Bogotá D.C., 5 de noviembre de 2015.

Magistrada

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Corte Constitucional

E. S. D.

Referencia: Expediente D-10970. Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1762 de 2015, "por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal".

Demandante: Henry Villarraga Oliveros.

Respetada Magistrada:

RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.425.255, expedida en Bogotá, obrando en mi calidad de Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 016 de 2014¹, de forma respetuosa me permito

La norma en cita dispone: "ARTÍCULO 9. DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. La Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales

intervenir en el presente proceso con el fin de solicitar a esa Corporación que (i) **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, atendiendo a los cargos primero, segundo, tercero y cuarto, y (ii) **SE DECLARE INHIBIDA** respecto al cargo quinto de la demanda de la referencia. En el evento en que decida pronunciarse de fondo frente a dicho cargo, se solicita **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, en relación con los argumentos expuestos en el citado cargo.

Esta intervención seguirá la siguiente estructura metodológica: (i) se señalará la ley que solicita el demandante sea declarada inexequible; (ii) se hará un breve resumen de los principales fundamentos de la demanda; (iii) se presentarán los argumentos que sustentan la constitucionalidad de la norma acusada; y (iv) se expondrán las razones por las cuales la Corte Constitucional debería declararse inhibida respecto del cargo quinto de la demanda. La Fiscalía General de la Nación no se pronunciará frente a los cargos sexto y séptimo de la demanda, referentes a presuntos vicios de trámite. Al respecto, se atendrá a lo que se pruebe dentro del proceso de la referencia.

I. El OBJETO DE LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS.

A. La norma demandada.

El demandante solicita que se declaren inexequibles los 57 artículos de 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". Por razones de espacio, en esta intervención se omite transcribir la Ley demandada en su integralidad.

cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Intervenir en los procesos constitucionales y en las demandas de inconstitucionalidad, de interés para la Fiscalia General de la Nación".

B. Normas constitucionales presuntamente infringidas y fundamentos de la violación.

El demandante plantea que la ley acusada desconoce o vulnera el Preámbulo, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 15, 16, 21, 25, 26, 28, 29, 34, 38, 53, 58, 78, 83, 84, 93, 94, 121, 122, 123, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 161, 169, 214, 228 y 229 de la Constitución, la Declaración de Derechos Humanos (artículos 10 y 11), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 9). Concretamente plantea los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

1. Cargo primero: violación del principio non bis in ídem.

El actor inicia su exposición del cargo advirtiendo que la libertad de configuración normativa que le asiste al Legislador no es absoluta y tiene límites, entre los que se incluyen la garantía de los derechos fundamentales que están consagrados en la Constitución Política. Entre éstos se encuentra el derecho al debido proceso (artículo 29 constitucional), que incluye la garantía a "no ser juzgados dos veces por el mismo hecho".

Para el actor, el Legislador se "extralimitó, contraviniendo derechos fundamentales, al desconocer las prohibiciones consagradas en el artículo 29 de la CP y normas de tratados internacionales que regulan derechos humanos". Para el demandante, el Legislador, en un "acto de expansionismo punitivo desproporcionado", quebrantó el artículo 29 de la Constitución, a partir de la nueva confección sistemática de los tipos de penales de (i) contrabando; (ii) favorecimiento y facilitación del contrabando; (iii) favorecimiento del contrabando de hidrocarburos; y (iv) fraude aduanero. Según el actor, estos tipos se constituyeron en delitos subyacentes del punible de lavado de activos. En su concepto, esto conlleva a que quienes llevan a cabo este tipo de actividades, terminen siendo juzgados y sancionados dos veces por el mismo acto.

² Folio 46 del escrito de demanda.

³ Folio 47 del escrito de demanda.

El actor describe la naturaleza y caracterización del delito de lavado de activos a partir de la Sentencia C-685 de 2009, donde la Corte Constitucional reitera lo expresado en otras sentencias, recordando la definición del delito de lavado de activos de la siguiente manera:

"[E]strechamente ligado con el fenómeno de internacionalización del crimen se encuentra el delito de lavado de activos. Más allá de las definiciones de los tratados pertinentes, por lavado o blanqueo de activos se entiende toda operación material o jurídica dirigida a cubrir con manto de legalidad los bienes obtenidos con el delito. En tanto que el blanqueo de dinero no constituye más que una práctica comercial de naturaleza monetaria, el mismo es común a todas las modalidades delictivas de alta rentabilidad. Por ello, desde los traficantes de narcóticos hasta los comerciantes de seres humanos se valen de las operaciones de lavado de activos para justificar ante las autoridades la procedencia de sus dineros espurios"⁴.

Así mismo, el actor señala que la mencionada jurisprudencia establece que el delito de lavado de activos supone el agotamiento de tres fases: la primera, de circulación o colocación de dinero, que consiste en introducir el dinero en el sistema financiero; la segunda, de distorsión o diversificación, que se relaciona con ingresar el dinero en operaciones complejas para borrar su origen ilícito. Y, por último, la fase de retorno, en la cual el dinero ilícito, ficticiamente legalizado, ingresa al patrimonio del sujeto para que reclame las ganancias del ilícito.

El accionante menciona que Colombia, en su lucha por la erradicación del delito de lavado de activos, ha suscrito y ratificado distintos instrumentos internacionales sobre esta materia. Además, ha firmado distintos acuerdos bilaterales para la lucha contra este delito. Todos estos han sido revisados por la Corte Constitucional.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Aduce el actor que el delito de lavado de activos también ha sido objeto de regulación en el derecho interno. Resalta que antes de la expedición de la Ley 1762 de 2015, este delito contaba con 55 conductas punibles subyacentes, tanto directa como indirectamente. Por lo que, para el actor, hoy se podría considerar que la lista ha aumentado a 59 conductas. Al respecto, expone que "ninguno o pocos de estos punibles ha tenido que introducirse dentro del tipo de lavado de activos para ser considerado delito subyacente de aquel; en tanto el operador jurídico en aplicación a las recomendaciones, tratados y convenciones internacionales, ha venido desarrollando jurisprudencialmente y en acatamiento a esa persecución de tan grave delito las cincuenta y cinco (55) conductas penales que directa o indirectamente tocan con el punible de lavado de activos (...)"⁵.

El actor argumenta que el delito de lavado de activos y los cuatro tipos mencionados con anterioridad, están conformados por verbos rectores que, en su concepto, no permiten hacer una diferenciación clara entre unos y otros. Al respecto, afirma que se presenta "una sombra común entre cada uno de los verbos rectores". Menciona que "varias de tales acepciones verbales llevan implícito un comportamiento al que necesariamente debe preexistir otro".

Desde el punto de vista del actor, no es posible delimitar las conductas acudiendo al concurso de tipos, ni a los principios interpretativos de especialidad, subsunción, alternatividad y consunción. Concluye que esto conduce al quebrantamiento del principio de tipicidad estricta.

Considera el demandante que el Legislador se excedió en su facultad de regular y falló en la técnica legislativa que empleó. Para el actor, estas conductas ya se encontraban reguladas en tratados internacionales y en el ordenamiento jurídico interno. Por tal razón, considera que si lo que deseaba el Legislador era hacer más gravosa la conducta, "debió simplemente aumentar el marco punitivo, así como lo hizo con otros

⁵ Folios 63 y 64 del escrito de la demanda.

⁶ Folio 59 del escrito de la demanda.

⁷ Folio 59 del escrito de la demanda.

tipos"8, sin abandonar su deber de garantía de los derechos fundamentales, tal como está establecido en el artículo 2 Superior. Considera el demandante que el Legislador, actuó siguiendo al expansionismo punitivo e infringió el principio de intervención mínima.

El actor referencia documentos internacionales9, en virtud de los cuales se ha intentado abordar el tema de los delitos subyacentes y los delitos graves que componen, de distintas maneras según el ordenamiento jurídico al que corresponda, el tipo de lavado de activos. Resalta que, "en ese contexto si bien dentro del catálogo de recomendaciones sobre delitos graves, se incorpora el delito de contrabando, ello no es óbice para que el legislador se hubiese olvidado de la última de las recomendaciones, en el sentido de que al momento de adoptar la decisión sobre la gama de delitos subyacentes debe decidir de acuerdo a su legislación nacional, la forma de tipificación y la naturaleza de los delitos que pueden convertirlos en graves"10.

Cargo segundo: violación del principio de unidad de materia. 2.

El demandante considera que con la expedición de la Ley 1762 de 2015 se modificaron indistintamente varios ordenamientos, a saber: Ley 223 de 1995, Ley 336 de 1996, Ley 388 de 1997, Ley 526 de 1999, Ley 599 de 2000, Ley 633 de 2000, Ley 1454 de 2011 y Ley 1712 de 2014. Indica que todas estas normas resultaron modificadas por la nueva ley, dado que con ésta se adoptaron instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, lavado de activos y la evasión fiscal. No obstante, según el accionante, varias de las disposiciones de la Ley acusada no tienen relación temática alguna con las normas antes citadas.

Continúa su argumentación señalando que las leyes deben satisfacer las exigencias establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional,

?____<u>_</u>

⁸ Folio 60 del escrito de la demanda.

⁹ Reglamento modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas, y otros Delitos Graves; y la doctrina de las Cuarenta Recomendaciones y las Nueve Recomendaciones Especiales contra el Financiamiento del Terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). 10 Folio 62 del escrito de la demanda.

frente a la unidad de materia, y cita apartes de la Sentencia C-133 de 2012¹¹. En ese sentido, destaca que la jurisprudencia ha señalado que la unidad de materia no equivale a simplicidad temática, por cuanto ello conduciría a limitar sin razón alguna el ámbito de competencia del Legislador para confeccionar las leyes. De otra parte, arguye que la Corte ha precisado los criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento de la unidad de materia, como son la conexidad causal, temática, sistemática o teleológica.

El demandante complementa su argumentación indicando que "al revisar el marco normativo de la Ley 1762 de 2015, no se entiende por qué si la temática del Legislador 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 (sic) que esta conducta que ya aparecía dentro del ordenamiento jurídico, y contaba con un amplio espectro de delitos subyacentes o determinantes del mismo, -pues en total ascendían a 55 conductas punibles graves generadoras de dinero sucio que causan daño al ordenamiento económico y social-, hoy, en virtud a este marco normativo se le adicionan cuatro conductas punibles subyacentes" 12.

La demanda plantea similares argumentos para el caso del delito de lavado de activos. Señala que ya existía un buen número de instrumentos, con los cuales se han venido atacando las organizaciones dedicadas al manejo e incorporación de dineros ilegales.

El demandante esboza que "[p]or esa razón resulta no solo un contrasentido sino una verdadera desproporción del legislador, que bajo el sofisma de querer adoptar instrumentos contra el lavado de dinero, se quiera presentar como una circunstancia conexa el delito de contrabando, y al abrigo de dicho argumento se haya incorporado sin razón alguna otra serie de conductas subyacentes o determinantes del lavado de activos, como es el

¹² Folio 69 del escrito de demanda.

?_____

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

caso del favorecimiento al contrabando, el favorecimiento al contrabando de hidrocarburos y el fraude aduanero (...)"¹³.

Finalmente, expone que "al hacer el estudio, análisis y comparación de los diversos temas, modificaciones y supresiones que tuvo la discusión, debate y aprobación del proyecto de Ley 094 de 2013 Senado y 190 de 2014 de Cámara, se podrá observar la inconsistencia dejada en los mismos cuando se compara lo publicado en las gacetas en cada debate y aprobación por ella surtido (sic) conforme da cuenta el cuadro que en anexo No.2 allego a esta demanda donde surge naturalmente que en el tercer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no se publicó el texto aprobado por la Comisión en la Gaceta del Congreso, y por lo tanto, resulta violentado el principio de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, en tanto que no se puede realizar el ejercicio comparativo requerido para conocer si en verdad lo supuestamente votado y aprobado corresponde a lo publicado en el medio oficial de publicidad de dichos trámites legislativos" 14.

3. Cargo tercero: el Legislador vulneró la reserva de ley orgánica (artículo 151 Superior) al expedir la Ley 1762 de 2015.

Sostiene el accionante que la Ley 1762 de 2015 es abiertamente inconstitucional, pues, a pesar de reglamentar materias de competencia exclusiva de leyes orgánicas, fue tramitada como una ley ordinaria. Concretamente, señala que los siguientes asuntos son materias que, en su concepto, deben ser reguladas por leyes orgánicas:

a. El artículo 15 de la ley demandada establece que, cuando se demuestre que las mercancías no sujetas al impuesto al consumo han ingresado al territorio aduanero nacional de forma irregular, los departamentos y el Distrito Capital deberán dar traslado a la autoridad aduanera para lo de su competencia.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Folios 69 y 70 del escrito de demanda.

Para el accionante, la anterior función no podía asignarse por medio de ley ordinaria. Considera que según el artículo 151 Superior, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales debe reglamentarse por una ley orgánica. Adiciona que esta materia es regulada por la Ley 1454 de 2011, "[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

b. A través de la ley cuestionada se introdujeron modificaciones a una ley estatutaria, la Ley 1712 de 2014 "[p]or medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información púbica nacional y se dictan otras disposiciones". Para tal efecto, debía seguirse el trámite establecido en el artículo 153 de la Constitución. Resalta el accionante que una "reforma o modificación" de esa naturaleza, debía realizarse en una misma legislatura. Esto no ocurrió en el caso bajo análisis. La norma fue "tramitada o iniciada desde la legislatura del segundo periodo del año 2013 y culminó en la primera legislatura del presente año" 15.

c. La ley objeto de examen modifica las Leyes 1454 de 2011, "[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones" y 338 de 1997, "[p]or la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones". Según el accionante, esta última es una extensión de la Constitución "en la medida que prolonga los principios y valores que la Carta Magna no pudo desarrollar por técnica constitucional frente a Entidades Territoriales, y por ende ella, es una Ley orgánica que requería conforme al Art. 151 de la CP, unas exigencias y especialidades en su trámite, debate, aprobación y expedición (...)"¹⁶.

El demandante concluye que la norma demandada es una ley orgánica, que conforme al artículo 151 Superior, debía cumplir con exigencias específicas frente a su trámite, debate, aprobación y expedición, en tanto que: (i) le está dando "facultades" a gobernadores y alcaldes municipales y (ii) "desconoce abiertamente los derechos de los pueblos indígenas que habitan en zonas fronterizas, ya que se gravan a estas comunidades sin

1

¹⁵ Folio 70 del escrito de demanda.

¹⁶ Folio 71 del escrito de la demanda.

haberse socializado ni realizado las consultas previas que se requieren para afectar a dichas comunidades"¹⁷.

4. Cargo cuarto: La Ley 1762 de 2015 vulnera el artículo 189-25 de la Constitución, al afectar la cláusula especial de regulación y competencia del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

El demandante afirma que la Ley 1762 de 2015 viola la Constitución porque desconoce que, las funciones asignadas por el artículo 189-25 de la Carta Política al Presidente de la República para la regulación de aspectos aduaneros, son de su competencia exclusiva. El accionante considera que cualquier regulación de tales temas, por parte del Legislativo, implica una violación del principio de separación de poderes y una usurpación de funciones públicas.

5. Cargo quinto: el Legislador desbordó su competencia al penalizar prácticas de algunos pequeños y medianos comerciantes.

El demandante afirma que el Legislador se equivocó al penalizar y perseguir al sector minorista del comercio, y no a los grandes contrabandistas, siendo los primeros quienes buscan su sustento diario con actividades, en su concepto, lícitas. Considera además, que el privilegio hacia las grandes cadenas y superficies atenta contra la libertad de oficio de quienes ejercen una "actividad económica que por más de 50 años ha sido tolerada y aceptada socialmente por toda la sociedad colombiana" y y endo en contravía de los derechos consagrados en los artículos 26, 38, 58 y 33 de la Carta Política.

El accionante afirma que la Ley 1762 de 2015 vulnera los derechos económicos, sociales y culturales de "los pequeños y medianos

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Folio 79 del escrito de demanda.

comerciantes de todo el país y específicamente los de los Sanandresitos "19. Argumenta que tales derechos se encuentran ligados a la dignidad humana, que es protegida por la Constitución y las normas internacionales.

Manifiesta que la ley acusada desconoce sus derechos por (i) crear una "gran brecha entre pobres y ricos"20; (ii) "entronizar (...) actividades monopolísticas"21; (iii) imponer trabas y gravámenes desmedidos22; y (iv) no desarrollar salvaguardas, ni protecciones a sectores menos favorecidos y minoritarios de la población, con rompimiento de los principios de igualdad, no discriminación y de buena fe.

El accionante señala que el contrabando es un fenómeno de responsabilidad exclusiva del Estado, en razón a su ineficacia y desidia. En su concepto, se ha permitido que los grandes importadores ingresen productos amparados en supuestas importaciones legales, con la modalidad de "levante de contenedores", que luego venden a pequeños y medianos comerciantes, que de buena fe "confían plenamente en que sus mercancías han ingresado al país de forma legal y cumpliendo con los requisitos aduaneros correspondientes"23.

Problemas jurídicos. C.

Los argumentos expuestos por el demandante plantean a la Corte Constitucional los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Viola el Legislador el principio de non bis in ídem, al modificar el artículo 323 de la Ley 599 de 2000 (en el que se tipifica el lavado de activos), mediante la adición, a través del artículo 11 la Ley 1762 de 2015, de nuevos delitos subyacentes como elementos normativos24 del tipo penal de lavado de activos?

¹⁹ Folio 78 del escrito de la demanda.

²⁰ Folio 78 del escrito de demanda.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Folio 80 de la demanda.

²⁴ La Corte Constitucional ha precisado que, "los ingredientes normativos no son propiamente elementos del tipo sino corresponden a expresiones que pueden predicarse de cualquiera de ellos y buscan cualificar a los sujetos activo o pasivo o al objeto material, o pretenden precisar el alcance y contenido de la propia

- 2. ¿Transgredió el Legislador el principio de unidad de materia en la expedición de la Ley 1762 de 2015, si se tiene en cuenta que (i) varias de sus disposiciones aparentemente no guardan relación con la intensión del Legislador de adoptar instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos, y la evasión fiscal; y (ii) al parecer, existe una supuesta incongruencia entre el núcleo temático de la Ley y su título y objeto?
- 3. ¿Con la expedición de la Ley 1762 de 2015 el Legislador desconoció las reservas de ley orgánica y estatutaria, al haber modificado las Leyes 338 de 1997, 1454 de 2011 y 1712 de 2014, sin cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución para la reforma de leyes orgánicas (artículo 151 Superior)?
- 4. ¿Vulnera la Constitución, concretamente los principios de separación de poderes y de competencias, que el Legislador expida una norma con la intención de prevenir, sancionar y controlar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, si se tiene en cuenta el Presidente de la República tiene la facultad de modificar el régimen de aduanas de acuerdo con la ley?
- 5. ¿Con la expedición de la Ley 1762 de 2015 el Congreso desbordó su competencia constitucional legislativa al penalizar prácticas de algunos pequeños y medianos comerciantes contrarias a la Ley?

conducta o de una circunstancia derivada de la misma, correspondiéndole al juez penal en todo caso, examinar su ocurrencia; es decir, valorar la conducta como delictiva". Corte Constitucional, Sentencia C-319 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

II. ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS POR EL DEMANDANTE.

A. La Ley 1762 de 2015 no transgrede el principio non bis in ídem.

El principio de *non bis in ídem* está consagrado en el artículo 29 de la Carta Política como una de las garantías del derecho al debido proceso²⁵, por medio de la cual toda persona tiene derecho a "no ser juzgada dos veces por el mismo hecho".

Este principio ha sido reconocido en instrumentos internacionales ratificados por Colombia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.7, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.4, donde se reconoce dentro de las garantías judiciales que se deben respetar a los individuos. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos este principio "busca proteger los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos"²⁶.

La Corte Constitucional ha reconocido que la finalidad del mencionado principio radica en:

"[E]vitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, éste principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una

²⁶ Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 66.

²⁵ "El debido proceso es un principio de acuerdo al cual toda persona tiene derecho a unas garantías procesales mínimas, en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas. De acuerdo con el artículo 29 constitucional y, en relación con el asunto que nos ocupa, implica i) que nadie puede ser juzgado "sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente" y, ii) que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho". Corte Constitucional, Sentencia T-866 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

persona sea colocada en la situación descrita. De ahí que la Constitución prohíba que un individuo sea 'juzgado dos veces por el mismo hecho' (...)"²⁷.

En igual sentido, el Tribunal Constitucional ha determinado que la protección al principio de *non bis in ídem* "no se agota en proteger a las personas del riesgo de verse involucradas más de una vez en procesos penales por el mismo hecho. El derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho persigue la finalidad última de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo"²⁸.

Por esta razón, el Legislador penal debe ser especialmente cuidadoso al configurar los delitos y establecer las penas, para así no vulnerar los principios de seguridad jurídica y justicia material. Es de esta forma como el Legislador debe, al igual que el operador judicial y administrativo, respetar este derecho fundamental, cuidando que con su configuración y aplicación de las normas no se generen dobles sanciones a un mismo individuo por los mismos hechos, o no se someta a alguna persona a juicios sucesivos por hechos idénticos²⁹.

Ahora bien, el Congreso de la República, en virtud de los artículos 114 y 150 Superiores, es competente para determinar "que bienes jurídicos son susceptibles de protección penal, las conductas que deben ser objeto de sanción, y las modalidades y la cuantía de la pena" Sin embargo, su libertad de configuración legislativa en materia penal no es absoluta. Esta se circunscribe a una serie de límites, debido en parte a la constitucionalización del derecho penal, con lo cual las normas sustanciales y procedimentales deben ser en extremo respetuosas de los derechos fundamentales³¹, entendiendo además el derecho penal como *ultima ratio*.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que los valores, preceptos y principios consagrados en la Carta Fundamental son los límites a los cuales

 ²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-521 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

debe ceñirse el Legislador en la elaboración de normas penales. En la Sentencia C-939 de 2002³², la Corte hizo una exposición sobre las limitaciones del Legislador en materia de tipificación de las conductas penales y establecimiento de las sanciones, la cual, dada su relevancia, se reproduce en lo esencial a continuación:

- "5. Respecto del poder punitivo ordinario del Estado, la Corte Constitucional ha reiterado que el legislador goza de amplia competencia (libertad de configuración legislativa) para definir cuáles conductas han de ser consideradas punibles y fijar las penas correspondientes a tales comportamientos. Así mismo, ha indicado que frente al ejercicio de dicha libertad de configuración, la Constitución opera como un mecanismo de 'control de límites de competencia del legislador, con el fin de evitar excesos punitivos'.
- (...) la Corte ha entendido que los derechos constitucionales de los asociados se erigen en límite de la potestad punitiva del Estado, de manera que su núcleo esencial y criterios de razonabilidad, proporcionalidad y estricta legalidad, constituyen límites materiales para el ejercicio ordinario de esta competencia estatal. Estos criterios se aplican tanto a la definición del tipo penal como a la sanción imponible.
- 5.1 Deber de observar la estricta legalidad. En punto a este deber, la Corte ha señalado (i) que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material) y que (ii) es obligatorio respetar el principio de tipicidad: 'nullum crimen, nulla poena, sine lege previa, scripta et certa'. De manera que el legislador está obligado no sólo a fijar los tipos penales, sino que éstos tienen que respetar el principio de irretroactividad de las leyes penales (salvo favorabilidad), y definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-939 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

- 5.2 Deber de respetar los derechos constitucionales. En relación con los derechos constitucionales, la Corte ha señalado que los tipos penales, se erigen en mecanismos extremos de protección de los mismos, y que, en ciertas ocasiones el tipo penal integra el núcleo esencial del derecho constitucional. Por lo mismo, al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos ratificados por Colombia y, en general, el bloque de constitucionalidad.
- 5.3 Deber de respeto por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Respecto de la proporcionalidad y la razonabilidad del tipo penal y su sanción, la Corte ha indicado que al establecer tratamientos diferenciales se somete a un juicio estricto de proporcionalidad del tipo, así como de la sanción. La proporcionalidad, implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional (...).

(...)

6. En suma, al igual que ocurre con el resto de competencias estatales, el ejercicio del poder punitivo está sujeto a restricciones constitucionales, tanto en lo que respecta a la tipificación como a la sanción. No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables. Lo mismo puede predicarse de las sanciones. Estas restricciones, como se indicó antes, operan frente a toda decisión estatal en materia punitiva".

Al respecto, resulta necesario precisar que el Legislador al expedir la Ley 1762 de 2015, fue respetuoso de los mencionados deberes de los que es titular en el ejercicio de sus labores legislativas, así:

- 1. Respecto del deber de observar la estricta legalidad, la norma se encuentra configurada de manera expresa y clara, cumpliendo con los criterios exigidos para ser aplicada sobre la base del respeto a los derechos constitucionales de sus receptores y no genera confusión entre los verbos rectores de los distintos tipos como considera el demandante. Ello, como consecuencia de la caracterización y configuración propia del tipo de lavado de activos, tal como se expondrá en los párrafos siguientes.
- 2. En relación con el deber de respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se debe precisar que la ley objeto de estudio cuenta con una configuración normativa idónea para la protección del bien jurídico tutelado y para enfrentar el avance de los fenómenos de lavado de activos y evasión fiscal, que requerían de una normatividad acorde con la situación actual del problema y la política criminal adoptada por el Estado para combatirlos.

Asimismo, la modificación de los tipos penales es respetuosa del principio de proporcionalidad, si se considera que presenta diferenciaciones en su consagración, determinadas según las características que recoja la conducta ilícita. Así, por ejemplo, en algunos de los tipos se recoge diferenciación según la calidad de quien ejerza la acción, o en cuanto a sanciones, según la cantidad o proporción en que se cometa la conducta. Por ejemplo, para el delito de contrabando el Legislador determina que, "si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre mercancías en cuantía superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de nueve (9) a doce (12) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito".

3. Respecto del deber de respetar los derechos constitucionales, la norma fue expedida en atención a la protección y garantía de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política y en los tratados

internacionales sobre derechos humanos. Para sustentar esta afirmación, tratándose del derecho al debido proceso y su garantía de non bis in ídem, que según el demandante son vulnerados por la norma acusada, se expone a continuación la estructuración del tipo de lavado de activos, el contenido de la garantía del principio de non bis in ídem y los requisitos de configuración requeridos para determinar que se ha incurrido en la violación de tal garantía. La configuración legislativa penal establecida en la Ley 1762 de 2015 no vulnera el mencionado principio, tal como se demostrará en apartes posteriores de esta intervención.

Frente a este cargo el demandante considera que:

"Al analizar la nueva estructura típica de los delitos de: (i) Contrabando; (ii) Favorecimiento y facilitación del contrabando; (iii) Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos; (iv) Fraude aduanero; y (v) Lavado de activos, no cabe la menor duda que el legislador patrio rompiendo con los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad en un acto de expansionismo punitivo desproporcionado, quebrantó el artículo 29 de la carta de derechos, en la nueva confección sistemática de esos tipos penales, por la incorporación de los delitos de favorecimiento al contrabando, favorecimiento al contrabando de hidrocarburos y contrabando como delitos subyacentes del punible de lavado de activos, lo cual conduce necesariamente a que se termine juzgando y sancionando por más de dos veces el mismo comportamiento asignándole un nombre diferente.

(...) No obstante los diferentes pronunciamientos que ha realizado la Corte Constitucional respecto del delito de lavado de activos, y de cara a las cuatro estructuras típicas que se han citado, ellas contienen una serie de verbos rectores para identificar las conductas en ellas descritas, que no es factible delimitarlas con claridad por cuanto varias de tales acepciones verbales llevan implícito un comportamiento al que necesariamente debe preexistir otro, sin que sea factible realizar esa delimitación acudiendo a la teoría del concurso de conductas

punibles y los principios interpretativos de *especialidad*, *subsunción*, *alternatividad y consunción*, que podrían aplicarse por los operadores judiciales, puesto que la sombra común existente entre cada uno de los verbos rectores, no permite que se delimite claramente un comportamiento del otro, lo que conduce a que se quebrante el principio de tipicidad estricta"³³.

Respecto al fundamento de este cargo, resulta importante tener en cuenta la estructuración del tipo de lavado de activos, para determinar si efectivamente se vulnera el principio de *non bis in ídem* con la modificación efectuada por la Ley 1762 de 2015.

El delito de lavado de activos consiste en "la operación realizada por el sujeto agente para ocultar dineros de origen ilegal en moneda nacional o extranjera y su posterior vinculación a la economía, haciéndolos aparecer como legítimos"³⁴. Esta conducta ha tenido un perfeccionamiento en su tipificación como respuesta al desarrollo del fenómeno y su incidencia no solo en Colombia, sino en el mundo. Estos avances responden a los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia, y a los acuerdos de cooperación internacional de los que también hace parte.

Así, el Estatuto Anticorrupción de 1995 configuró en el ordenamiento jurídico interno el delito de lavado de activos como una modalidad de receptación (Artículo 177 del Decreto 100 de 1980), dentro de las conductas atentatorias de la administración de justicia. A causa de la obligación adquirida por Colombia con la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, se vio la necesidad imperante de modificar el artículo 177 del Decreto 100 de 1980. Con la Ley 365 de 1997, el lavado de activos se tipificó como un delito autónomo, atentatorio del orden económico y social. Posteriormente, este tipo fue incluido en el Código Penal en el artículo 323.

Folios 47 y 59 del escrito de demanda.
Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 5 de octubre de 2006, M.P. Mauro Solarte Portilla.

A raíz de la evolución de este tipo penal y de sus elementos normativos³⁵, se han presentado distintos debates. Para el interés de esta intervención, se ha estudiado si el delito de lavado de activos es autónomo o por el contrario es subordinado. Ello, porque los bienes o activos que se pretende envolver de legalidad deben provenir de una serie de conductas delictivas en él descritas como antecedentes o subyacentes.

El ordenamiento jurídico colombiano es uno de los sistemas que consagran este delito como autónomo. También lo han hecho legislaciones como la española o la alemana, bajo el supuesto de que para su comisión se requiere la existencia de una actividad ilícita previa, dado que la finalidad del delito es encubrir con legalidad, bienes que tienen origen en la ilicitud. Para ello se ha hecho uso de dos modelos:

"El primero consiste en efectuar un listado de punibles cuya comisión previa al blanqueo de capitales es condición insuperable para que pueda realizarse. De esta corriente expansiva participan legislaciones como la estadounidense, la alemana, la canadiense, la danesa, la italiana, la griega y la colombiana. El segundo modelo, seguido entre otros países, por Suiza, Austria y España, se remite a delitos previos reputados por los estatutos penales como graves, término que implica conductas ilícitas de cierta entidad, sancionados con pena de prisión"³⁶.

La Corte Suprema de Justicia, al estudiar el tipo de "Fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o municiones", determinó la composición del delito desde el punto de vista objetivo y se refirió al elemento o ingrediente normativo "sin permiso de autoridad competente" de la siguiente manera: "un ingrediente, 'sin permiso de autoridad competente', que es normativo en la medida en que contempla una valoración de índole jurídica (autorización legal), pero que es más descriptivo en tanto alude a una situación o circunstancia predominantemente fáctica (no tener el salvoconducto). // En lo que a este último elemento se refiere, salta a la vista que para su corroboración es menester partir de unos datos o hechos de naturaleza objetiva, derivados de los medios probatorios recaudados durante la actuación. (Lo mismo puede predicarse con cualquier otro elemento del tipo, incluso de los subjetivos o eminentemente normativos.)". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 2 de noviembre de 2011, Rad. 36544, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca.

Revista de Derecho Penal y Criminología. Universidad Externado de Colombia. Informática y delito de lavado de activos. Vol. 28, Núm. 84 (2007). Hernando A. Hernández Quintero. Pág. 68.

A pesar de que de su configuración hagan parte una serie de actividades ilícitas, como elementos normativos, ello no condiciona la autonomía del tipo, pues no se requiere:

(i) Que la conducta de los delitos subyacentes sea desplegada por el mismo sujeto activo del delito de lavado de activos. Para la adecuación típica de este delito no se exige que quien ejecute alguno de los delitos subyacentes sea el mismo sujeto que incurra en el tipo de lavado de activos. Se requiere únicamente que el sujeto activo conozca el génesis ilícito de los bienes a ocultar.

El tipo no requiere sujeto activo calificado, pues "dicha conducta típica puede ser realizada por cualesquier persona a través de uno cualquiera de los verbos rectores relacionados en la norma -adquirir, resguardar, invertir, transportar, transformar, custodiar, administrar- bienes provenientes de los delitos de extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, o relacionados con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, así como también del tráfico de armas y comportamientos delictivos contra el sistema financiero, la administración pública y los vinculados con el producto de los ilícitos objeto de un concierto para delinquir -conductas estas últimas adicionadas en la nueva normatividad y que no aparecían descritas en el precepto derogado-, como también lo fueron las actividades de tráfico de migrantes y trata de personas por el Art. 8º de la Ley 747 de 2002; darle apariencia de legalidad o legalizar tales bienes, ocultar o encubrir su verdadera naturaleza, origen ubicación o destino, movimiento o derechos sobre los mismos; o realizar cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito"37.

(ii) Que exista pronunciamiento judicial o administrativo respecto de la comisión de alguno de los delitos subyacentes. Al respecto resulta importante estudiar la configuración propia del tipo de lavado de activos, para determinar que los delitos subyacentes que lo componen son

³⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 5 de octubre de 2006 M.P., Mauro Solarte Portilla. En igual sentido, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 9 de abril de 2008, Rad: 23754, M.P. Sigifredo Espinosa Pérez.

elementos normativos38 del tipo, que determinan que los bienes objeto de blanqueo provienen de dichos delitos. De igual forma lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia al precisar que:

"No es dable asociar la demostración 'con certeza' de la actividad ilícita antecedente, o la 'prueba' de la conducta subyacente o el requerimiento de una declaración judicial 'en firme' que declare la existencia del delito base para fundamentar el elemento normativo del tipo en la conducta de lavado de activos. La Sala reitera la tesis de que lavar activos es una conducta punible autónoma y no subordinada.

El lavado de activos, tal como el género de conductas a las que se refiere el artículo 323, es comportamiento autónomo y su imputación no depende de la demostración, mediante declaración judicial en firme, sino de la mera inferencia judicial al interior del proceso, bien en sede de imputación, en sede de acusación o en sede de juzgamiento que fundamente la existencia de la(s) conducta(s) punible(s) tenidas como referente en el tipo de lavado de activos"³⁹.

De esta forma, se ha decantado en la jurisprudencia que no se requiere de pronunciamiento alguno sobre las conductas ilícitas subyacentes del tipo, basta con la inferencia de que los bienes objeto de ocultamiento tienen naturaleza ilegal. Esta autonomía es en sí misma una garantía para los indiciados, pues la existencia de verbos alternativos y de delitos que

³⁸ Al estudiar el tipo de "fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o municiones", la Corte Suprema de Justicia se refirió al elemento o ingrediente normativo "sin permiso de autoridad competente" de la siguiente manera: "un ingrediente, 'sin permiso de autoridad competente', que es normativo en la medida en que contempla una valoración de indole jurídica (autorización legal), pero que es más descriptivo en tanto alude a una situación o circunstancia predominantemente fáctica (no tener el salvoconducto). // En lo que a este último elemento se refiere, salta a la vista que para su corroboración es menester partir de unos datos o hechos de naturaleza objetiva, derivados de los medios probatorios recaudados durante la actuación. (Lo mismo puede predicarse con cualquier otro elemento del tipo, incluso de los subjetivos o eminentemente normativos.)". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 2 de noviembre de 2011, Rad. 36544, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca.

³⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia de 9 de junio de 2010, Rad. 28892, M.P. María del Rosario González de Lemos. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del ²⁸ de noviembre de 2007, Rad: 23174, M.P. Alfredo Gómez Quintero.

configuran la conducta resultan de ayuda para una correcta imputación de estos tipos penales⁴⁰, a lo cual se añade el hecho de que el lavado de activos solo se admite en modalidad dolosa⁴¹.

Una vez determinada la naturaleza autónoma del tipo de lavado de activos, se debe hacer referencia al contenido del principio de *non bis in ídem*. Éste no se reduce a la prohibición de que a una persona se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. La configuración de este principio es más compleja y requiere que se demuestre de manera estricta e inequívoca que en efecto se trata del mismo hecho y de la misma naturaleza procedimental⁴². Sobre la demostración del mismo hecho debe haber concurrencia de identidad de causa, objeto y persona. En palabras de la Corte Constitucional:

"Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

La identidad en la persona significa que el sujeto incriminado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

⁴¹ Moisés Sabogal Quintero, El Enriquecimiento Ilícito, el Lavado de Activos, el Testaferrato y la Extinción de Dominio, (Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2014), Pág. 95.

⁴⁰ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Rad. 23174, M.P. Alfredo Gómez Quintero.

⁴² Sobre la exigencia de que se trate de la misma naturaleza procedimental para que se configure una vulneración al principio non bis in idem, se debe tener en cuenta que el diseño del sistema jurídico colombiano permite que los mismos hechos den lugar a distintos tipos de responsabilidad y así a distintos tipos de juzgamiento, sin que con ello se vulnere la prohibición en cuestión. Piénsese por ejemplo en que la misma conducta puede derivar en fallos disciplinarios, de responsabilidad fiscal y penal adversos. También las conductas estudiadas en el presente análisis pueden dar lugar a sanciones penales y a sanciones administrativas impuestas por la Superintendencia. En estos casos no se vulnera la prohibición del non bis in idem, porque los procesos que generan responsabilidad penal son de naturaleza distinta a los administrativos sancionatorios adelantados por la Superintendencia. Sobre este punto no se hará mención en este escrito, porque el demandante fundamenta la vulneración al non bis in idem en que la descripción del tipo implica que el mismo hecho este penalizado en dos tipos distintos; y no alega nada en relación con procesos de otra naturaleza distinta a la penal.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos"43.

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

Tal como se expuso en apartes anteriores, la configuración del citado tipo por parte del Legislador no infringe los tres componentes antes mencionados (identidad de causa, objeto y persona) de la garantía procesal en cuestión. La doctrina ha determinado que el delito objeto de estudio puede perfectamente concursar con los tipos penales que lo originan:

"Por lo anterior, al realizarse referencia acerca del origen ilícito de las divisas, no se debe confundir el concepto de ingrediente normativo del tipo, al que se refiere el espectro en cuestión, con el de ley penal en blanco, pues de una parte, los ingredientes normativos son aquellas expresiones contenidas en los tipos penales que cualifican o bien a los sujetos activo o pasivo, o a bien al objeto material de la conducta descrita por el legislador, y, por lo tanto delimitan tanto el alcance como el contenido de la misma, de manera que le corresponde al juez en cada caso concreto valorar su configuración.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

El lavado de activos puede concursar perfectamente con cualquiera de los ilícitos que inicialmente lo originen, pues si la inferencia efectuada por el investigador en relación con el comportamiento ilícito subyacente, es, suficiente para acreditar la existencia de la actividad ilegal fuente del activo decomisado, resulta independiente la responsabilidad que se tenga o no en el delito de enriquecimiento ilícito de particulares o testaferrato, por lo que el autor del enriquecimiento ilícito puede ser determinador en el lavado y el testaferrato"⁴⁴.

El operador jurídico también cuenta con herramientas interpretativas ante los denominados concursos aparentes, "es en el plano de la aplicación de la ley que cobra una mayor relevancia el principio del *non bis in idem*. Para solventar las dificultades que se pueden presentar al operador jurídico para la realización de una correcta adecuación típica de la conducta, frente a eventos como los denominados concursos aparentes de tipos penales o de normas penales, la doctrina ha desarrollado algunos principios interpretativos que facilitan al administrador de justicia la forma como debe proceder. Estos son: el principio de especialidad, el de subsidiariedad, el de consunción y el de alternatividad"⁴⁵.

De otro lado, tampoco se vulnera la prohibición de *non bis in idem*, en tanto los tipos penales incluidos en la Ley-1762 no se traslapan con los tipos descritos en el artículo 323 del Código Penal, que describe el delito de lavado de activos.

Esto es, del análisis de la estructura de los tipos penales incluidos en la mencionada Ley 1762, en comparación con la estructura del tipo penal de lavado de activos (artículo 323 Código Penal), se concluye que con los primeros el Legislador no ha incluido la misma conducta en dos delitos distintos.

DIRECCION NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES DIAGONAL 22B (Avda. Luis Carlos Galán) No. 52-01 BLOQUE C PISO 3 BOGOTÁ, D.C. C O N M U T A D O R 5 7 0 2 0 0 0 - 4 1 4 9 0 0 0 Exts 4 5 9 8 - 4 5 9 1

Moisés Sabogal Quintero, El Enriquecimiento Ilícito, el Lavado de Activos, el Testaferrato y la Extinción de Dominio, (Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2014), Pág. 104 y 112 - 113.
Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

En efecto, el artículo 323 del Código Penal (lavado de activos) describe en su semántica tres elementos esenciales: i) unos bienes a cuyo dominio se accede por medio de una de las diez actividades delictivas consignadas en su texto⁴⁶, y unas conductas personales respecto de dichos bienes que impliquen, ii) adquirirlos, resguardarlos, invertirlos, transportarlos, custodiarlos o administrarlos, o iii) darles apariencia de legalidad mediante cualquier acción que tenga por propósito ocultar su origen ilícito.

Por otro lado, los delitos incluidos en la Ley 1762 citada se refieren al tipo descrito en el artículo 319 del Código Penal, según el cual configura un delito que: i) respecto de bienes en una cuantía determinada, se prohíben acciones relativas a ii) introducirlos o extraerlos del o al territorio colombiano por lugares no habilitados por la normatividad aduanera vigente, y iii) ocultarlos o disimularlos del mencionado control aduanero.

Se ve entonces que no existe traslape o confusión alguna como lo alega el demandante, entre los delitos incluidos en la Ley 1762 y el delito de lavado de activos. La estructura semántica y sintáctica de éstos, remiten inequívocamente a diferentes acciones respecto de bienes o mercancías con características distintas.

Esto se demuestra, si en un ejercicio hipotético se imagina la posibilidad concreta de incurrir en las acciones de uno de estos tipos respecto de los bienes con características que el tipo en cuestión describe, sin que ello implique que también se incurra en el otro delito. Es decir, es perfectamente claro que si se incurre en el delito de lavado de activos, ello no genera la duda *per se* sobre la configuración del delito de contrabando.

A su turno, los demás delitos de la Ley 1762 se relacionan con la estructura básica del tipo que describe el delito de contrabando. Por ejemplo, el contrabando de hidrocarburos supone la misma estructura reseñada arriba,

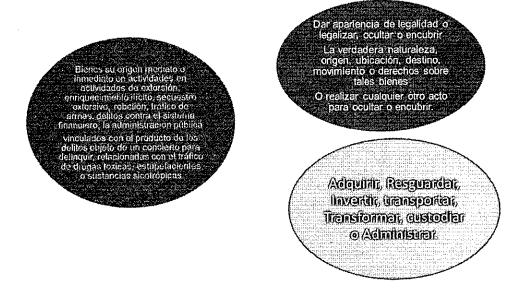
⁴⁶ Tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados

sólo que los bienes o mercancías se refieren a los hidrocarburos. Así, el delito de favorecimiento supone acciones adicionales en el mismo contexto de los bienes y mercancías que incumplen la normatividad aduanera. Dichas acciones adicionales se refieren a conductas ejercidas sobre estos bienes, que permitan mantener oculta su situación consistente en no haber cumplido la legislación aduanera.

Lo anterior hace que los demás delitos consignados en la Ley 1762 tampoco puedan ser confundidos con el delito de lavado de activos. La estructura, las acciones y las características de los bienes en unos y otros delitos son evidentemente distintos.

Un gráfico puede representar la anterior conclusión.

Los elementos de la estructura del tipo de lavado de activos, pueden representarse así:



Por su lado, los elementos de la estructura del tipo de contrabando, pueden representarse así:

Mercancias en cuantía superior a cincuenta (50) SMLMV Ocultar, disimular o sustracr de la intervención y control aduanero, o ingresar a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera

Inwedner o extraer al o desde el namberto colombieno por lugares no habilhados de acuerdo con la normativa adumen vigante

Por último, pese a que como se acaba de demostrar no es el caso, debe afirmarse - en gracia de discusión-, que si un caso concreto presenta la dificultad de imputación derivada de la semejanza entre el tipo penal de lavado de activos y el de contrabando, esta dificultad deberá resolverse de conformidad con las herramientas que la dogmática penal dispone para el efecto, tal como lo determinó la Corte Constitucional en caso similar al que nos ocupa, así:

"Ahora bien, (...) en tal caso47, los jueces y fiscales correspondientes resolverán el aparente conflicto de leyes de acuerdo con la dogmática penal que ofrece soluciones al respecto bajo los diferentes tipos de concurso de conductas punibles y los principios interpretativos en materia penal, aplicables a la controversia, sin lesionar el principio constitucional de non bis in ídem." 48

De esta manera, se determina que las modificaciones penales introducidas por la Ley 1762 de 2015 acusada, no infringen el principio de *non bis in ídem*, por cuanto el delito de lavado de activos consagrado en el artículo

⁴⁸ Corte Constitucional, C- 464 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos

⁴⁷ Este caso se refirió a lo siguiente: "...también puede ocurrir que en una determinada hipótesis de explotación de la mendicidad ajena con menores, se evidencie cierta semejanza con el tipo penal de trata de personas agravado..."

323 del Código Penal, es un delito autónomo, no dependiente de los delitos subyacentes que lo componen, y su estructura es radicalmente distinta a la del delito de contrabando y a la de los delitos derivados de él.

B. En el proceso legislativo que dio origen a la Ley 1762 de 2015 no se vulneró el principio de unidad de materia.

1. El principio de unidad de materia en el trámite legislativo.

En su segundo cargo, el demandante plantea que el Legislador, con la ley cuestionada, modificó varios ordenamientos vigentes relacionados con el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, y en su concepto, derivado de ello, se vulneró el principio de unidad de materia. El accionante estima que las modificaciones introducidas a normas preexistentes del Código Penal, el Código de Comercio y el Estatuto Orgánico de Transporte, entre otros, no tiene relación alguna con la temática inherente a la Ley 1762 de 2015. Esta, como ya se mencionó en apartes anteriores, tiene como fin adoptar instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Al respecto, es importante resaltar que la unidad de materia se refiere a la exigencia de que exista una relación de conexidad interna entre las distintas normas que integran una ley y a la correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo⁴⁹. Se trata de que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia. Por tanto, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

El demandante concluye que la Ley 1762 de 2015 desbordó la unidad de materia, al considerar que las modificaciones surtidas a las normas preexistentes, en su criterio, no guardan relación con la temática de la Ley acusada. En contrario sensu, la Fiscalía General de la Nación considera que en el caso de la Ley 1762 de 2015 no hubo rompimiento de la unidad de materia. Esta adopta instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, y adecua la normatividad vigente para fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en tales operaciones ilegales.

Para demostrar esta afirmación, esta Entidad empleará el método establecido por la Corte Constitucional⁵⁰ para verificar el respeto del principio de unidad de materia en el trámite legislativo. Tal metodología consta de los siguientes pasos: (i) definir el núcleo temático de la norma demandada, atendiendo a los antecedentes legislativos; (ii) revisar el título o epígrafe de la ley, en el que se anuncia y define la temática a tratar; (iii) estudiar el contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina; y (iv) revisar si entre la norma demandada y la materia de la Ley existe un vínculo razonable y objetivo que implique una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática.

a. Respeto del principio de unidad de materia.

Como se indicó anteriormente, la verificación del respeto del principio de unidad de materia comporta primeramente la identificación del núcleo temático o rector de la norma, entendiendo por éste la materia sobre la cual versa la ley. Tal como se mencionó en apartes anteriores, en el presente caso el núcleo temático 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 realizada por personas y organizaciones incursas en tales operaciones ilegales. Esta labor, 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.

Para la determinación del núcleo temático resulta oportuno recordar algunos apartes de la exposición de motivos de la Ley demandada [Proyecto de Ley 094 de 2013 (Senado)], a saber:

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

"Proyecto de Ley No. 094 de 2013

4

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este documento (en adelante la 'Exposición de Motivos') expone la necesidad de que el Congreso de la República expida una Ley tendiente a prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal (en adelante las "Conductas Perseguidas"). Esta Exposición de Motivos está estructurada de la siguiente forma: (1) Objetivos del proyecto de ley (en adelante el 'Proyecto de Ley'), (2) Planteamiento del problema, (3) Soluciones propuestas, (4) Explicación genérica de los capítulos del Proyecto de Ley y de las normas más relevantes, y (5) Reflexiones finales.

Los objetivos generales del Proyecto de Ley son: (i) fortalecer la capacidad del Estado para investigar, vigilar, controlar y castigar las Conductas Perseguidas, (ii) generar incentivos para desmotivar la comisión de las Conductas Perseguidas, (iii) generar un sistema normativo tendiente a la protección de la industria nacional de la competencia desleal derivada de las Conductas Perseguidas, (iv) atacar las conductas que por medio del comercio delictivo y la competencia desleal contribuyen a la financiación del lavado de activos, del terrorismo y del crimen organizado, y (iv) bloquear las fuentes de financiación de los grupos armados o delincuenciales cuyo accionar pone en jaque la seguridad del Estado y de los ciudadanos". (Subrayado fuera del texto original)si

⁵¹ Gaceta del Congreso de la República No 355 del 17 de julio de 2014.

Tal como se desprende de la transcripción de los objetivos generales del citado proyecto de Ley, desde el principio del trámite legislativo de la norma demandada existió la clara intención de fortalecer la respuesta institucional contra los plurimencionados delitos y de generar un sistema normativo tendiente a la protección de la industria nacional de la competencia desleal derivada de las citadas conductas delictivas. En la misma línea, la exposición de motivos también incluyó un capítulo relativo a la ausencia de estrategias integrales y a la debilidad institucional. Al respecto se señaló lo siguiente:

"(...) Con la aprobación de la Estrategia Integral de Lucha contra el Contrabando el Consejo Superior de Comercio Exterior formuló con carácter de urgencia una serie de recomendaciones a distintas entidades del Estado para acelerar y fortalecer la lucha contra el comercio delictivo y contrabando, como resultado de la iniciativa presentada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Programa de Transformación Productiva. Las recomendaciones adoptadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior fueron las siguientes:

 (\ldots)

٦.

C. En relación con el marco jurídico: Acelerar el proceso de expedición del Nuevo Estatuto Aduanero, que se aprueba como parte de la estrategia de lucha contra el comercio ilícito (...) Instruir al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para radicar en el Congreso de la República un Proyecto de Ley Contra el Comercio Delictivo, el Contrabando y Otras Formas de Financiación del Crimen Organizado, que solucione los principales vacíos legales que dificultan la lucha efectiva contra el contrabando. El Proyecto de Ley debería contener como mínimo normas orientadas a:

Asegurar el fortalecimiento institucional:

- -Ampliación de funciones de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF
- -Ampliación de funciones y composición de Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (para que se ocupe también del tema de contrabando)

Reformas al Código Penal:

- -Modernización de tipos penales de contrabando y falsedad
- -Adecuación de tipo penal de lavado de activos, incluyendo como delito subyacente al contrabando
- -Agravación de penas para evitar suspensión condicional de la pena y excarcelación en los casos más graves
- -Imposición obligatoria de penas accesorias de inhabilitación para el comercio
- -Creación de lista 'negra' de contrabandistas, receptadores y favorecedores

Reformas al Código de Procedimiento Penal:

- -Otorgamiento de facultades de policía judicial a la DIAN
- -Creación de normas que facilitan la recolección y traslado de evidencia, y la conservación de la cadena de custodia
- -Normas que permitan el levantamiento del velo societario
- -Otorgamiento de funciones a oficinas consulares para recolección y traslado de evidencia relacionada con actividades de contrabando

Otras disposiciones:

- -Creación de normas que faciliten intercambio de información y colaboración entre países
- -Normas que permitan a la DIAN el decomiso automático de vehículos nacionales o extranjeros en los cuales se encuentre mercancía de contrabando
- -Reformas a obligaciones de comerciantes

-Mejoramiento de infraestructura y normas sobre inspección aduanera por medios no intrusivos"52.

A partir de la anterior transcripción se refleja que la Ley 1762 de 2015, desde el inicio de su trámite en el Congreso evidenció una temática clara, consistente en combatir las conductas criminales del contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

En lo referente al título o epígrafe de la ley como medio para determinar el núcleo temático de la norma, en el caso puntual del título de 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", éste refleja la intención del Legislador de adoptar una normatividad integral para combatir tales delitos. Esta tenía la clara intención de inclusive modificar normas vigentes en el ordenamiento, referentes a tales conductas criminales. Tales fenómenos delictivos se caracterizan por su notoria especialidad, modernización y complejidad. Ello necesariamente obliga a ajustar las normas penales y de otras ramas del derecho a tales realidades cambiantes.

Respecto al contexto o contenido básico de la ley objeto de demanda, se señaló en apartes anteriores que los objetivos plasmados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 094 de 2013 (Senado), presentaban un amplio espectro de acción. A partir de éste, se modificaron varias disposiciones penales y procesales, se unificó el régimen sancionatorio aplicable a la evasión del impuesto al consumo, se establecieron disposiciones en materia comercial y normas de fortalecimiento institucional en contra de esas conductas. La estructuración de esta nueva ley permitió tender un esquema integral de prevención, control y sanción del contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, que forzosamente debía extenderse a diferentes regímenes legales. Todo ello, con el propósito coherente de combatir eficazmente esos fenómenos criminales.

⁵² Gaceta del Congreso de la República No 355 del 17 de julio de 2014.

b. Existencia de un vínculo razonable entre la norma demandada y la materia dominante.

Atendiendo a la metodología planteada por la jurisprudencia constitucional para el análisis de este tipo de cargos, a la que se hizo referencia en apartes anteriores, resulta pertinente aclarar que el caso en cuestión plantea una situación especial. En este proceso de inconstitucionalidad, la demanda abarcó la totalidad de los cincuenta y seis artículos que conforman la Ley. Por tal razón, la comparación que se debe realizar entre la norma demandada y la materia dominante, sólo es posible realizarla desde un punto de vista general del objeto y la estructura de la ley.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los criterios de análisis del mencionado vínculo razonable y objetivo que debe existir entre la norma demandada y la materia dominante. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

"(i) [C]onexidad temática es el vínculo objetivo y razonable entre la materia o asunto general sobre el que versa una norma y la materia o asunto de la disposición demandada, ii) conexidad causal exige que exista una relación entre los motivos de la expedición de la norma y el contenido de sus disposiciones, dentro del contexto de la posible complejidad temática, iii) conexidad teleológica requiere analizar que la norma reformada y cada una de sus disposiciones en particular persigan un mismo fin, y la iv) conexidad sistemática que es la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de la norma, que hace que tengan una racionalidad interna"⁵³.

Para demostrar el cumplimiento, en el caso en cuestión, de las diversas modalidades de conexidad precisadas por la jurisprudencia, basta señalar que la materia dominante de la Ley 1762 de 2015 es la necesidad de modernizar y adecuar la normatividad existente, para fortalecer la lucha contra la competencia desleal generada por las conductas delictivas de

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

contrabando, lavado de activos y evasión fiscal. Esta conclusión se desprende del propio objeto de la Ley, que señala lo siguiente:

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

En ese contexto, tal como se expuso en apartes anteriores, existe identidad temática, causal, teleológica y sistemática entre la norma demandada y la materia dominante de la misma, a la que ya se ha hecho referencia en apartes anteriores.

2. Facultad legislativa de organización normativa.

La Corte Constitucional ha sostenido que, bajo ciertas circunstancias, es posible adicionar contenidos temáticos a los proyectos de ley en curso, siempre que guarden relación con la materia dominante de la norma en trámite. Adicionalmente, ha reiterado la facultad del Legislador de reorganizar la normatividad vigente. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

"El esclarecimiento de lo que debe entenderse por 'materia' tiene notable repercusión en la manera como el Congreso de la República cumple la función legislativa que le es propia, pues, conforme lo ha reiterado la Corte, '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 o relacionarlas'. En cuanto a lo primero, se tiene por bien sabido que 'la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate' y también que 'los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad

con los contenidos de esta'. Así lo impone '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'. En cuanto a lo segundo, se ha reconocido que los legisladores 'pueden reorganizar la normatividad como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que los guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que (...)"54 consideraban inescindibles tradicionalmente_ se (Subrayado fuera de texto).

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.

No le asiste razón al demandante cuando afirma que "(...) no se explica entonces, la razón por la cual se realizó la modificación al Código Penal respecto del delito de lavado de activos, sabiéndose (sic) que esta conducta, que ya aparecía dentro del ordenamiento jurídico, y contaba con un amplio espectro de delitos subyacentes o determinantes del mismo (...)"55. Las leyes tienen que formular políticas públicas dinámicas, que de la mano con el respeto por los derechos fundamentales y el proceso de formación de las leyes, respondan con las herramientas necesarias a los fenómenos que afectan al colectivo social.

Tampoco le asiste razón al demandante cuando afirma que "(...) no requería el legislador acudir a la modificación de un complejo de normas

55 Folio 69 del escrito de demanda.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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 de 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"⁵⁶.

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. Por tal razón, y atendiendo a la metodología de análisis establecida en la jurisprudencia constitucional antes expuesta, se concluye que no vulnera el principio de unidad de materia.

Adicionalmente, es pertinente aclarar que el accionante hace referencia a un presunto vicio de trámite, que según su concepto, vulnera los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Lo formula en los siguientes términos: "al hacer el estudio, análisis y comparación de los diversos temas, modificaciones y supresiones que tuvo la discusión, debate y aprobación del Proyecto de Ley 094 de 2013 Senado y 190 de 2014 Cámara, se podrá observar la inconsistencia dejada en los mismos cuando se compara lo publicado en las gacetas en cada debate y aprobación por ella surtida conforme da cuenta el cuadro que en Anexo No.2 allego a esta demanda, donde surge naturalmente que en el tercer debate surtido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no se publicó el texto aprobado por la Comisión en la Gaceta del Congreso, y por lo tanto, resulta violentado el principio de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible (...)"57.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Folios 69 y 70 del escrito de demanda.

Al respecto, la Fiscalía General de la Nación considera que el citado cargo no cumple con los requisitos mínimos de certeza, claridad, pertinencia y suficiencia, señalados por la jurisprudencia constitucional. Por tal razón, no se referirá al respecto.

3. Las disposiciones acusadas no vulneran las normas constitucionales señaladas por el demandante.

El accionante alega una presunta violación del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 151, 153, 157, 158 y 169 de la Constitución, por parte de la norma acusada. Al respecto es procedente señalar que los artículos 151, 153 y 157, hacen parte del título constitucional acerca de las leyes, y establecen mandatos relacionados con las formalidades que deben concurrir en el proceso legislativo, tales como el cumplimiento de la ley orgánica del Congreso, la exigencia de mayorías, y la necesidad de los debates y del cumplimiento del principio de publicidad. Como se desprende de lo anterior, estas normas se refieren al procedimiento para la formación de la ley y no corresponden al eje central del cargo en cuestión, referente a la unidad de materia de la norma acusada.

Para el caso de los artículos 158 y 169 Superiores, relacionados con la unidad de materia y la coherencia entre el título y el texto de la norma, se expusieron en los apartes anteriores los argumentos por los cuales la Ley 1762 de 2015 cumple con el requisito de unidad de materia y con el de correspondencia entre el título y el contenido temático de la ley. En conclusión, la Fiscalía General de la Nación considera que no existe una vulneración de las normas constitucionales incluidas en el segundo cargo formulado por el demandante en contra de la Ley 1762 de 2015.

C. El Legislador, al expedir la Ley 1762 de 2015, no vulneró las reservas de ley orgánica ni estatutaria (artículo 151 y 153 Superiores).

Con el propósito de analizar el presente cargo la Fiscalía considera necesario referirse: (i) a la especial jerarquía de las leyes orgánicas y la sujeción de la actividad legislativa a este tipo de leyes; y (ii) a la reserva de ley orgánica para lo referente al ordenamiento territorial. Con fundamento en lo anterior (iii) se expondrán las razones por las cuales se considera que la Ley 1762 de 2015 no modificó ninguna norma sin el cumplimiento de los requisitos que exige la Constitución para la expedición de leyes orgánicas.

1. La especial jerarquía de las leyes orgánicas. La sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que las leyes orgánicas son las disposiciones que reglamentan plenamente una materia: "son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151). 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, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa" 58.

Asimismo, dada su propia naturaleza, la Corte Constitucional ha señalado que las leyes orgánicas tienen una jerarquía superior a la que ostentan las leyes ordinarias, y que condicionan tanto su procedimiento como contenido. No obstante, el Alto Tribunal ha sostenido que tales disposiciones no alcanzan la categoría de normas constitucionales (artículos 151 Superior), ya que organizan aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental⁵⁹.

En este orden de ideas, la importancia de esta clase de normas radica en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de determinados fines y principios, de tal forma que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de

 ⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-289 de 2014, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. Cfr. C-281 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos, entre otras.

mayoría simple, que generalmente gobierna la actividad legislativa. Sobre el particular la Corte Constitucional, en Sentencia C-494 de 2015⁶⁰, 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'—negrilla fuera de texto-".

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que las leyes orgánicas se diferencian de otros tipos de normas porque, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deben cumplir algunas exigencias adicionales. De igual forma, la Corte ha destacado que las leyes orgánicas tienen atributos y requisitos especiales en los siguientes aspectos: (i) su fin; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del Legislador. El Alto Tribunal en Sentencia C-289 de 2014⁶¹ señaló al respecto:

"En cuanto al segundo rasgo, el contenido material, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario, y que sirven para proteger procesos considerados de especial importancia por el Constituyente, como son el funcionamiento del Congreso, la planeación del desarrollo, lo relativo al presupuesto y al ordenamiento territorial. En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-289 de 2014, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

El tercer requisito, comporta la exigencia de un umbral especial para la aprobación de un proyecto de ley orgánica, consistente en la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (C.P., artículo 151). Esta aprobación privilegiada pretende 'la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa'62.

Finalmente, en lo que concierne al cuarto elemento distintivo, el propósito del legislador, significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica⁶³. 'Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria'⁶⁴".

Así las cosas, para que un proyecto pueda convertirse en ley orgánica deberán concurrir en él, no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino además, los atributos especiales de las leyes de naturaleza orgánica cuales son, la iniciativa legislativa por regla general en cabeza del Gobierno, la exigencia de mayoría absoluta, la estricta reserva temática y la imposibilidad de delegar dichos temas en el Ejecutivo. La falta de cualquiera de ellos genera su inconstitucionalidad por vulnerarse la reserva de ley orgánica (artículo 151 de la Constitución)⁶⁵.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001.

⁶³ Ibidem. Ver también las Sentencias C-1246 de 2001 y C-795 de 2000.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1246 de 2001.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-289 de 2014, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y C-281 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha precisado que "cada una de las leyes orgánicas de que trata el artículo 151 de la Carta debe ser objeto de una cuidadosa limitación, [ya que] (...) una interpretación laxa del ámbito reservado al Legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al Legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático"⁶⁶.

2. La reserva de ley orgánica en el ordenamiento territorial.

La Corte Constitucional ha advertido, en lo que concierne a la ley orgánica de ordenamiento territorial, que la Carta no es particularmente sistemática al momento de definir su contenido. Por lo tanto, existen algunos casos en los que no es claro si ciertos asuntos vinculados con cuestiones territoriales deban ser objeto de ley orgánica o pueden ser regulados por el Legislador en el marco del procedimiento ordinario.

Bajo este contexto, la jurisprudencia ha sostenido que, cuando sea insuficiente la aplicación de los criterios hermenéuticos para establecer si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica, la duda ha de resolverse a favor del Legislador ordinario, por las siguientes razones: "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"⁶⁷.

No obstante la ausencia de una regulación sistemática de la Constitución sobre el contenido de la ley orgánica de ordenamiento territorial, el Tribunal Constitucional ha precisado que la Carta, con el "claro propósito de proteger la garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales frente a las variaciones políticas del nivel central de gobierno (...) en diversos

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

artículos, ha consagrado un catálogo de materias que deben someterse, en principio, a la reserva de ley orgánica"68.

Bajo tal ámbito, en Sentencia C-600A de 1995⁶⁹, la Corte sintetizó las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial, aclarando que ellas tienen una relación directa con la estructura y organización territorial, es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. Concretamente el Alto Tribunal en aquella oportunidad estableció lo siguiente:

"Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella 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. 10., 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y 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 (C.P. arts. 151 y 288)" (negrillas fuera de texto).

El precedente en mención fue ampliado en la Sentencia C-795 de 2000⁷⁰. La Corte precisó que los aspectos medulares relacionados con la organización territorial deben ser regulados mediante ley orgánica, a

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

menos que ya hayan sido definidos en la Constitución. Al respecto, expuso lo siguiente:

"Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial.

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, 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 '[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales' (C.P. art. 288)".

De la jurisprudencia transcrita se infiere que las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada a la ley orgánica. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado que no todo 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"⁷¹.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Ley 1762 de 2015 no debía tramitarse como una ley orgánica. 3. Por tal razón, no incumple los requisitos exigidos por la Constitución para la expedición de ese tipo de leyes.

Sostiene el actor que, según el artículo 15 de la ley demandada, cuando se demuestre que las mercancías no sujetas al impuesto al consumo han ingresado al territorio aduanero nacional de forma irregular, los departamentos y el Distrito Capital deberán dar traslado a la autoridad aduanera para lo de su competencia. Agrega el accionante que esta función no podía asignarse a los departamentos y al Distrito Capital por medio de la Ley ordinaria 1762 de 2015. Argumenta que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 151 Superior, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales debe reglamentarse por una ley orgánica.

De acuerdo con este planteamiento, lo que el demandante específicamente considera inconstitucional es la orden impartida por el mencionado artículo 15 a los departamentos y al Distrito Capital, de dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera para lo de su competencia, en el evento de que se demuestre que las mercancías aprehendidas no estén sujetas al impuesto al consumo y que posiblemente ingresaron al territorio aduanero nacional de forma irregular.

Ahora bien, cierto es que por mandato expreso del artículo 151 de la Constitución, el Congreso debe expedir leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre otras materias, en la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Sin embargo, del texto cuestionado del artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 se deduce fácilmente que la orden que imparte a los departamentos y al Distrito Capital, de dar traslado de la actuación mencionada a la autoridad aduanera para lo de su competencia, no constituye una asignación de competencias normativas a esas entidades territoriales, a la que hace referencia la jurisprudencia constitucional atrás reseñada. El artículo 15 demandado es una norma de procedimiento o de trámite de la actuación adelantada, consistente en remitirla a la autoridad aduanera, precisamente

para lo de su competencia. En conclusión la norma referida dispone una remisión en atención a una competencia que ya existe, más no dispone ella misma (la norma) la competencia. Las entidades territoriales están obligadas a cumplir con el citado trámite, así el artículo 15 comentado no se lo ordenara, ya que no tendría ningún sentido que siguieran teniendo a cargo una actuación respecto de la cual no tiene ninguna competencia.

Como bien lo anota la Corte en la Sentencia C-281 de 1997⁷², "cada una de las leyes orgánicas de que trata el artículo 151 de la Carta debe ser objeto de una cuidadosa limitación, [ya que] (...) una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático".

Lo dicho permite afirmar también que el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 tampoco modifica las Leyes 338 de 1997, "[p]or la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, y la Ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones", y 1454 de 2011, "[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

En tales condiciones, la conclusión obvia es que la norma demandada que se está analizando no requería seguir el trámite señalado para las leyes orgánicas por el artículo 151 de la Constitución y que, por consiguiente, no es violatoria de ese precepto constitucional, ni de ningún otro.

Por otra parte, el demandante considera que la Ley 1762 de 2015 es inconstitucional en cuanto no se aprobó por mayoría absoluta, ni se tramitó en una sola legislatura, según lo dispuesto en el artículo 153 Superior para las leyes estatutarias, sino por mayoría simple y en dos legislaturas diferentes. Sin embargo, el actor no menciona las partes de la Ley 1762 de 2015 que han debido tramitarse como ley estatutaria, ni da ninguna razón que justifique esa clasificación.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Del mismo modo, el demandante afirma que los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 1762 de 2015 contradicen lo establecido en el artículo 151 de la Constitución, pero tampoco explica las razones en las que fundamenta tal aseveración.

La Fiscalía observa que en estos dos últimos casos la demanda no reúne los las demandas de deben contener requisitos mínimos aue inconstitucionalidad para su admisión, y que han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, a saber: el de claridad, porque el contenido y las justificaciones en las que se basa la supuesta vulneración no es comprensible; el de especificidad, porque no se demuestra cómo los artículos cuestionados vulneran la Constitución; el de pertinencia, pues la demanda no ofrece argumentos de orden constitucional; y el de suficiencia, dado que la demanda en este aspecto no está formulada de forma completa, ni ofrece al menos una mínima duda sobre la constitucionalidad de los mencionados artículos que se cuestionan.

Con todo, en gracia de discusión si el demandante lo que quiere decir es que se modifica mediante una ley ordinaria una ley estatutaria, y por ello se vulnera la reserva de ley estatutaria, tampoco en ese caso le asistiría razón. Esto por cuanto no existe previsión alguna que disponga que las leyes estatutarias solo puede modificarse mediante leyes estatutarias.

La reserva temática de la ley estatutaria está referida a la regulación de la definición, alcance y cuestiones esenciales de los derechos fundamentales y/o de los temas nucleares del artículo 153 constitucional. Excluye los temas accesorios siempre presentes a propósito de normas que establecen el alcance de un derecho fundamental o definen cualquiera de los derechos de la cláusula constitucional de reserva de ley estatutaria.

Es evidente que la Ley 1762 no modifica cuestión alguna relativa al alcance o definición del derecho de habeas data, como para concluir que dicha modificación debió tramitarse como ley estatutaria.

Por lo tanto la Fiscalía estima que no hay lugar a que haya un pronunciamiento de fondo en relación con la supuesta inconstitucionalidad

de toda la Ley 1762 de 2015 al no haberse tramitado como ley estatutaria, y concretamente de los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley 1762 de 2015, sobre los cuales no se expone ninguna razón que sustente su inexequibilidad.

D. La Ley 1762 de 2015 no vulnera el artículo 189-25 Superior, toda vez que de acuerdo con el artículo 150-19 de la Constitución el Legislador sí tiene competencia para legislar frente a tales materias.

Para la Fiscalía no son ciertos los argumentos que manifiesta el demandante para fundamentar este cargo. En primer lugar, porque de acuerdo con la Constitución, no es cierto como lo afirma el demandante, que las funciones derivadas del artículo 189 numeral 25 de la Constitución Política sean exclusivas del Presidente de la República. En segundo lugar, porque la regla general es que el Legislador tiene competencia general para regular cualquier tema, y finalmente, porque de la lectura del propio texto de la Constitución se deriva que el Legislador sí tiene una competencia regulatoria en materia de aranceles, tarifas y régimen de aduanas.

Una lectura simple del texto de la Constitución permite concluir que el demandante se equivoca en su pretensión. Es la propia Carta la que dispone una colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para la regulación de las tarifas, aranceles y en general de la materia aduanera.

Competencias del Legislativo en materia	Competencias del Ejecutivo en materia
de tarifas, aranceles y régimen de	de tarifas, aranceles y régimen de
aduanas	aduanas
ARTICULO 150. Corresponde al	ARTICULO 189. Corresponde al
Congreso hacer las leyes. Por medio de	Presidente de la República como Jefe de
ellas ejerce las siguientes funciones:	Estado, Jefe del Gobierno y Suprema
()	Autoridad Administrativa:
19. Dictar las normas generales, y señalar	()
en ellas los objetivos y criterios a los	25. Organizar el crédito público; reconocer
cuales debe sujetarse el Gobierno para los	la deuda nacional y arreglar su servicio;
siguientes efectos:	modificar los aranceles, tarifas y demás
()	disposiciones concernientes al régimen de

c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

En conclusión, como se desprende de la comparación simple de ambas normas que hacen parte de la Constitución, lejos de implicar una reserva regulatoria en cabeza del Presidente, aluden a la forma clásica en que se expresan la compatibilidad entre los principios de separación de las ramas y funciones públicas y el principio de colaboración armónica. Ambas normas constitucionales, refiriéndose al mismo tema, se limitan una a fijar los criterios generales de la materia y la otra al ejercicio de la competencia reglamentaria. No puede verse entre ambas facultades intromisión alguna, y menos aún, una expresión de una antinomia constitucional.

- E. El Legislador no desbordó su competencia al penalizar prácticas ilegales de algunos pequeños y medianos comerciantes.
- 1. Razones por las cuales el cargo quinto esbozado por el demandante no reúnen los requisitos mínimos para que la Corte Constitucional emita un pronunciamiento de fondo.

Para la Fiscalía, los argumentos expuestos por el demandante para sustentar este cargo no cumplen con los requisitos mínimos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, establecidos por la jurisprudencia para poder llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y a los que ya se hizo mención en apartes anteriores de esta intervención. El accionante no presentó ni desarrolló debidamente el concepto la presunta vulneración de los artículos 26, 38, 58 y 333 de la Carta Política.

Aun cuando señala que la totalidad de la Ley 1762 de 2015 es contraria a tales preceptos constitucionales, presenta argumentos generales que no permiten realizar una confrontación objetiva con el articulado de la citada

ley. Adicionalmente, presenta argumentos relativos a la inconveniencia, mas no la inconstitucionalidad, de penalizar ciertas conductas de algunos pequeños y medianos comerciantes. Las razones relativas a la inconveniencia de una norma no son admisibles en el trámite de una acción pública de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la Fiscalía General de la Nación considera en punto al cargo analizado, que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para resolverlo de fondo.

2. Petición subsidiaria. Argumentos que fundamentan la solicitud de exequibilidad de la norma acusada, en relación con los argumentos expuestos por el demandante en el cargo bajo análisis.

En el evento que la Corte Constitucional considere que los razonamientos esbozados por el actor para fundamentar el cargo quinto de la demanda son aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, esta Entidad solicita, de manera subsidiaria, la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1762 de 2015, atendiendo a los cargos de la demanda.

El contrabando, tan antiguo como las civilizaciones e instituciones jurídicas, constituye un fenómeno económico y cultural perturbador que ha permeado las sociedades, con afectación sensible de las relaciones y costumbres ciudadanas, de las autoridades públicas, del orden jurídico y del mismo poder político. Igual mengua, pero a un nivel más sofisticado y conexo, generan el lavado de activos y la evasión fiscal, flagelos que junto con la práctica del contrabando atentan contra el orden público económico y social justo.

Actos de esta naturaleza han sido objeto de fuerte represión en la legislación administrativa y penal, teniendo en cuenta el permanente control que debe existir en la sociedad sobre conductas humanas lesivas del

interés general. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional, entre otras sentencias, en la C-194 de 1998⁷³.

Atendiendo al alcance de la facultad constitucional que tiene el Congreso para legislar frente a asuntos penales, a la que se hizo referencia en el aparte de esta intervención dedicado al análisis del primer cargo de la demanda, se concluye que el Legislador no desbordó su competencia constitucional al penalizar en la Ley 1762 de 2015 las prácticas del contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Reiterada jurisprudencia⁷⁴, ha insistido en la necesidad desmantelar esas conductas, o al menos reprimirlas severamente. A través de tratados internacionales se ha buscado controlar el desbordante crecimiento de organizaciones criminales, infiltradas actualmente en las instituciones políticas, económicas y sociales, para lo cual los instrumentos previstos no son más que una forma de recuperación de ese orden mínimo que requiere una sociedad para que el Estado pueda alcanzar las metas proyectadas y cumplir los fines que la Constitución y la ley consagran.

El contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal no pueden ser aceptados en una sociedad en desarrollo, bajo la premisa errada, tergiversada y simplista, por decir lo menos, de la libertad de trabajo, de empresa y de asociación que protege la Carta Política. Menos aún pueden ejecutarse bajo el amparo de los denominados derechos adquiridos, a partir de la propiedad de unos bienes obtenidos, comercializados y/o transformados, en abierta trasgresión del ordenamiento jurídico y social.

III. SOLICITUD.

Con fundamento en los argumentos expuestos en esta intervención, la Fiscalía General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, atendiendo a los cargos primero, segundo, tercero y cuarto, y **SE DECLARE INHIBIDA** respecto al cargo quinto de la demanda de la referencia. En el

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-194 de 1998, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 74 Sentencias C-549 de 1992, C-194 de 1998, C-318 de 1998, C-776 de 2003, C-577 de 2009, C-685 de 2009, entre muchas otras.

evento en que decida pronunciarse de fondo frente a dicho cargo, se solicita **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, en relación con los argumentos expuestos en el citado cargo.

IV. ANEXOS.

- Resolución No. 1800 del 2 de septiembre de 2015, en dos (2) folios.

En los anteriores términos, se dejan planteadas las razones que sustentan la respetuosa solicitud de la Fiscalía General de la Nación.

Con un atento saludo,

RAFAEL JOSÉ LAFONT RODRÍGUEZ

Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales Fiscalía General de la Nación