales:

- i) Busca garantizar que el título de un cuerpo normativo determinado sea reflejo de la materia central que éste regula. A su vez, pretende circunscribir o delimitar la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, de suerte que entre título y contenido exista consonancia y unidad temática. Así, la Corte ha señalado que el título no está llamado a *“dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornaría en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por ello que el legislador acostumbra a incluir la frase ‘y se dictan otras disposiciones’ (...)”*<sup>56</sup>
- ii) Por otro lado, el título debe dar una idea general de la materia objeto de regulación, como elemento pedagógico para los ciudadanos. Por esta razón, es posible nominar las leyes o incluir nombres en su título, para identificarlas y promover así su conocimiento, difusión y cumplimiento, siempre y cuando tal nominación se realice dentro de ciertos límites constitucionales<sup>57</sup>.
- iii) Permite que quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Por lo anterior, la Corte ha expresado: *“[e]n este orden de ideas el título de la ley debe*

---

<sup>54</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto y C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>55</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto y C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>56</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-026 de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto; C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto; C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>57</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto; C-908 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto; C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

*hallarse en consonancia con su contenido, de manera tal que, sin hacerle concesiones al rigorismo exegético, permita identificarla en relación con sus temas o finalidades dentro del piélagos normativo que la contiene*<sup>58</sup>.

- iv) Servir como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en el cuerpo de la ley<sup>59</sup>
- v) Servir como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia.<sup>60</sup>

### **3.7.3. Restricciones del título de las leyes**

El legislador cuenta con un amplio margen en el ejercicio de su potestad legislativa al momento de ejercer su función de titulación de las leyes, sin encontrar mayores restricciones que las siguientes<sup>61</sup>:

- (i) No puede ser discriminatorio, esto es, basarse en criterios que la propia Constitución enuncia como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas, como son la raza, el sexo, el pensamiento político y religioso, etc.;
- (ii) Tampoco pueden sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento.
- (iii) No puede carecer de relación de conexidad con el contenido de la misma, en virtud del principio de unidad de materia que no sólo se predica del contenido normativo, sino también del contenido de la ley, según lo disponen los artículos 169 de la Constitución y 193 de la Ley 5ª de 1992; y
- (iv) Tampoco debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por ser una materia propia de las leyes de honores (C. P., art. 150-15)

### **3.7.4. Control constitucional del título de las leyes**

---

<sup>58</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-837 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-908 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>59</sup> Ver Sentencias de la Corte Constitucional C-152 de 2003, MP. Manuel José Cepeda Espinosa; C-230 de 2008 MP. Rodrigo Escobar Gil; C-141 de 2010, MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>60</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>61</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-821 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto; Ver sentencia C-152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1057 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto; C - 1040 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto; C-821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

La Corte ha sostenido de manera clara y reiterada que el título de una ley puede ser objeto de control constitucional,<sup>62</sup> a pesar de no configurar por sí mismo una norma jurídica con eficacia jurídica directa, cuando el legislador desconoce alguna de las importantes funciones que la Carta y la jurisprudencia constitucional le han reconocido. Esta competencia radica en el artículo 241, numeral 4, de la Carta, que le atribuye a la Corte capacidad para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento en su formación, control que se aplica tanto al contenido normativo como a la titulación, en tanto ambos hacen parte del contenido de las leyes, y la Carta no distingue entre uno y otro para el efecto.<sup>63</sup>

El contenido normativo del artículo 169 constitucional, como cualquier otro de la Carta Fundamental, puede fungir como parámetro de control de constitucionalidad, de suerte que el Tribunal Constitucional, después de realizado el respectivo análisis, puede declarar la inexecutable del título de una ley. Para esta Corte, dicho control de los cuerpos normativos incluiría también el de sus respectivos títulos dado que el mandato constitucional en mención no establece distinciones al respecto y que tanto el contenido normativo como la titulación *“hacen parte del contenido de una ley y en consecuencia, pueden ser objeto de examen de constitucionalidad por la Corte Constitucional”*<sup>64</sup>.

La Corte ha considerado en su jurisprudencia que el título de las leyes, aunque no son disposiciones que prevean consecuencias jurídicas, como sucede con las reglas y principios, sí son susceptibles de ser confrontadas con la Constitución. Esto debido a que cumplen dos tipos de funciones. La primera, relacionada con el principio de seguridad jurídica, en tanto permite que los sujetos cobijados por el orden normativo tengan la confianza que la denominación de las leyes anuncia unívocamente su contenido, de modo que no sean sorprendidos por regulaciones discordantes. La segunda, tiene que ver con la necesidad que el trabajo legislativo guarde una coherencia lógica mínima, la cual se predica de, entre otros requisitos, la correspondencia nominal entre el título de las leyes y su contenido.<sup>65</sup>

De conformidad con lo anterior, el título de una ley puede vulnerar la Constitución, a pesar de no poseer el carácter de norma y debe ser excluido del ordenamiento jurídico si no cumple los requisitos

---

<sup>62</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-290 de 2000, MP. Vladimiro Naranjo Mesa; C-152 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1057 de 2005, MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; C-821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-908 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>63</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-1057 de 2005, MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-908 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa. En similar sentido Sentencia C 817 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>64</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 152 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C - 821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>65</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 817 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

constitucionales y legales previstos en el artículo 169 de la Constitución y en los artículos 193<sup>66</sup> y 195<sup>67</sup> del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que lo desarrollan, de conformidad con los cuales se verifica la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido.<sup>68</sup>

De acuerdo con ello, la Corte ha reconocido que el título de una ley puede ser declarado inconstitucional por desconocer las restricciones previamente enunciadas.<sup>69</sup> En esa medida, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos:<sup>70</sup>

- i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.
- ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.
- iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).
- iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores.

No obstante lo anterior, el principio de unidad de materia, y por tanto el de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, no pueden ser evaluados con criterios rígidos, que hagan de ellos “*una camisa de fuerza*” para el legislador. Ciertamente, como arriba se dijo, la jurisprudencia ha señalado que el debate democrático se vería obstaculizado “*si se diera aplicación inflexible a la restricción impuesta por la unidad de materia*”.<sup>71</sup> Un criterio de escrutinio muy estricto en este asunto, conduciría a evitar la necesaria elasticidad del

---

<sup>66</sup> Ley 5 de 1992. “Artículo 193. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: // “El Congreso de Colombia, // DECRETA””

<sup>67</sup> Ley 5 de 1992. “Artículo 194. Secuencia numérica de las leyes. Las leyes guardarán secuencia numérica indefinida y no por año.”

<sup>68</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>69</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa y C-472 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>70</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-821 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>71</sup> *Ibidem*

debate democrático, de manera que “*el Congreso se vería obligado a intensificar la sectorización temática de las leyes, dificultando el tratamiento y entendimiento de los diferentes tópicos legislativos*”<sup>72</sup>. De allí que la Corte ha admitido que “*la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.*”<sup>73</sup>

Este control, en todo caso no puede ser rígido,<sup>74</sup> de tal manera que el legislador quede atado a núcleos temáticos que desconozcan la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático.<sup>75</sup>

Por ello es que el control que ejerce la Corte al examinar el respeto del principio de unidad de materia “*no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley*”.<sup>76</sup>

Ahora bien, la circunstancia de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea flexible, no implica que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática.<sup>77</sup> Para establecer si existe una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir cómo organizarlas y relacionarlas. En esa medida, tal como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional la expresión “*materia*” debe entenderse desde una

---

<sup>72</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>73</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-400 de 2010.

<sup>74</sup> Ver Sentencias de la Corte Constitucional C-992 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil y C-1025 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>75</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>76</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C - 274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>77</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-501 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

perspectiva “*amplia, global, 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*”.<sup>78</sup>

### **3.8. LOS VICIOS DE FORMA EN EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS**

#### **3.8.1. Importancia de las formas**

La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado Democrático y Social de Derecho, y consecuentemente ha velado por su recta aplicación y acatamiento<sup>79</sup>. Por lo anterior, los trámites para al perfeccionamiento de las leyes se dirigen a lograr la eficacia y fortalecimiento del principio democrático, propiciando que las decisiones legislativas se adopten mediante una deliberación seria, vigorosa, participativa, igualitaria, transparente y reglada; y protegiendo el respeto por las minorías políticas, y la generación de espacios para la participación y la veeduría de los ciudadanos sobre la gestión del Congreso de la República.<sup>80</sup>

#### **3.8.2. Vicios de forma**

Los vicios en la formación y aprobación de las leyes, originados en la inobservancia de las ritualidades previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992, son las “*irregularidades en que se incurre durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el ordenamiento jurídico, afectándose parcial o definitivamente la eficacia y validez de aquéllas*”<sup>81</sup>.

El control de constitucionalidad de las leyes tiene como punto de partida el hecho de que dicha revisión consiste en verificar la satisfacción de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática. Y, no se refiere únicamente a la disposición de reglas preestablecidas, a partir de las cuales se entiende cumplido el trámite de formación de las leyes, sino también al establecimiento de las condiciones necesarias para el adecuado despliegue de principios tales como el de participación, respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros<sup>82</sup>. Por lo anterior “*no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en*

---

<sup>78</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>79</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas

<sup>80</sup> Al respecto, ver las sentencias C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C - 134 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>81</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 865 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C - 578 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 131 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; entre otras.

<sup>82</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”<sup>83</sup>.*

De esta manera, pueden existir irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque: **(i)** se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o **(ii)** fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley<sup>84</sup>.

En este sentido, para agotar el examen de las posibles infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, la jurisprudencia<sup>85</sup> ha señalado que al estudiar su dimensión la Corte debe agotar los siguientes pasos<sup>86</sup>:

- (i)** Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto reformativo de la Constitución.
- (ii)** En caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley o acto legislativo.
- (iii)** Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley o acto legislativo al Congreso y al Presidente de la Cámara de Representantes para que subsanen el defecto observado.
- (iv)** Si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

### **3.8.3. Análisis de la trascendencia del vicio**

---

<sup>83</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 915 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En similar sentido también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y la Sentencia C - 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>84</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>85</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>86</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 370 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 131 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia en relación con las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos a través de las Sentencias de la Corte Constitucional C - 872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. También en este sentido: Auto de la Corte Constitucional A - 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”*<sup>87</sup>.

De este modo, no toda irregularidad en el trámite legislativo constituye un vicio de procedimiento y es posible acudir a los siguientes criterios para establecer la diferencia<sup>88</sup>:

- (i) La mayor o menor entidad de la irregularidad. Hay irregularidades de carácter menor, que, en estricto sentido, implican una infracción de la ley que gobierna el procedimiento, pero que carecen de la entidad para constituir un vicio.
- (ii) Es claro que en la concepción del constituyente hay determinadas irregularidades que no dan lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución, puesto que son aquellas irregularidades que impliquen violación de los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución, interpretado éste a la luz de las normas constitucionales conexas así como de las normas orgánicas pertinentes, las que constituyen vicios de procedimiento en la formación del respectivo acto.
- (iii) Es posible que habiéndose presentado una irregularidad, la misma se sanee durante el trámite legislativo, y por consiguiente no da lugar a un vicio de procedimiento.
- (iv) Finalmente se tiene que, establecida la existencia de un vicio de procedimiento, debe determinarse si el mismo es subsanable o no. De acuerdo con la Constitución existen vicios de procedimiento subsanables y vicios de procedimiento insubsanables. Pero las meras irregularidades no plantean el problema del saneamiento.

---

<sup>87</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-760 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa; C-473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-131 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>88</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.; C-1056 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

La relevancia constitucional de este tipo de irregularidades radica en que su materialización constituye un verdadero desconocimiento del texto superior, pues es este el que señala los requisitos que deben cumplirse en los debates suscitados en el Congreso<sup>89</sup>. Por ello, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo.

Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación”*<sup>90</sup>.

Por lo anterior, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas<sup>91</sup>, el cual será examinado a continuación.

### **3.8.4. Principio de instrumentalidad de las formas**

#### **3.8.4.1. Concepto**

Según el principio de instrumentalidad de las formas, los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>92</sup>. Este axioma se encamina a que las formas procesales *“deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”*, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger *“valores sustantivos significativos”*<sup>93</sup>.

No toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en

---

<sup>89</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas.

<sup>90</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>91</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>92</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero (Fundamento 6); C-953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-788 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 786 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En similar sentido se han pronunciado las Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 1039 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

<sup>93</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 131 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo<sup>94</sup>, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático<sup>95</sup>. Lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos<sup>96</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el proyecto de ley, definidos como “*vicios de carácter sustancial*”, se caracterizan porque: **(i)** vulneran algún principio o valor constitucional; **(ii)** afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o **(iii)** desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo<sup>97</sup>.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, **(i)** si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, **(ii)** este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa<sup>98</sup>; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, **(iii)** esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado<sup>99</sup>.

### 3.8.4.2. Consecuencias

Desde ese punto de vista, el incumplimiento de normas del trámite legislativo puede dar lugar a diversas consecuencias jurídicas<sup>100</sup>:

---

<sup>94</sup> Cfr. sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>95</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. En similar sentido, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>96</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 055 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>97</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. En igual sentido, Sentencias C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>98</sup> Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

<sup>99</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>100</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

- (i) Si, a pesar de existir una irregularidad ésta no afecta los rasgos esenciales del principio democrático, debe concluirse que no existe un vicio de inconstitucionalidad.
- (ii) Si la irregularidad atenta contra principios superiores, se trata de un auténtico vicio de procedimiento.
- (iii) El vicio es de carácter subsanable se puede corregir sin que ello implique rehacer integralmente el trámite legislativo. Y la subsanación puede darse (iii.1) mediante la devolución del trámite a la autoridad competente para subsanarlo (artículo 241, parágrafo, CP) o (iii.2) por la misma Corte Constitucional, cuando ello sea posible.
- (iv) El vicio resulta insubsanable cuando no es posible realizar la corrección sin desconocer los requisitos mínimos de formación del acto, o sin que ello implique la reconstrucción integral de etapas estructurales del trámite.

### **3.9. IMPORTANCIA DE LA PRESENTACIÓN Y DE LA APROBACIÓN DEL INFORME DE PONENCIA EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

El trámite correspondiente a la designación de ponentes y a la presentación de los informes de ponencia está regulado en los artículos 160 de la Constitución Política y 150, 153, 157, 158, 159, 174, 175, 176 y 185 de la Ley 5ª de 1992.

El inciso 4 del artículo 160 Superior dispone que “*Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en el respectiva Comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente*”. De manera que la presentación del informe de ponencia es un requisito indispensable para adelantar cualquier proyecto de ley.

Por su parte, el reglamento del Congreso dispone frente a este tema en particular lo siguiente:

*“ARTÍCULO 150. DESIGNACIÓN DE PONENTE. La designación de los ponentes será facultad del Presidente de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate”.*

*ARTICULO 153. Plazo para rendir ponencia. El ponente rendirá su informe dentro del plazo inicial que le hubiere señalado el Presidente, o en su prórroga, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. En caso de incumplimiento se procederá a su reemplazo.*

*En la Gaceta del Congreso se informarán los nombres de los Congresistas que no han dado cumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias.*

*“ARTICULO 157. INICIACION DEL DEBATE. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las presuntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre de debate.*

*Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término”.*

*“ARTICULO 158. DISCUSION SOBRE LA PONENCIA. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.*

*Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión.*

*En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el*

*Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan”.*

*“ARTICULO 159. ORDENACION PRESIDENCIAL DE LA DISCUSION. Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones”.*

*“ARTICULO 174. Designación de ponente. Modificado por el art. 15, Ley 974 de 2005. Aprobado el proyecto por la Comisión, su Presidente designará ponente para el debate en Plenaria y remitirá el informe a la respectiva Cámara.*

*El ponente rendirá su informe dentro del plazo que le hubiere señalado el Presidente. En caso de incumplimiento el Presidente lo reemplazará, dando informe a la Cámara en la Sesión Plenaria siguiente a la fecha en que se produjo la remoción.”*

*“ARTICULO 175. Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la*

*Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.”*

*“ARTICULO 176. Discusión. Modificado por el art. 16, Ley 974 de 2005. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los Congresistas y los Ministros del Despacho.*

*Si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o un miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”*

*“ARTICULO 185. PROCEDIMIENTO SIMILAR. En la discusión y aprobación de una proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”.*

Para la jurisprudencia constitucional, este informe es obligatorio no sólo para el inicio de la discusión parlamentaria en las comisiones

respectivas, sino que también debe presentarse antes de iniciar el debate en las plenarias de cada Cámara, en virtud de lo consignado en el artículo 185 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual *“En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”*.<sup>101</sup>

Al hacer referencia a la finalidad de este requisito, esta Corporación<sup>102</sup> estableció que el mismo *“tiene como propósito fundamental permitir a los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas fueron rechazadas, para garantizar su participación activa en el desarrollo del proceso legislativo”*. En ese entendido, el informe de ponencia permite que los congresistas tengan conocimiento, con anterioridad al debate, de las materias que van a discutir.

Del mismo modo, en la sentencia C-1079 de 2000<sup>103</sup>, la Corte señaló:

*“De ahí pues que el objetivo primordial del informe de ponencia es la presentación analítica formal del tema y no simplemente la manifestación personal de una posición del Congresista, pues aquella exposición, indispensable y válida en una democracia, deberá presentarse a lo largo de las discusiones y debates que la Constitución dispuso para ello. Esto significa que si bien es cierto que el (los) ponente (s) tiene (n) un deber legal y constitucional de presentar su posición frente al tema objeto de estudio, no es menos cierto que la finalidad primordial de las ponencias es la de realizar un examen serio, razonado y detallado del asunto que se somete al trámite legislativo.”*

En este contexto, es necesario afirmar que el informe de ponencia es un elemento indispensable en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Lo anterior por cuanto, a través del mismo los integrantes de la respectiva célula legislativa conocen el tema global del proyecto y pueden expresar, a través de su aprobación, su acuerdo o desacuerdo con su contenido.

En esa medida, la obligatoria presentación del informe de ponencia *“desarrolla el principio de publicidad, que es esencial a la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Y es que los debates en el Congreso deben estar precedidos de una presentación pública de las razones que justifican la adopción de una ley o acto legislativo. Por ello en numerosas oportunidades, esta Corte ha resaltado la importancia de la publicación de la exposición de motivos y de los*

---

<sup>101</sup> Sentencia C-1039 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>102</sup> Sentencia C-1039 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>103</sup> M.P. Jairo Charry Rivas.

*informes de ponencia, como requisito de racionalidad y publicidad de la deliberación y decisión de las cámaras*”<sup>104</sup>.

Por otra parte, de conformidad con el Reglamento del Congreso y la Carta Política, este informe de ponencia debe ser eventualmente debatido y votado antes de analizar el articulado del proyecto. De manera que, durante el trámite en comisiones, si el informe termina con propuesta para debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Por el contrario, si la ponencia propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.<sup>105</sup>

Por el contrario, cuando se trata de las plenarias, previo a la discusión específica del articulado, debe realizarse la votación del informe de ponencia. En efecto, el artículo 176 de la Ley 5 de 1992 dispone que el ponente debe presentar el informe a la plenaria, explicando *“en forma suscita la significación y alcance del proyecto. Luego, podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”*. Seguidamente, la norma prevé los efectos de la aprobación del informe señalando que *“si la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.”*

Así, de conformidad con lo expuesto, cuando el debate debe realizarse en las plenarias la aprobación del informe de ponencia se constituye como un requisito previo a la discusión y votación del articulado. A juicio de esta Corporación, el citado artículo *“prescribe un regla de naturaleza condicional, según la cual, en caso que se apruebe la proposición con que termina el informe de ponencia, procederá la discusión del articulado del proyecto, bien en bloque o bien separadamente, si así lo solicita uno de los miembros de la cámara correspondiente. Así las cosas, el efecto jurídico de la aprobación del informe de ponencia no es otro que permitir que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación. Contrario sensu, la falta de aprobación del informe ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite”*<sup>106</sup>.

Igualmente, se ha considerado que el artículo 176 del Reglamento del Congreso también prevé un debate general en torno al informe de ponencia, previo a su votación, al indicar que una vez presentada la ponencia los congresistas y ministros podrán tomar la palabra para señalar sus posiciones frente al contenido general del proyecto, redacción que no puede entenderse relacionada con el articulado del

---

<sup>104</sup> Sentencia C-816 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>105</sup> Artículo 157 del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992

<sup>106</sup> Sentencia C-816 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes.

mismo pues dicha discusión se hará con posterioridad a la aprobación del informe.

En consonancia con lo manifestado, se advierte que el Reglamento del Congreso, en desarrollo del artículo 160 Superior, establece dos momentos distintos y claramente separados de la deliberación y votación en las cámaras en pleno: (i) un primer escenario que se circunscribe al debate general del contenido y de las orientaciones básicas del proyecto de ley o acto legislativo, manifestando su conformidad o rechazo con dicha orientación general; (ii) el segundo escenario se presenta sólo si la plenaria manifiesta su acuerdo con el informe de ponencia del proyecto, que es la discusión y votación específicas del articulado del proyecto.

Así las cosas, la exigencia de un informe de ponencia y de su aprobación por la plenaria, para poder discutir y votar el articulado específico, *“es una garantía que la Carta y el Reglamento del Congreso establecen para lograr una mayor economía y racionalidad de la deliberación y formación de la voluntad democrática de las cámaras. En efecto, la discusión de la ponencia permite que las comisiones y las plenarias analicen el sentido básico de un proyecto y sus propósitos, y de esa manera puedan debatir, en forma general, la conveniencia y la oportunidad de adoptar globalmente ese proyecto. Posteriormente, la votación de la proposición final con que termina la ponencia permite que las comisiones, en ciertos casos, y las plenarias, en todos los casos, manifiesten su aprobación o rechazo a esa orientación global del proyecto”*.<sup>107</sup>

De manera que la aprobación del informe de ponencia es una forma de beneplácito al proyecto como unidad y se torna en una exigencia razonable, en la medida que un proyecto es una reunión de artículos que comparten una orientación política y normativa definida.

### **3.10. ANÁLISIS DE LOS CARGOS**

#### **3.10.1. ANÁLISIS DEL CARGO DE LA VIOLACIÓN A LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA**

El demandante hace un recuento sobre la reserva de ley orgánica, sus rasgos y requisitos, en los términos del artículo 51 superior, y manifiesta que la ley acusada modifica y adiciona aspectos relacionados directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>108</sup>. Señala que la norma demandada no puede modificar contenidos normativos introducidos en el ordenamiento jurídico por el legislador mediante una ley orgánica, como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Lo cual advierte el demandante a partir de la lectura de los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 que modifican las disposiciones previstas en los artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley 526 de 1999 *“Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero”*.

además condicionó los desarrollos legislativos posteriores que fueron integrados en dicha normativa.

Bajo el mismo cargo, sostiene que en el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015, el legislador ordinario le atribuyó competencia a las entidades territoriales, como a los departamentos y al distrito capital, para “*aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación*”, cuando dichas cláusulas pertenecen al ámbito reservado para las leyes orgánicas.

Concluye el demandante que la falta de incorporación de textos que pertenecen a materias de leyes orgánicas, como lo son el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, así como la omisión del trámite para su deliberación y aprobación, como ocurrió en el caso concreto, trae como consecuencia en palabras de la Corte Constitucional su *inconstitucionalidad*.

### **3.10.1.1. La modificación del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no está sometida a reserva de ley orgánica**

El demandante sostiene que los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 de la ley 1762 de 2015<sup>109</sup> que modifican las disposiciones previstas en los

---

<sup>109</sup> **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 las 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

artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley 526 de 1999 “*Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero*”, modifican y adicionan aspectos relacionados directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Sostiene que la naturaleza de ley orgánica del Estatuto y de las materias que lo componen, exige que toda modificación o adición que se haga directa o indirectamente a dicha norma esté sometida a la reserva de ley orgánica, y en consecuencia, la norma impugnada estaría vulnerando la Carta por no haberse sometido al trámite que constitucionalmente le corresponde.

Al respecto, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido de que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una Ley Orgánica<sup>110</sup>. Por lo tanto y al no tratarse de una Ley Orgánica, cualquier modificación que se pretenda hacer, podrá tramitarse válidamente a través de una ley ordinaria.

En el presente caso, los artículos 32, a 36 de la Ley 1762 de 2015, reforman respectivamente los artículos 1,4,6 y 7 de la Ley 526 de 1999 (“*por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero*”), que hacen mención a tal Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando señalan (Arts. 102 a 107), la información que sistematizará y analizará la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero), no modifican directamente el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sino que hacen modificaciones a una ley ordinaria en aspectos relacionados con la función del control financiero.

---

*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”.*

<sup>110</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Por lo tanto, el demandante ni siquiera pudo establecer con claridad que la norma impugnada reforme el Decreto Ley 663 de 1993 ("por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"), pero aún si ello fuese así y en consonancia con la jurisprudencia de este tribunal, dicha reforma debía haberse tramitado a través de una ley ordinaria, tal como el legislador, correctamente lo hizo.

En conclusión, al no tratarse una Ley Orgánica ni de una materia reservada a dicho trámite, el legislador ordinario es plenamente competente para dictar las normas que hagan modificaciones y reformas. Por lo tanto, se rechazará el cargo sobre reserva de ley orgánica respecto de los artículos 32 a 36 de la norma impugnada.

### **3.10.1.2. Las facultades a las entidades territoriales para aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo no están sometidas a reserva de ley orgánica**

El demandante aduce que el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 vulnera la reserva de ley orgánica, debido a que otorga competencias a las entidades territoriales mediante una ley ordinaria violando la reserva de ley orgánica en la materia.

En efecto el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 facultó a las entidades territoriales para aprehender y decomisar mercancías en los siguientes términos:

*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.*

La norma impugnada consagra dos reglas distintas, que deben analizarse por separado. En la primera parte de la disposición, la ley 1762 estableció que las entidades territoriales tienen la competencia para aprehender y decomisar mercancías sometidas al Impuesto al consumo. En la segunda parte, la norma se refiere al deber de las entidades territoriales de dar traslado de aquellos casos que resulten pertinentes a la autoridad aduanera.

La segunda parte de la norma prevé simplemente el cumplimiento de un deber legal por parte de las entidades territoriales -dar traslado de una actuación- lo que no puede entenderse como la creación de una nueva competencia. En consecuencia es claro que respecto de la segunda parte de la norma, no es aplicable la reserva de ley orgánica.

La Corte ha establecido que el alcance material de la reserva de ley orgánica debe ser restrictivo en su interpretación, so pena de vaciar de competencias al Legislador Ordinario<sup>111</sup>. Lo anterior implica que a la hora de estudiar si un asunto determinado es reserva del Legislador Orgánico o no, se debe hacer un cuidadoso examen de las limitaciones de esta reserva y en todo caso, la duda debe resolverse en favor del Legislador Ordinario<sup>112</sup>.

La sala encuentra razón al escrito del Sr. Procurador General de la Nación que al respecto considera que no toda norma que se refiera a las competencias de entidades territoriales debe ser de naturaleza orgánica. *“Pues de ser así, un número interminable de disposiciones normativas tendrían que aprobarse por este tipo de ley, terminando por vaciar de competencia al legislador ordinario. De allí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que las reservas de ley, incluyendo la reserva de ley orgánica deben interpretarse de manera restrictiva y estricta”*

Ahora bien, frente a la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 151 de la Constitución, la Corte ha determinado que el alcance de este artículo, al referirse a la asignación de competencias normativas a entidades territoriales, es idéntico al mandato del artículo 288 superior<sup>113</sup>. Lo anterior quiere decir que la reserva de Ley Orgánica es aplicable cuando se están distribuyendo funciones entre la Nación y las entidades territoriales.

Más aún, no todo el reparto de funciones incumbe a esta regulación, sino que la reserva de ley orgánica está limitada, a aspectos fundamentales o nucleares del reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales.<sup>114</sup> La regla implantada en la primera parte del

---

<sup>111</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>112</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>113</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>114</sup> “(...) [P]ara esta Corporación, las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico. Sin embargo, cabe preguntarse si, en razón del aserto anterior, todo reparto de funciones y competencias intergubernamentales tiene reserva de ley orgánica. La respuesta a este interrogante no puede menos que ser negativa. En efecto, lo contrario sería equivalente a sostener que dado que los derechos fundamentales sólo pueden ser regulados por una ley estatutaria (art. 152 CP), todo aquello que se relacione con los mencionados derechos tiene reserva de ley estatutaria. En ese caso, la adopción de códigos de procedimiento tendría que ser objeto del trámite especial que consagra el artículo 152 de la Carta, al igual que todas las cuestiones relacionadas con el derecho penal y, en general, con las restricciones de la libertad. Esta interpretación, como se mencionó en un aparte anterior de esta providencia, terminaría por vaciar de contenido la cláusula de competencia del legislador ordinario Corte Constitucional.” Ver sentencias C-894 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz y C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

artículo, que determina dotar de competencia a las entidades territoriales para aprehender y decomisar mercancías sometidas al Impuesto al consumo no tiene el alcance ni la importancia para considerarse como una cuestión nuclear del reparto de competencias.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 1762 lejos de regular competencias distribuidas entre la nación y el territorio, desarrolla una función constitucional de los Alcaldes, contenida en el artículo 315, numeral 2 de la Carta, en donde se establece que el Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y a éste corresponde la conservación del orden público.

A partir de todo lo expuesto se concluye, que **el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 se limita a otorgar una facultad de los Alcaldes y Gobernadores que no constituye un aspecto fundamental del reparte de competencia entre la nación y las entidades territoriales. En consecuencia, las facultades estipuladas en el artículo no están relacionadas con aquellas sobre organización territorial que se encuentran previstos en la Constitución y no forman parte del núcleo temático reservado a la ley orgánica de ordenamiento territorial.**

**3.10.1.3.** En consecuencia, se rechazará el cargo presentado contra el Art. 15 de la Ley 1762 de 2015.

### **3.10.2. NO VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 158 Y 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA POR FALTA DE CORRESPONDENCIA ENTRE EL TÍTULO Y EL CONTENIDO DE LA LEY**

Como se señaló previamente, la Corte Constitucional ha reconocido que el título de una ley puede ser declarado inconstitucional (i) por desconocer la exigencia de correspondencia con el contenido fijada en el art. 169, (ii) por desconocer la prohibición de discriminación establecida en el artículo 13, (iii) por sustituir el número o la descripción general del contenido de la ley considerando lo dispuesto en los artículos 193 y 194 del Reglamento del Congreso o (iv) por la concesión de reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica por fuera del trámite previsto para este tipo de casos en el numeral 15 del artículo 150 de la Carta<sup>115</sup>.

Los accionantes plantean que el título de la norma desconoce el art. 169 porque no corresponde con el contenido de la Ley 1762 de 2016, lo cual analizará a continuación estudiando en primer lugar el alcance de los conceptos señalados en el título y luego verificando si éstos corresponden a lo desarrollado por la ley.

#### **3.10.2.1. Alcance del título de la norma**

---

<sup>115</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-393 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa y C-472 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

La Ley 1762 de 2015 se titula “*Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*”, por lo cual a continuación se analizarán los conceptos de contrabando, lavado de activos y evasión fiscal y los mecanismos para prevenirlos, controlarlos y sancionarlos para posteriormente determinar si éstos son desarrollados a través de las disposiciones de la ley demandada.

### **3.10.2.1.1. El contrabando y los medios para prevenirlo, controlarlo y sancionarlo**

El contrabando es una defraudación fiscal que afecta gravemente la economía nacional, la competencia leal entre los diferentes agentes, las transacciones comerciales, el comercio internacional, el régimen cambiario, la política laboral y la industria nacional.<sup>116</sup> Desde el punto de vista jurídico penal, el contrabando afecta el orden económico en dos sentidos<sup>117</sup>:

- (i) Socava los intereses patrimoniales del Estado, representados en el debido recaudo de aranceles y tarifas<sup>118</sup>. En este sentido, esta Corporación ha señalado que “*los altos niveles de incumplimiento de las obligaciones que se pretenden sancionar y el convencimiento de que una sanción más drástica tendrá un efecto disuasivo en el cumplimiento de los deberes para con el fisco, son algunos de los argumentos que se esgrimen para la aprobación de medidas tendientes a privar de la libertad a los infractores*”<sup>119</sup>.
- (ii) Afecta la libre competencia y la libertad económica en términos de lealtad e igualdad entre los diferentes agentes económicos<sup>120</sup>. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado: “*La conducta de contrabando, en este sentido, configura una contradicción insalvable, puesto que, con base en el ejercicio de la libertad económica, un individuo introduce y moviliza productos sin el cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Así, obtiene una ventaja ilegal frente a sus competidores en el mercado, incumple con ello sus deberes comerciales y, en últimas, impide el goce efectivo del derecho a la libre iniciativa privada de los demás agentes económicos que efectúan operaciones de comercio exterior*”<sup>121</sup>.

En este sentido, la evasión y el contrabando constituyen un flagelo que atenta en forma ostensible contra el orden público económico y social justo, la convivencia pacífica, en perjuicio del tesoro público y las finanzas del Estado; por ello, la necesidad de adoptar medidas de

---

<sup>116</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 194 de 1998 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

<sup>117</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 194 de 1998 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

<sup>118</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T – 1130 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>119</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 194 de 1998 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

<sup>120</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 194 de 1998 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

<sup>121</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T – 1130 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

carácter tributario, tales como sanciones, multas, etc., mientras que la actividad ilícita del contrabando se combate con mecanismos aduaneros como el decomiso o la retención de la mercancía, los cuales buscan evitar, o al menos hacer más difícil el ingreso al territorio nacional de bienes en forma ilegal e ilícita<sup>122</sup>.

### **3.10.2.1.2. El lavado de activos y los medios para prevenirlo y sancionarlo**

El delito de lavado de activos supone, en términos generales, el agotamiento de tres frases bien definidas<sup>123</sup>: (i) la primera consiste en la puesta en circulación o colocación del dinero, por la cual la organización introduce las ganancias en la corriente del sistema financiero mediante la consignación imperceptible de pequeñas consignaciones o prevalido de negocios societarios de gran envergadura; (ii) la segunda, de distorsión o diversificación, implica que el dinero corriente fruto del delito se somete a operaciones más o menos complejas que pretenden borrar el rastro de ilegalidad que les dio origen y; (iii) la tercera es la de retorno, y consiste en el ingreso de los dineros ilícitos, ficticiamente legalizados, al patrimonio del sujeto que, sin perjuicio de la participación de otros en el delito de lavado de dinero, reclama para sí las ganancias del ilícito”.<sup>124</sup>

Desde la segunda mitad del siglo XX, existe una creciente preocupación por el creciente poderío de las organizaciones criminales y por la insuficiencia de legislaciones nacionales para combatir las y para proteger a los sistemas financieros y económicos del volumen de recursos generados por su actividad ilícita, así como de las estrategias empleadas por estas organizaciones para esconder el origen ilícito de sus recursos, descrito por las expresiones “lavado de activos”, “lavado de dinero”, “blanqueo de activos” y “blanqueo de dinero”<sup>125</sup>.

Desde mediados del siglo XX, los Estados modernos vienen realizando grandes y constantes esfuerzos a través de medidas políticas, judiciales y administrativas encaminadas a prevenir, controlar y combatir tanto a nivel interno como a nivel internacional el así denominado delito de “lavado de activos”<sup>126</sup>, delito que se encuentra estrechamente relacionado y vinculado con el crimen organizado a nivel internacional, con el objeto de contrarrestar el creciente daño que se viene ocasionando a los sistemas socioeconómicos y sistemas financieros de las naciones por el gran volumen de recursos generados por actividades

---

<sup>122</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 194 de 1998 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez; T – 1130 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>123</sup> Instrucción y Medios de Investigación sobre Delincuencia Organizada. Tráfico de Drogas y Blanqueo de Capitales. Ismael Moreno Chamarro. [www.cde.cl](http://www.cde.cl).

<sup>124</sup> Sentencia C-931 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, LAT-287, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>125</sup> CICAD, Organización de los Estados Americanos, “Manual de Apoyo para la tipificación del delito”, OEA, 1998.

<sup>126</sup> A este delito también se le denomina “lavado de dinero”, “blanqueo de activos” o “blanqueo de dinero”. CICAD, Organización de los Estados Americanos, “Manual de Apoyo para la tipificación del delito”, OEA, 1998.

ilícitas y el ocultamiento del origen de tales recursos ilícitos en la criminalidad organizada, así como con el fin de suplir la insuficiencia de las estrategias judiciales y administrativas propias de las legislaciones internas y del orden internacional para combatir el delito del lavado de activos y delitos asociados a éste.<sup>127</sup>

En este sentido, el Estado debe tomar las medidas necesarias para combatir el lavado de activos y el enriquecimiento ilícito, lo cual ha realizado no sólo a partir de la penalización de las conductas, sino por medio de medidas administrativas de carácter preventivas. Dentro del abanico de medidas adoptadas para controlar el lavado de activos se encuentran:<sup>128</sup>

- (i) La consagración de deberes de las entidades del sector financiero de adoptar medidas de control orientadas a evitar que aquellas se utilicen para el lavado de activos, dentro de los cuales se destacan los siguientes:
- Conocer adecuadamente la actividad económica que desarrollan sus clientes, su magnitud, las características básicas de las transacciones en que se involucran corrientemente y, en particular, la de quienes efectúan cualquier tipo de depósitos a la vista, a término o de ahorro, o entregan bienes en fiducia o encargo fiduciario; o los depositan en cajillas de seguridad.
  - Establecer la frecuencia, volumen y características de las transacciones financieras de sus usuarios.
  - Establecer que el volumen y movimientos de fondos de sus clientes guarde relación con la actividad económica de los mismos.
  - Reportar de forma inmediata y suficiente a la Unidad de Información y Análisis Financiero cualquier información relevante sobre manejo de fondos cuya cuantía o características no guarden relación con la actividad económica de sus clientes, o sobre transacciones de sus usuarios que por su número, por las cantidades transadas o por las características particulares de las mismas, puedan conducir razonablemente a sospechar que los mismos están usando a la entidad para transferir, manejar, aprovechar o invertir dineros o recursos provenientes de actividades delictivas.
- (ii) La creación de organismos especiales para la prevención y lucha contra el lavado de activos como la Unidad Especial para la Prevención del Lavado de Activos y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

---

<sup>127</sup> Sobre la evolución de las políticas internacionales encaminadas a prevenir, controlar y combatir el delito del lavado de activos, se puede consultar: CICAD, Organización de los Estados Americanos, "Manual de Apoyo para la tipificación del delito", OEA, 1998.

<sup>128</sup> Sentencia de la Corte Constitucional SU-157 de 1999, M.P Alejandro Martínez Caballero.

- (iii) El establecimiento de sistemas especiales para detectar el lavado de activos como el SIPLA (Sistema Integral para la Prevención del Lavado de Activos).
- (iv) La exigencia a las entidades financieras de que adopten un Código de Conducta y un Manual de Procedimiento interno. Igualmente, se establecen los rangos a partir de los cuales se realizará el control y reporte de transacciones en efectivo.
- (v) La cooperación internacional para prevenir el lavado de activos, entre los cuales podemos mencionar<sup>129</sup>
- (vi) La celebración de Acuerdos Interbancarios que buscan fortalecer los mecanismos de autorregulación de las entidades financieras<sup>130</sup>.

### 3.10.2.2. La evasión fiscal y las medidas para prevenirla y sancionarla

#### 3.10.2.2.1. Concepto y alcance

La “*evasión fiscal*” incluye dos conceptos<sup>131</sup>: (i) la “*tax evasion*”, que implica los actos ilícitos en los cuales el contribuyente viola los deberes derivados de una relación jurídica tributaria con elementos de foraneidad, trátase de deberes materiales, como aquel de cumplir, o de

<sup>129</sup> - Acuerdo de cooperación mutua entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual ya se comentó.

- Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa (1980). Señala por primera vez que el sistema financiero tiene un papel determinante en la lucha contra el blanqueo de activos.

- Convención de Viena de 1988. Eleva a la categoría de delito autónomo el lavado de dinero, al tiempo que reitera la necesidad de fortalecer la cooperación internacional.

- Declaración de Principios de Basilea (1989). Establece las políticas y procedimientos que debe tener en cuenta el sector financiero para contribuir a la represión del lavado de dinero.

- Directivas del Consejo de la Comunidad Económica Europea (1990). Ratifica las recomendaciones de Basilea, y adopta la tipificación de lavado de dinero y el deber de reporte de operaciones sospechosas, entre otras medidas.

- Recomendaciones de la comisión Interamericana contra el abuso de las drogas (CICAD). Promueve la lucha hemisférica contra el narcotráfico y lavado de activos, a través de un reglamento modelo para la región.

- Federación Latinoamericana de Bancos, Felaban (1996). Plantea la autorregulación en el ámbito latinoamericano.

- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Plantea 40 recomendaciones para prevenir el lavado de dinero.

- Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC). Plantea 19 recomendaciones en materia de lavado de dinero.

<sup>130</sup> - Acuerdo sobre el Papel del Sistema Financiero Colombiano en la Prevención del Movimiento Ilícito de Capitales, 21 de octubre de 1992; consiste en la Convención de Viena y la Declaración de Basilea, sobre los cuales cada entidad establecería su propio código de conducta.<sup>130</sup>

- Código Uniforme de Conducta de los miembros de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, en relación con su función de prevención del movimiento ilícito de capitales, 21 de octubre de 1992: documento modelo por medio del cual se busca que las entidades financieras adhieran a los principios básicos definidos para la prevención del lavado de activos.<sup>130</sup>

- Acuerdo Interbancario - Programa de Capacitación sobre el Control y Prevención del Lavado de Activos, junio 5 de 1996. Sigue las directrices del Comité de Basilea que establece como principio la capacitación suficiente y permanente de los empleados bancarios. Este acuerdo se aprobó de tal forma que las entidades financieras se comprometen a que todos sus funcionarios se capaciten de acuerdo a los lineamientos allí definidos.<sup>130</sup>

- Acuerdo Interbancario de conocimiento del Cliente, 5 de junio de 1996: por medio del cual se definieron los requerimientos mínimos en información y anexos para la vinculación de clientes a través de la apertura de cuentas de ahorro y corrientes y la constitución de certificados de depósito a término (CDT).

<sup>131</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 577 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

deberes instrumentales, como el de presentar declaraciones verdaderas o mantener los libros comerciales regulares y (ii) y la “*tax avoidance*” o elusión fiscal internacional la práctica de actos mediante los cuales los particulares, influenciando voluntariamente los elementos de conexión, procuran evitar la aplicación de cierto ordenamiento tributario:

La evasión se realiza de múltiples formas como la omisión de ingresos, declaración de costos, deducciones y descuentos inexistentes, subvaloración de activos, mimetización ilegal de ingresos etc - para dificultar la tarea de las autoridades y tornar en extremo difícil la tipificación y recaudo de la obligación tributaria.<sup>132</sup> Dentro del concepto genérico de la evasión fiscal, suele considerarse comprendido el fraude fiscal, consagrado expresamente como delito en otros ordenamientos. Generalmente, su configuración exige como ingrediente esencial, la intención del contribuyente de evadir el pago de sus obligaciones fiscales, la cual se infiere concretamente de sus propias acciones o deliberadas abstenciones (comportamiento premeditado).<sup>133</sup>

Sobre la necesidad de prevenir y sancionar las prácticas de evasión esta Corporación ha señalado que el evitar las inaceptables prácticas elusivas y evasivas en materia tributaria tiene amplios fundamentos constitucionales dentro de los cuales se destacan: **(i)** la vulneración del deber constitucional establecido en el artículo 95 numeral 9 del Texto Superior, pues la elusión y la evasión van en contravía del deber de financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, pues, quienes incurren en las censurables conductas, no aportan al erario lo que legalmente les corresponde; **(ii)** el quebrantamiento del mandato de equidad contenido en el deber aludido, pues, con la elusión y evasión, el aporte referido, recae únicamente en quienes diligentemente cumplen su deber de pagar sus impuestos<sup>134</sup>; **(iii)** la afectación del patrimonio de todos los asociados<sup>135</sup>.

El ordenamiento colombiano, como respuestas al mismo, ha incorporado varias medidas contra la evasión y elusión fiscales, que sumariamente corresponden a las siguientes pautas:<sup>136</sup>

- (i)** Racionalización y tecnificación de la información sobre los contribuyentes. A la red de información de la Administración de Impuestos, se vincula la propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, las notarías, cámaras de comercio, bolsas de valores y comisionistas de bolsa, con el objeto de acopiar información sobre los grandes movimientos de dineros y otros bienes, y poder detectar a las personas que no declaran o no lo hacen en las cuantías verdaderas.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>133</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>134</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 032 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>135</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 032 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>136</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>137</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- (ii) Gradualidad de los procedimientos de fiscalización y sanción. La reducción de sanciones y la simplificación de las declaraciones y trámites tributarios buscan estimular el reconocimiento y pago voluntario de los impuestos. Esquema que se reitera posteriormente cuando se establece un comportamiento fiscal sancionable, en cuyo caso la sanción y su cuantía dependen de la conducta más o menos renuente que observe el contribuyente.<sup>138</sup>
- (iii) Ampliación de la retención en la fuente. Su extensión a ciertas categorías de contribuyentes y tipos de rentas, favorece el recaudo y elimina algunas posibilidades de evasión y elusión fiscal.<sup>139</sup>
- (iv) Consagración de presunciones. Se trata de un recurso obligado de la legislación tributaria para establecer hechos cuya prueba puede ser más fácilmente suministrada por el contribuyente, como quiera que la obtención directa y singular de la respectiva información sería demasiado costosa y difícil para la Administración. Las presunciones ordinariamente se basan en índices externos y globales de actividad económica o de frecuencia en la verificación de un hecho, socialmente convalidados. Según la naturaleza de la presunción y la política fiscal que la anime, ella puede o no admitir prueba en contrario. En todo caso, el establecimiento de presunciones se ha mostrado efectivo para dificultar el ejercicio de ciertas modalidades de evasión y elusión fiscales y abarcar en el universo de contribuyentes y rentas, categorías de contribuyentes y tipos rentas esquivas a su inclusión con grave desmedro de la equidad tributaria.<sup>140</sup>

La ideal coexistencia de equidad y eficiencia, no siempre se puede traducir con exactitud en la realidad normativa y en la praxis, en las cuales una ganancia en equidad puede tener un costo en eficiencia y un incremento de ésta derivar en pérdida en aquélla. Difícilmente las normas adoptadas contra la evasión y la elusión fiscales, dejan de tener así sea un ligero efecto de distorsión en la actividad económica. En un estado social de derecho que **favorece** la equidad y estimula la **eficiencia**, el logro de un mayor nivel de equidad - vgr a través de una medida contra la evasión - se justifica así sacrifique la eficiencia, hasta el punto en que, atendidas las circunstancias históricas, un sacrificio mayor carezca de razonabilidad.<sup>141</sup>

### 3.10.2.3. Correspondencia entre el título y los contenidos de la ley

El artículo 1º de la Ley 1762 de 2015 señala que ésta tiene por objeto precisamente *“modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal*

---

<sup>138</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>139</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>140</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>141</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 015 de 2013 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*realizada por personas y organizaciones incurso en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal”, objetivo que se cumple a través de las disposiciones de la ley, pues las mismas contemplan precisamente mecanismos penales y procesales (capítulo 1º), sancionatorios (capítulo 2º), comerciales (capítulo 3º), institucionales (capítulo 4º) y de cooperación y operativas (capítulo 5º):*

### **3.10.2.3.1. Capítulo 1º: “Disposiciones penales y procesales penales”**

El capítulo 1º de la Ley 1762 de 2015 contempla normas penales y procesal penales relacionadas con el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal:

- (i) El artículo 3º incluyó dentro de la inhabilidad del Código Penal de *inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio* un inciso especial relacionada con el contrabando según el cual *“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”*.
- (ii) Los artículos 4º a 10º modifican los artículos 319, 319.1, 320, 320.1, 321, 322 y 322.1 que sancionan en el Código Penal todas las modalidades del delito de contrabando.
- (iii) El artículo 11 modifica el lavado de activos para incluir dentro de sus delitos base al narcotráfico.
- (iv) Los artículos 12 y 13 contemplan formas específicas de concierto para delinquir y receptación en relación con el contrabando.

### **3.10.2.3.2. Capítulo 2: “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”**

Este capítulo contempla múltiples sanciones relacionadas con el contrabando y la evasión fiscal relacionados con 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:

En primer lugar, se incluyen una serie de sanciones especiales de carácter tributario y aduanero por evasión del impuesto al consumo<sup>142</sup> como son: (i) el decomiso de las mercancías<sup>143</sup>, (ii) el cierre del

<sup>142</sup> Artículo 14 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>143</sup> Artículo 15 de la Ley 1762 de 2015.

establecimiento de comercio<sup>144</sup>, **(iii)** la suspensión o cancelación del registro o autorización de operaciones<sup>145</sup>, **(iv)** la multa por no declarar el impuesto al consumo<sup>146</sup>, **(v)** la multa por importación con franquicia sin pago de impuesto al consumo<sup>147</sup>, **(vi)** la multa por extemporaneidad en el registro<sup>148</sup>, **(vii)** la multa por no movilizar mercancías dentro del término legal<sup>149</sup> y **(viii)** la multa por no radicar tornaguías para legalización<sup>150</sup>.

En segundo lugar, se consagran los procedimientos: **(i)** para mercancías cuya cuantía sea igual o inferior a 456 UVT<sup>151</sup>, **(ii)** para mercancías cuya cuantía sea superior a 456 UVT<sup>152</sup>, **(iii)** para la imposición de la sanción de multa<sup>153</sup> y **(iv)** por reincidencia<sup>154</sup>.

### 3.10.2.3.3. Capítulo III: “Disposiciones en materia comercial”

Este capítulo contempla medidas del derecho privado relacionados con la lucha contra el contrabando y la evasión fiscal:

- (i)** Se agrega una función del revisor fiscal consistente en: “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<sup>155</sup>.”
- (ii)** Se establecen sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio<sup>156</sup>, a las obligaciones del comerciante y otras:

*“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*

<sup>144</sup> Artículo 16 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>145</sup> Artículo 17 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>146</sup> Artículo 18 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>147</sup> Artículo 19 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>148</sup> Artículo 20 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>149</sup> Artículo 21 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>150</sup> Artículo 22 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>151</sup> Artículo 23 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>152</sup> Artículo 24 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>153</sup> Artículo 25 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>154</sup> Artículo 26 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>155</sup> Artículo 27 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>156</sup> Artículo 28 de la Ley 1762 de 2015.

*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”.*

- (iii) Se clarifica el procedimiento sancionatorio aplicable frente a la violación a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras<sup>157</sup>.

#### **3.10.2.3.4. Capítulo IV. Normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando**

Este capítulo contempla numerosas normas respecto de las instituciones que se encargan en el Estado de prevenir, detectar y sancionar el contrabando como la *Policía Fiscal y Aduanera en materia de Lucha contra el Contrabando*, la Comisión Interinstitucional de Lucha Contra el Contrabando, la *Unidad de Información y Análisis Financiero*:

- (i) Modifica las funciones de la Policía Fiscal Aduanera<sup>158</sup>.
- (ii) Crea la Comisión Institucional de Lucha contra el Contrabando<sup>159</sup>.
- (iii) Modifica las funciones de la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero)<sup>160</sup>, de su dirección general<sup>161</sup>, de su subdirección de análisis estratégico<sup>162</sup>, de la subdirección de análisis de las operaciones<sup>163</sup>, para incluir algunas relacionadas con la lucha contra el fraude aduanero.
- (iv) Exige al Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la presentación de un informe anual acerca de las acciones

---

<sup>157</sup> Artículo 29 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>158</sup> Artículo 30 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>159</sup> Artículo 31 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>160</sup> Artículo 33 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>161</sup> Artículo 34 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>162</sup> Artículo 35 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>163</sup> Artículo 36 de la Ley 1762 de 2015.

- judiciales que se están adelantando en relación con la problemática de contrabando y el fraude aduanero<sup>164</sup>
- (v) Contempla la adquisición de equipos tecnológicos para el fortalecimiento de la lucha contra el contrabando<sup>165</sup> y el fortalecimiento de los equipos técnicos<sup>166</sup> y laboratorios<sup>167</sup>.
- (vi) Permite que 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, puedan acudir a los organismos de evaluación de la conformidad que estén acreditados<sup>168</sup>.
- (vii) Contempla la suscripción de protocolos para la cooperación eficaz y el intercambio de información entre 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<sup>169</sup>.
- (viii) Exige a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Superintendencia de Industria y Comercio la presentación de un informe trimestral a la UIAF sobre las investigaciones realizadas.

### 3.10.2.3.5. Capítulo V. Disposiciones varias

En el capítulo final se señalan una serie de disposiciones especiales todas relacionadas con la lucha contra el contrabando y la evasión:

- (i) La cooperación internacional en materia de contrabando en el marco de acuerdos comerciales<sup>170</sup> y con países de alto riesgo<sup>171</sup>
- (ii) La exigencia de la presentación de un Informe anual del Consejo Superior de Política Criminal 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<sup>172</sup>.
- (iii) La exigencia de modelos de trazabilidad en materia de operaciones aduaneras de productos sensibles<sup>173</sup>

---

<sup>164</sup> Artículo 37 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>165</sup> Artículo 38 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>166</sup> Artículo 39 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>167</sup> Artículo 40 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>168</sup> Artículo 41 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>169</sup> Artículo 42 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>170</sup> Artículo 44 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>171</sup> Artículo 45 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>172</sup> Artículo 46 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>173</sup> Artículo 47 de la Ley 1762 de 2015.

- (iv) Los controles de frecuencias de ingresos de mercancías<sup>174</sup>
- (v) Los protocolos y convenios de trabajo conjunto<sup>175</sup>
- (vi) Y finalmente otras medidas como: la inmovilización de equipos, la extensión de normas de aprehensión y decomiso a medios de transporte, la presunción de riesgo a la salud y al ambiente de ciertos productos, la destinación especial de los bienes aprehendidos y decomisados y 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.

De esta manera, puede concluirse que existe una absoluta correspondencia entre el título de la Ley 1762 de 2016 y su contenido, pues todas sus normas se refieren a mecanismos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, la evasión fiscal y el lavado de activos.

### **3.10.3. NO VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 157, 160 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA POR HABERSE EXCEDIDO EL TÉRMINO DADO POR LA MESA DIRECTIVA PARA LA PRESENTACIÓN DEL INFORME DE PONENCIA**

- 3.10.3.1.** En su escrito de demanda, el actor considera que el Congreso de la República, durante el trámite legislativo del proyecto de ley 094 de 2013/Senado y 190 de 2014/Cámara, incurrió en irregularidades que afectan el proceso de formación de la ley 1762 de 2015, al existir **omisión del trámite legislativo para rendir informe de ponencia y del procedimiento de cambio de ponente incumplido.**

El actor se refiere a la presunta vulneración del Reglamento del Congreso y de los artículos 74, 157 y 160 de la Constitución Política durante el trámite del proyecto de ley 094 de 2013 Senado, específicamente en la designación de los ponentes para segundo debate y de la presentación del informe.

A juicio del accionante, los ponentes designados no cumplieron con el término establecido para rendir el informe para segundo debate, es decir, quince días y la mesa directiva omitió su deber de remover a los ponentes incumplidos, tal como lo señala el artículo 157 del Reglamento del Congreso y de publicar lo acaecido en la respectiva Gaceta del Congreso.

- 3.10.3.2.** Teniendo en cuenta que este cuestionamiento no se relaciona con la presentación del informe de ponencia en la Cámara de Representantes, se hará referencia al trámite surtido en el Senado de la República con el

---

<sup>174</sup> Artículo 48 de la Ley 1762 de 2015.

<sup>175</sup> Artículo 49 de la Ley 1762 de 2015.

fin de establecer si la irregularidad advertida por el actor, constituye un vicio que afecte la constitucionalidad de la Ley 1762 de 2015.

De conformidad con la **Gaceta del Congreso No. 744 de 2013**, el proyecto de Ley 094 de 2013 (Senado) fue radicado el día 18 de septiembre de 2013 y el 19 de septiembre de 2013 se recibió en la Comisión Primera del Senado. El 2 de octubre de 2013 se designaron como ponentes para primer debate a los Senadores Manuel Enrique Rosero, Luis Fernando Velasco Londoño, Eduardo Enríquez, Luis Carlos Avellaneda y Emel Hurtado.

Una primera ponencia para primer debate se presentó dentro del término según se advierte en la **Gaceta del Congreso No. 1060 del 19 de diciembre de 2013**. No obstante, se presentó un segundo informe de ponencia de conformidad con el contenido de la **Gaceta del Congreso No. 218 del 20 de mayo de 2014**.

La primera ponencia, fue retirada en sesión del 17 de junio de 2014<sup>176</sup> por decisión unánime de los integrantes de la Comisión Primera del Senado, como se indica a continuación:

*“Proyecto de ley número 94 de 2013 Senado, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.*

*La Secretaría informa que para esta iniciativa se encuentran suscritas dos ponencias, publicadas en las **Gacetas del Congreso** número 1060 de 2013 y en la **Gaceta del Congreso** número 218 de 2014, en la Secretaría radicaron una proposición firmada por los honorables Senadores Manuel Enríquez Rosero, Luis Fernando Velasco Chaves y Jorge Eduardo Londoño Ulloa, en la cual solicita el retiro de la primera ponencia publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1060 de 2013.*

*La Presidencia solicita a Secretaría dar lectura a la proposición.  
(...)*

*La Presidencia cierra la votación y por Secretaria se informa el resultado:*

**Total de votos    10**  
**Por el Sí:        10**  
**Por el No:        00**

---

<sup>176</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 355 del 17 de julio de 2014.

*En consecuencia ha sido aprobada la Proposición número 95 que retira la primera ponencia publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1060 de 2013.”*

El anuncio para discusión y votación en primer debate, se realizó el 3 de junio de 2014, según Acta No. 41 de la misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 354 del 17 de julio de 2014** y en la cual se observa:

*“3. **Proyecto de ley número 94 de 2013 Senado**, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.*

*Autores: Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas Santamaría y Ministro de Comercio Industria y Turismo, doctor Sergio Diaz Granados Guida.*

*Ponentes Primer Debate: Manuel Enríquez Rosero y Luis Fernando Velasco (Coordinadores); Jorge Eduardo Londoño, Eduardo Enríquez Maya, Luis Carlos Avellaneda y Hemel Hurtado.*

*Publicación Proyecto Original: **Gaceta del Congreso** número 744 de 2103.*

*Ponencia Primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 1060 de 2013, **Gaceta del Congreso** número 218 de 2014.”*

De conformidad con el Acta 42 del 17 de junio de 2014, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 355 del 17 de julio de 2014**, en esa fecha se realizó el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Terminado el debate y una vez aprobados el título y el articulado, la presidencia designa los ponentes para rendir informe para segundo debate y concede el término de 15 días.

No obstante, como consecuencia de la finalización del cuatrienio constitucional 2010-2014 e inicio del nuevo por el período 2014-2018, “*al haber nuevos miembros de la Comisión Primera la Mesa Directiva procedió a la designación de ponentes para las iniciativas que habían hecho tránsito del cuatrienio anterior. En el caso concreto, el 04 de agosto de 2014, Acta MD-01, la nueva Mesa Directiva designó como ponentes para segundo debate del Proyecto de Ley No. 94 de 2013 Senado a los HH.SS: Manuel Enríquez Rosero y Juan Manuel Galán (coordinadores), Eduardo Enríquez Maya, Alexander López Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Germán Varón Cotrino y Jaime Amín Hernández*”.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Ver a folios 306 y 307 del cuaderno principal, certificación del Secretario de la Comisión Primera del Senado.

El informe de ponencia para segundo debate, se radicó en la Secretaría de la Comisión el 3 de diciembre de 2014 y se publicó en la **Gaceta del Congreso No. 801 del 3 de diciembre de 2014**.

El anuncio se realizó en la plenaria de senado del 3 de diciembre de 2014, según consta en Acta 33 de esa fecha y publicada en la **Gaceta del Congreso No. 147 del 27 de marzo de 2015**:

*“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.*

*Señor Presidente, hay dos proyectos para anunciar:*

***Con ponencia para segundo debate:***

*(...)*

***Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.***

*Les quedan hechos esos anuncios que completan todo lo que viene en tránsito legislativo, señor Presidente.*

*La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.”*

Finalmente, el proyecto fue discutido y aprobado en sesión plenaria del 9 de diciembre de 2014, tal como consta en Acta 34 de la fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 148 del 27 de marzo de 2015**. El texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado se publicó en la **Gaceta 846 de 2014**.

**3.10.3.3.** De conformidad con lo expuesto, es posible advertir que la designación de los ponentes para segundo debate se realizó finalizando el período de sesiones, es decir, el 17 de junio de 2014. No obstante, en este caso, tal como lo informó el Secretario de la Comisión Primera del Senado, al iniciar el período del Congreso correspondiente a 2014-2018 con nuevos integrantes, la Mesa Directiva se vio en la necesidad de designar nuevos ponentes (4 de agosto de 2014) para que procedieran a la elaboración del informe de ponencia para segundo debate, el cual fue presentado el 3 de diciembre de 2014 y publicado, como se indicó, en la **Gaceta del Congreso No. 801** de la misma fecha.

**3.10.3.4.** Sin perjuicio de ello, como se expuso en precedencia, aunque la Constitución y el Reglamento del Congreso son los ordenamientos

llamados a regular el proceso de formación de las leyes<sup>178</sup> no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes en ellos contenida, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad<sup>179</sup>. En estos eventos, es necesario acudir al principio de instrumentalidad de las formas, en virtud del cual las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>180</sup>.

En virtud de lo anterior, debe señalarse que el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, no le impone limitaciones al Presidente de cada Corporación legislativa para designar a los ponentes de los proyectos de ley o de reforma constitucional, ya que se trata de un simple acto de trámite que no implica la afectación del debate parlamentario. Lo mismo acontece con el término conferido para la presentación del informe.

Ya se explicó que el informe de ponencia además de garantizar el principio de publicidad, sirve para presentar de forma analítica el contenido del proyecto de ley o de reforma constitucional, permitiendo que el proceso legislativo se desarrolle con un mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria, de manera que bajo ninguna circunstancia, puede entenderse que la presentación tardía de la ponencia afecta automáticamente la legalidad de su publicación, discusión y aprobación, pues es con posterioridad a su publicación que cumple la exigencia de dar a conocer el contenido del proyecto a los integrantes del parlamento.

**3.10.3.5.** En el asunto bajo examen, el informe de ponencia elaborado para segundo debate en la Plenaria de Senado, a diferencia de lo expuesto por el actor, aunque se presentó de forma tardía, se adecuó en su integridad al fin previsto en la exigencia del artículo 160 Superior, esto es, servir como instrumento de publicidad para que todos los congresistas pudieran conocer con la debida antelación el contenido normativo de la propuesta de una manera seria, crítica y objetiva.

**3.10.3.6.** Igualmente, esta Corporación al analizar el carácter de las irregularidades en el trámite legislativo ha manifestado frente a esta en particular que la misma **no** constituye un vicio de procedimiento por

---

<sup>178</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>179</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. También ver entre otras las sentencias C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, S.V.: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil; C - 915 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C-540 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>180</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6. Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 1152 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1039 de 2004; M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia de la Corte Constitucional y C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas, entre otras.

implicar una infracción de carácter menor en la medida que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no afecta el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. Al respecto, en sentencia C-1040 de 2005<sup>181</sup> señaló que:

*“Otro ejemplo de irregularidad irrelevante podría ser el incumplimiento del plazo que tienen los ponentes para presentar el informe. Efectivamente, la presentación tardía del informe comporta una infracción de la correspondiente disposición reglamentaria, pero en la medida en que la disposición tiene como finalidad agilizar el proceso legislativo y evitar dilaciones, si finalmente el proceso se cumplió, esa entrega tardía se torna irrelevante desde la perspectiva de la validez de la actuación legislativa.”*

**3.10.3.7.** Por otro lado, debe destacarse que en el presente proceso no se está analizando la legalidad del todo el trámite legislativo, sino solamente de la presentación tardía del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 94/2013 Senado, cuya finalidad, como ya se expresó es garantizar la publicidad del proyecto a debatir, la cual se cumplió plenamente al publicarlo en la **Gaceta del Congreso No. 801 del 3 de diciembre de 2014.**

**3.10.3.8.** Bajo ese entendido, teniendo en cuenta que la desatención señalada no constituye un “vicio de carácter sustancial” pues **(i)** no vulneró un principio o valor constitucional; **(ii)** no afectó el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras pues como se señaló los miembros de la Plenaria del Senado tuvieron conocimiento del contenido del proyecto previo a su debate y **(iii)** no desconoce las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, **el cargo no prospera.**

#### **3.10.4. NO VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 157 Y 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRÁMITE DE LA LEY 1762 DE 2015.**

**3.10.4.1.** A juicio del actor, en el trámite se vulneraron los artículos 157 y 161 de la Carta, pues se omitió por parte del Congreso de la República el trámite de efectuar la publicación de las ponencias y de lo aprobado. Luego de realizar un análisis del trámite llevado a cabo en el Senado y en la Cámara de Representantes en cada una de sus comisiones, ponentes y plenaria, para finalizar diciendo que dicha entidad no cumplió con las publicaciones exigidas por la Constitución y por la Ley 5ª de 1992, al no publicar el texto definitivo y aprobado en la Plenaria

---

<sup>181</sup> M.P. Manuel José Cepeda.

de la Cámara de Representantes, por lo cual dicha irregularidad vulnera abiertamente el principio de publicidad.

- 3.10.4.2.** Al respecto, la Sala Plena encuentra que no le asiste razón al accionante en la medida que el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual, según el actor no fue publicado, se observa en la **Gaceta del Congreso No. 425 de 17 de junio de 2015**, motivo por el cual dicha afirmación que carece de sustento.

En este entendido, como la argumentación del cargo carece de sustento la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el mismo no prospera.

### **3.10.5. NO VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN**

- 3.10.5.1.** El actor considera que el trámite de la ley objeto de estudio agotó las dos legislaturas, ya que inició el 18 de septiembre de 2013 y fue sancionada el 6 de julio de 2015, razón por la que esta irregularidad en el procedimiento no puede subsanarse, pues conforme a lo señalado en el artículo 162 superior, *“ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”*.

- 3.10.5.2.** Frente a este argumento, observa la Corte que durante el trámite de la Ley 1762 de 2015 se dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 162 Superior. Lo anterior, se verifica al observar la fecha en que el proyecto fue radicado en el Senado de la República y la fecha en que fue aprobado en cuarto debate.

El proyecto fue radicado en el Senado de la República el 18 de septiembre del año 2013, es decir, en la legislatura que empezó el 20 de julio de 2013 y que terminó el 20 de junio de 2014. Fue aprobado en primer debate el 17 de junio de 2014<sup>182</sup> y en segundo debate el 9 de diciembre de 2014<sup>183</sup>.

Por su parte, el proyecto fue aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes el 2 de junio de 2015<sup>184</sup> y en segundo debate, por la Plenaria de dicha cámara el 16 de junio de 2015<sup>185</sup>, o sea en la siguiente legislatura que empezó el 20 de julio de 2014 y que terminó el 20 de junio de 2015.

Finalmente, el informe de conciliación fue aprobado por la Cámara de Representantes el 17 de junio de 2015 según consta en las Acta de Plenaria No. 74<sup>186</sup> y por el Senado de la República el día 18 de junio de

---

<sup>182</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 355 del 17 de julio de 2014.

<sup>183</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 148 del 27 de marzo de 2015.

<sup>184</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 484 del 15 de julio de 2015.

<sup>185</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 783 del 2 de octubre de 2015.

<sup>186</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 1065 del 18 de diciembre de 2015.

2015, de conformidad con el Acta de Plenaria No. 68<sup>187</sup>, cumpliendo así el mandato constitucional de no exceder dos legislaturas.

Bajo ese entendido, se rechazará el cargo propuesto por el accionante.

**3.10.5.3.** En consecuencia, colige la Corte Constitucional que desde el punto de vista formal, la Ley 1762 de 2015 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992.

#### **4. DECISIÓN**

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-208 de 2016, por el cargo de violación al principio de publicidad en el trámite de la Ley 1762 de 2015, en relación con la publicación del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

**SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE** la Ley 1762 de 2015 por los demás cargos analizados en esta Sentencia.

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 PRETEL CHALJUB  
Magistrado

---

<sup>187</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 806 del 9 de octubre de 2015.

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General