



Bogotá D.C., 2 de febrero de 2016.

Magistrado

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

Corte Constitucional

E. S. D.

**Referencia:** Expediente D-11061. 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:** Cristóbal Blanco Rodríguez

Respetado Magistrado:

**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 Ley 016 de 2014<sup>1</sup>, de forma respetuosa me permito intervenir en el presente proceso con el fin de solicitar a esa Corporación que **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, atendiendo los cargos expuestos por el accionante.

Esta intervención tendrá la siguiente estructura metodológica: (i) se señalará la norma que solicita el demandante sea declarada inexecutable; (ii)

<sup>1</sup> La norma en cita dispone: “ARTÍCULO 9. DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. La Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Intervenir en los procesos constitucionales y en las demandas de inconstitucionalidad, de interés para la Fiscalía General de la Nación”.

RA



se hará un breve resumen de los principales fundamentos de la demanda; y (iii) se presentarán los argumentos que sustentan la constitucionalidad de la norma acusada. La Fiscalía General de la Nación no se pronunciará sobre los cargos expuestos por el accionante sobre presuntos vicios en el trámite de la ley acusada (omisión del procedimiento para rendir el informe de ponencia, incumplimiento del trámite para reemplazar al ponente, e irregularidades en la publicación de las ponencias y del texto aprobado). Al respecto, se atenderá 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 inexecutable los 56 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.

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

El demandante plantea que la Ley acusada desconoce los artículos 74, 151, 153, 157, 158, 160, 161 y 169 de la Constitución Política. Concretamente plantea los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

#### **1. Cargo primero: el Legislador vulneró la reserva de ley orgánica (artículo 151 de la Constitución) al expedir la Ley 1762 de 2015.**

El accionante plantea que la Ley 1762 de 2015 vulneró lo dispuesto en el artículo 151 Superior, toda vez que en su concepto, ésta modifica y adiciona aspectos relacionados directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Al respecto, señaló lo siguiente en la demanda: “(...)



como se advierte en los siguientes artículos: 32, modifica el primer inciso del artículo 1° de la Ley 526 de 1999, 'por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero' en lo relacionado con la Unidad de Información y Análisis Financiero; 33, modifica el artículo mencionado, sobre los objetivos centrales de la Unidad de Información y Análisis Financiero; 34, modifica el artículo 4° ibídem, en lo relacionado con las funciones de la Dirección General; 35, modifica el artículo 6° de la misma ley citada, en lo atinente a las funciones de la Subdirección de Análisis Estratégico y, 36, modifica el artículo 7° ibídem, sobre las Funciones de la Subdirección de Análisis de Operaciones"<sup>2</sup>.

Indica que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, "una ley ordinaria, como la Ley 1762 de 2015, no puede modificar contenidos normativos introducidos al ordenamiento jurídico por el legislador mediante una ley que tiene como finalidad regular una materia, como lo es lo relacionado directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, circunstancia que condicionó desarrollos legislativos posteriores integrados en dicha normativa, pues según la jurisprudencia del Órgano Límite de la Jurisdicción Constitucional, se trata de la regulación organizada de una materia específica por un método para su aprobación y trámite distinto al de la actividad legislativa ordinaria o común"<sup>3</sup>.

Dè otra parte, el demandante refuerza el cargo afirmando que el artículo 15 de la Ley 1762 de 2015 "atribuyó competencia a entidades territoriales, como los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, para 'aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación', cuando lo cierto es que el Constituyente Primario excepcionó la cláusula general de competencia del Legislador ordinario materias dentro de las que se encuentran 'la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales' que se tramitan de manera exclusiva y excluyente por el Congreso de la República mediante leyes orgánicas al tratarse de una materia de especial importancia en la Carta Política y por ello era necesaria su inclusión en una ley especial

<sup>2</sup> Folio 23 del escrito de demanda.

<sup>3</sup> Ibídem.



'orgánica', cuyo trámite requería de un quorum también especial tanto para su deliberación como para su aprobación (...)”<sup>4</sup>.

Concluye expresando que “la ausencia de la incorporación de textos que pertenecen a materias de leyes orgánicas como lo son el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, así como la omisión del trámite para su deliberación y aprobación, como ocurrió, en su orden con lo regulado en los artículos 32 a 36 de la Ley 1762 de 2015 y 15 de la misma normativa, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, lo que trae como consecuencia su inconstitucionalidad”<sup>5</sup>.

## **2. Cargo segundo: violación del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución.**

El accionante inicia la sustentación de este cargo señalando que en la Ley acusada regula distintas materias relacionadas con “asuntos penales (incluso creando delitos), comerciales, aduaneros, sanciones administrativas (...)”<sup>6</sup>. Advierte que el título de la ley, a pesar de su amplitud, no puede abarcar aspectos tan disímiles, que no muestran una identidad temática ni unidad en la finalidad perseguida, “cual es hacer frente al contrabando a través de distintos medios, como el administrativo aduanero y penal (...)”<sup>7</sup>.

Igualmente, en la sustentación de este cargo, el demandante cita como precedente dos sentencias de la Corte Constitucional. La primera, la C-384 de 2003<sup>8</sup>, en la que se expone la tesis de que el principio de unidad de materia puede entenderse como la conexión temática, sistemática, teleológica o finalista; que debe advertirse en las normas que conforman una ley. La segunda, la C-261 de 2015<sup>9</sup>, en la cual la Corte, haciendo

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Folio 26 del escrito de demanda.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



referencia al contenido de los artículos 158 y 169 de la Constitución, reitera que la violación al principio de unidad de materia constituye un vicio material y por tanto, no se le aplica el término de los vicios de trámite (un año contado desde su promulgación).

### C. Problemas jurídicos.

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

¿Vulneró el Legislador la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 de la Constitución Nacional, al supuestamente haber modificado el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y atribuir expresas competencias a las entidades territoriales (aprehensión y decomiso de mercancías sometidas al impuesto al consumo)?

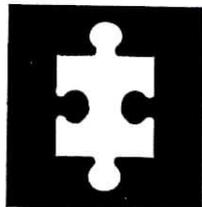
¿Transgredió el Legislador el principio de unidad de materia con la expedición de la Ley 1762 de 2015, al regular en una sola ley (ordinaria) materias relacionadas con asuntos penales, comerciales, aduaneros y administrativos sancionatorios, que según el demandante, no guardan ninguna identidad temática ni finalidad común?

## II. ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS POR EL DEMANDANTE.

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

Con el propósito de analizar este 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; (ii) a la naturaleza de Ley ordinaria del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; y (iii) a la reserva de ley orgánica para lo referente al ordenamiento territorial. Con

DA



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

fundamento en lo anterior (iv) se expondrán las razones por las cuales se considera que la norma acusada no debía tramitarse como una Ley orgánica.

**1. La especial jerarquía de las leyes orgánicas. La sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas<sup>10</sup>.**

La jurisprudencia constitucional ha precisado que las leyes orgánicas son las disposiciones que reglamentan plenamente las materias expresamente señaladas para tal efecto en la Constitución. Al respecto, ha señalado que este tipo de leyes: “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”<sup>11</sup>.

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 su 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 Fundamental<sup>12</sup>.

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

<sup>10</sup> Esta argumentación ha sido expuesta por la Fiscalía General de la Nación en otras intervenciones que ha presentado ante la Corte Constitucional, en procesos de constitucionalidad contra la Ley 1762 de 2015 (Cfr. Demanda de inconstitucionalidad D-10970, accionante: Henry Villarraga Oliveros). En la presente intervención se reitera lo señalado al respecto por esta Entidad en tal ocasión.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-289 de 2014, M.P. Luis 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.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

mayoría simple, que generalmente gobierna la actividad legislativa. Sobre el particular la Corte Constitucional, en Sentencia C-494 de 2015<sup>13</sup>, indicó:

“En la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que las leyes orgánicas son ‘como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución’. Concluían entonces los ponentes que eso explica ‘los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: **superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria**’ –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 2014<sup>14</sup>, 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

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-289 de 2014, M.P. Luis 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'<sup>15</sup>.

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 orgánica<sup>16</sup>. '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'<sup>17</sup>.

Los proyectos de leyes orgánicas deben cumplir con requisitos adicionales, a los ordinarios para la aprobación de toda ley. Estos 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).

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, [debido a que] "(...) una

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> *Ibidem*. Ver también las Sentencias C-795 de 2000 y C-1246 de 2001.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1246 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

28



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”<sup>18</sup>.

## **2. El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una ley orgánica y puede ser modificado por medio de una ley ordinaria o un decreto ley.**

El accionante expone en la demanda que “(...) una ley ordinaria como la Ley 1762 de 2015, no puede modificar contenidos normativos introducidos al ordenamiento jurídico por el legislador mediante una ley que tiene como finalidad regular una materia como lo es lo relacionado directamente con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”<sup>19</sup>.

Al respecto, resulta pertinente aclarar en primer lugar, que dicho Estatuto no es una ley orgánica. Así lo señaló la Corte Constitucional, en un reciente pronunciamiento<sup>20</sup>, en los siguientes términos:

“7.1. El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no es una Ley Orgánica sino un Decreto de compilación de normas con contenidos diversos; la jurisprudencia ha reconocido el carácter compilatorio negándole la condición de Ley Orgánica a esta clase de Decretos, (...)”<sup>21</sup>.

A partir de este precedente jurisprudencial, se concluye que cualquier modificación al mencionado Estatuto Orgánico puede ser tramitada por el Legislador mediante una Ley ordinaria. No se requiere de Ley orgánica para tal efecto, porque la norma a modificar no goza de tales características.

En el presente caso, no es evidente que la norma demanda reforme el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal como lo argumenta el

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>19</sup> Folio 23 del escrito de demanda.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>21</sup> Ibídem.

RA



accionante. Ninguno de los artículos de la Ley demandada se refiere expresamente a estar modificando un artículo específico del Decreto Ley 663 de 1993 ("por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"). Sólo los artículos 33 y 34 de la Ley 1762 de 2015, que reforman respectivamente los artículos 3 y 4 de la Ley 526 de 1999 ("por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero"), hacen mención a tal Estatuto. Se refieren a éste (Arts. 102 a 107), cuando señalan la información que sistematizará y analizará la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero).

Para determinar si la Ley acusada modifica o no el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, es necesario un análisis detallado de éste, las normas que lo han reformado y complementado y su relación con la norma acusada. No obstante, tal análisis no resulta necesario para resolver el problema jurídico planteado en la demanda, y por tal razón, no será desarrollado en esta intervención.

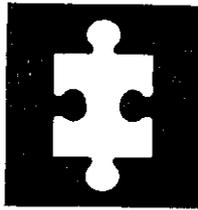
Atendiendo a la jurisprudencia constitucional, tal como se expuso al inicio de esta sección, aún en el evento que se concluya que la Ley 1762 modificó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, ésta debía surtir el trámite de una Ley ordinaria, tal como lo cumplió.

### **3. 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 una 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

*BJ*



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

resolverse a favor del Legislador ordinario. Al respecto, ha señalado 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”<sup>22</sup>.

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 artículos, ha consagrado un catálogo de materias que deben someterse, en principio, a la reserva de ley orgánica”<sup>23</sup>.

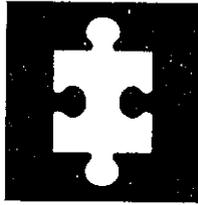
Bajo tal ámbito, en Sentencia C-600A de 1995<sup>24</sup>, la Corte sintetizó las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial. Aclaró que éstas tienen una relación directa con la estructura y organización territorial, es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. Concretamente, en aquella oportunidad, el Alto Tribunal 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

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

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).

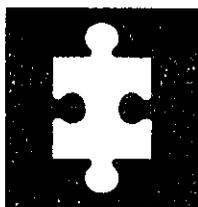
El precedente en mención fue ampliado en la Sentencia C-795 de 2000<sup>25</sup>. En esta Sentencia, la Corte precisó que los aspectos medulares relacionados con la organización territorial deben ser regulados mediante ley orgánica, a menos que ya hayan sido definidos en la Constitución. Al respecto, 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

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

PA



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

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 antes citada 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"<sup>26</sup>.

En efecto, desde la propia promulgación de la Constitución Política se ha mantenido la tesis de que, si bien es cierto que algunos asuntos sólo pueden regularse por medio de leyes orgánicas, también lo es que esa restricción no es absoluta y existen criterios de flexibilización en su interpretación. Ejemplo de ello es la característica esencial de que una ley orgánica no regula con sumo detalle una materia. Por el contrario, lo natural es que en su propia concepción, se dejen espacios para que el Legislador ordinario llene de contenido cada especialidad. Sobre el particular la Corte ha sostenido lo siguiente:

"La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia, los rasgos generales y la naturaleza de las leyes orgánicas. Ha indicado al respecto, que están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites 'sobre la legislación'<sup>27</sup>".

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.



La Fiscalía considera que éste fue precisamente el caso de la Ley 1762 de 2015. En ésta, el Legislador ordinario buscó llenar de contenido la Ley orgánica relativa a distribución de competencias territoriales (Ley 1454 de 2011, artículos 26, 27 y 28), en lo referente a las competencias relacionadas con mercancías sometidas al impuesto al consumo. En efecto, la citada Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, es el instrumento legal orgánico que regula materias fundamentales, tales como: principios rectores del ordenamiento territorial, organización institucional, esquemas asociativos territoriales y competencias, entre otras materias. Es en este marco fijado por la citada Ley orgánica, que la norma ordinaria demandada particularizó aspectos inherentes a esas competencias, en lo relativo a las mercancías sometidas al impuesto al consumo. Atendiendo a la jurisprudencia antes citada, no puede predicarse que en este tema concreto existió una violación a la reserva de ley orgánica.

**B. En el proceso legislativo que dio origen a la Ley 1762 de 2015 no se vulneró el principio de unidad de materia<sup>28</sup>.**

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

El accionante advierte que el título de la Ley 1762 de 2015, a pesar de su amplitud, no puede abarcar aspectos tan disímiles como lo penal, comercial y administrativo sancionatorio, entre otros temas. Para el accionante, tales temáticas no muestran una identidad temática. Considera que no guarda relación con la finalidad perseguida por la normas, siendo ésta combatir el contrabando<sup>29</sup>.

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

<sup>28</sup> Esta argumentación ha sido expuesta por la Fiscalía General de la Nación en otras intervenciones que ha presentado ante la Corte Constitucional, en procesos de constitucionalidad contra la Ley 1762 de 2015 (Cfr. Demanda de inconstitucionalidad D-10970, accionante: Henry Villarraga Oliveros). En la presente intervención se reitera lo señalado al respecto por esta Entidad en tal ocasión.

<sup>29</sup> Folio 26 del escrito de demanda.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

normas que integran una ley y a la correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo<sup>30</sup>. 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 carecer de una conexión o hilo conductor que permita identificar una relación con la materia dominante como lo es el comercio exterior, el contrabando y el lavado de activos. 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. La norma demandada adopta instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. Así mismo, adecúa la normatividad vigente para fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en tales operaciones ilegales.

Para sustentar esta afirmación, esta Entidad empleará el método establecido por la Corte Constitucional<sup>31</sup> 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.

#### **análisis del núcleo temático y del título de la norma acusada.**

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

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.



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 incurso 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.

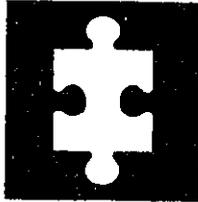
Para la determinación del núcleo temático resulta oportuno recordar algunos apartes de la exposición de motivos de la Ley demandada [Proyecto de Ley 094 de 2013 (Senado)], a saber:

“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 (v) bloquear las fuentes de financiación de los grupos armados o delincuenciales cuyo accionar pone en jaque la seguridad del Estado y de los ciudadanos”.<sup>32</sup>

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 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

<sup>32</sup> Gaceta del Congreso de la República No 355 del 17 de julio de 2014.



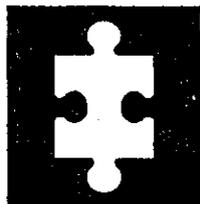
**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

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 e inclusive de modificar normas vigentes en el ordenamiento, referentes a esas 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 esas realidades cambiantes.

Respecto al contexto o contenido básico de la ley objeto de demanda, se señaló antes que los objetivos plasmados desde 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.

**b. Existencia de un vínculo temático 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 56 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.



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

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”<sup>33</sup>.

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 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

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

RA

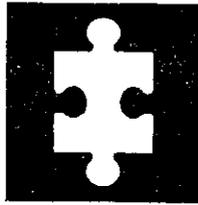


materia dominante de la misma, a la que ya se ha hecho referencia en apartes anteriores.

## 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



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

pública que los guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles (...)<sup>34</sup>.  
(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.

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. Sobre el tema la doctrina ha precisado lo siguiente:

“En efecto, la normatividad jurídico-constitucional, encuadrada dentro del marco de una Constitución, busca regular, como ya se dijo, la organización de los diversos órganos del poder público, así como las relaciones entre el Estado y los integrantes de la sociedad, en sus aspectos fundamentales. Naturalmente este ordenamiento no es el producto de una abstracción, sino del conocimiento de una realidad concreta: la vida de la sociedad a la cual ha de aplicarse. Debe ser, en todo caso, la respuesta a los requerimientos de esa sociedad, según su propia naturaleza y las circunstancias de todo orden en las cuales ella se desenvuelve. Una Constitución, más que ningún otro precepto, se elabora y mantiene según la realidad y la vivencia del conjunto de individuos que comprenden la sociedad a la cual ha de aplicarse”<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>35</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas (Bogotá: Editorial Temis, 1995) p 57.

RA



**FISCALÍA**  
GENERAL DE LA NACIÓN

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 la Ley 1762 de 2015 no vulnera el principio de unidad de materia.

### III. SOLICITUD.

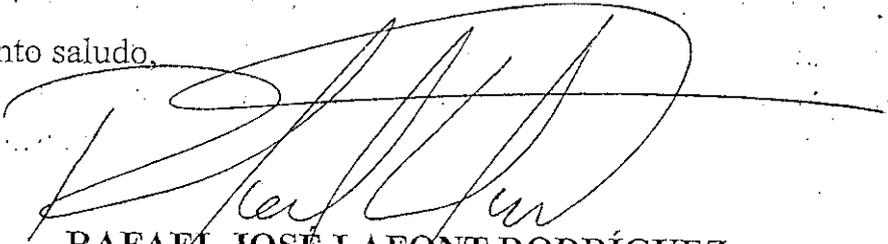
Con fundamento en los argumentos expuestos en esta intervención, la Fiscalía General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que **DECLARE LA EXEQUIBILIDAD** de la Ley 1762 de 2015, por los cargos analizados.

### 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

DIRECCION NACIONAL DE ESTRATEGIA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES  
DIAGONAL 22B (Avda. Luis Carlos Galán) No. 52-01 BLOQUE C PISO 3 BOGOTÁ, D.C.  
CONMUTADOR 5702000-4149000 Exts 4598 - 4591