

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO ADMISORIO

Referencia: Expediente D-15613

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 9, 25, 29, 31, 35, 36, 48, 69 y 72 (parciales) del Decreto 920 de 2023, *“Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable”*

Demandante:

Gabriel Ibarra Pardo

Magistrado Sustanciador (e):

MIGUEL POLO ROSERO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

I. ANTECEDENTES

A. Textos normativos demandados

1. El 14 de noviembre de 2023, el señor Gabriel Ibarra Pardo, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, formuló demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 9, 25, 29, 31, 35, 36, 48, 69 y 72 (parciales) del Decreto 920 de 2023, *“Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable”*. A continuación se transcriben las disposiciones cuestionadas, conforme con su publicación en el Diario Oficial No. 52.418 del 6 de junio de 2023 –resaltándose en negrilla y subrayas el aparte parcialmente acusado–:

«DECRETO 920 DE 2023

(junio 06)

por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, y

CONSIDERANDO:

[...]

DECRETA:

[...]

Artículo 7°. Medidas cautelares asociadas a la imposición de sanciones, al decomiso de mercancías y a su procedimiento. Son las medidas procedimentales que adopta la autoridad aduanera dirigidas a limitar o impedir temporalmente el ejercicio de los derechos de disposición o administración sobre mercancías o pruebas de interés para el inicio de un proceso o investigación, que le permiten asumir la custodia o control sobre estas. También pueden imponerse con base en una orden de autoridad competente.

Las medidas cautelares serán proporcionales y adecuadas a los fines que se persigan y se podrán ordenar dentro de las acciones de control previo, durante el proceso de nacionalización y en el control posterior, así como en las investigaciones previas o dentro de un proceso administrativo.

Son medidas cautelares sobre la prueba, las que se adopten para garantizar la utilización de un determinado medio probatorio dentro de un proceso administrativo o acción de control.

El funcionario, determinará si es procedente iniciar el proceso de decomiso o el levantamiento de la medida cautelar a que haya lugar, con fundamento en la normatividad, el análisis de los hechos y pruebas aportadas.

Las medidas cautelares que se pueden adoptar son:

[...]

3. Suspensión provisional de la autorización, habilitación o registro de un usuario aduanero: la suspensión provisional de la autorización, habilitación o registro de un usuario aduanero, es aquella que adopta el área de fiscalización mientras concluye un proceso sancionatorio originado por una infracción que da lugar a la sanción de cancelación de la autorización o habilitación.

[...]

Artículo 9°. Procedimiento para adoptar medidas cautelares. Cuando se adopte una medida cautelar se levantará un acta donde conste el tipo de medida, el término de su duración y las mercancías o pruebas sobre las que recae. Este requisito no será necesario cuando se requieran adoptar las medidas de seguimiento o acompañamiento en el control previo ni durante el proceso de nacionalización; en este caso, será suficiente hacer la anotación respectiva en el documento de transporte o en la declaración.

Contra una medida cautelar no procede ningún recurso, sin perjuicio de la activación del Comité de Revisión de Apreheniones previsto en el presente Decreto.

[...]

Artículo 25. Caducidad de la acción administrativa sancionatoria aduanera. La facultad que tiene la autoridad aduanera para imponer sanciones, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa aduanera, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es

diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos dentro del término que para ello prevé el presente decreto.

Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho o de su omisión, se tomará como tal, la fecha en que las autoridades aduaneras hubiesen tenido conocimiento del mismo.

Cuando se trate de un hecho o conducta de ejecución sucesiva, continuada o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho, omisión o conducta.

[...]

Artículo 29. *Infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de importación y sanciones aplicables.* Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los declarantes del régimen de importación y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

1. Gravísimas.

1.1. Sustraer, extraviar, cambiar o alterar las mercancías bajo control aduanero. La sanción será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor FOB de la mercancía, sin que dicha multa sea inferior a quinientas Unidades de Valor Tributario (500 UVT). Si las mercancías fueren recuperadas, dentro de los diez (10) días siguientes a la ocurrencia del hecho, la sanción se reducirá en un ochenta por ciento (80%).

Cuando el declarante sea una agencia de aduanas, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado** de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de este decreto, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción **de suspensión hasta por tres (3) meses**, o cancelación de la respectiva autorización, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación de pago de los tributos aduaneros correspondientes a la mercancía que fue objeto de sustracción o sustitución.

1.2. Simular operaciones de importación.

La sanción aplicable será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor FOB registrado en la Declaración de Importación que soporta la operación simulada sin que dicha multa por operación sea inferior a doce mil Unidades de Valor Tributario (12.000 UVT). Cuando el declarante sea una agencia de aduanas, un Usuario Aduanero con Trámite Simplificado o un Operador Económico Autorizado, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado** de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de este decreto, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción **de suspensión hasta por tres (3) meses** o cancelación de la respectiva autorización, reconocimiento o inscripción.

[...]

Artículo 31. *Infracciones aduaneras de los declarantes en el régimen de exportación y sanciones aplicables.* Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los declarantes del régimen de exportación y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

1. Gravísimas.

[...]

1.2. Someter a la modalidad de reembarque sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

La sanción aplicable para los numerales 1.1 y 1.2 será de multa equivalente al quince por ciento (15%) del valor FOB de las mercancías por cada infracción, sin que dicha multa sea inferior a quinientas cincuenta Unidades de Valor Tributario (550 UVT).

Cuando el declarante sea una agencia de aduanas, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado** de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de este decreto, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción **de suspensión hasta por tres (3) meses** o cancelación de la respectiva autorización.

1.3. Simular operaciones de exportación.

La sanción aplicable será de multa equivalente al cien por ciento (100%) del valor FOB registrado en la Declaración de Exportación que soporta la operación simulada sin que dicha multa por operación sea inferior a doce mil Unidades de Valor Tributario (12.000 UVT). Cuando el declarante sea una agencia de aduanas, un Usuario Aduanero con Trámite Simplificado o un Operador Económico Autorizado, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado** de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de este decreto, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción **de suspensión hasta por tres (3) meses** o cancelación de la respectiva autorización, reconocimiento o inscripción.

[...]

Artículo 35. Infracciones aduaneras de los beneficiarios de Programas Especiales de Exportación (PEX). Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los beneficiarios de los Programas Especiales de Exportación (PEX), y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

1. Gravísimas.

1.1. Haber obtenido la inscripción como beneficiario de los Programas Especiales de Exportación (PEX), utilizando medios irregulares.

1.2. Expedir un Certificado PEX sin encontrarse inscrito ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

1.3. Expedir un Certificado PEX sobre mercancías que no fueron efectivamente recibidas dentro de un Programa Especial de Exportación (PEX).

1.4. Percibir beneficios aplicables a las mercancías de exportación, acreditando un Certificado PEX obtenido por medios irregulares o sin el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas aduaneras.

1.5. Utilizar las materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases recibidos en desarrollo de un Programa Especial de Exportación (PEX), para fines diferentes a los señalados en el acuerdo comercial celebrado con el comprador en el exterior.

1.6. No exportar los bienes finales elaborados a partir de las materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases recibidos en desarrollo de un Programa Especial de Exportación (PEX), salvo que se encuentre demostrada la fuerza mayor o el caso fortuito.

La sanción aplicable a las infracciones previstas en los numerales 1.1 a 1.6 será multa de mil seiscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (1650 UVT), **o de suspensión**

hasta de tres (3) meses, o la cancelación de su inscripción, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado**.

[...]

Artículo 36. *Infracciones aduaneras de las agencias de aduanas y sanciones aplicables.* Además de las infracciones aduaneras y sanciones previstas en los artículos 29, 31 y 33 del presente decreto, las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito, cuando actúen como agencias de aduanas, serán sancionados por la comisión de las siguientes infracciones aduaneras:

1. Gravísimas.

[...]

1.2. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto. La sanción aplicable será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas.

[...]

Artículo 48. *Infracciones aduaneras relativas al uso de los servicios informáticos electrónicos y sanciones aplicables.* Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios de los servicios Informáticos electrónicos y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

1. Gravísimas.

[...]

1.3.10. Presentar declaración de importación obteniendo levante automático cuando la mercancía se encuentra en abandono.

La sanción aplicable para las infracciones contenidas en los numerales 1.1 a 1.3 será de multa equivalente a mil seiscientos noventa y dos Unidades de Valor Tributario (1.692 UVT) por cada operación, utilización o uso indebido de los Servicios Informáticos Electrónicos.

Tratándose de usuarios autorizados, inscritos o habilitados por la autoridad aduanera, **dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado** de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 22 de este decreto, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción **de suspensión hasta por tres (3) meses**, o de cancelación de su autorización, inscripción o habilitación.

[...]

Artículo 69. *Causales de aprehensión y decomiso de mercancías.* Dará lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

[...]

8. Cuando se hubieren introducido al territorio aduanero nacional mercancías respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto, o cuando no se

solicite el reembarque en los términos y condiciones previstos en el numeral 1 del artículo 383 del Decreto número 1165 de 2019, o el que lo modifique, adicione o sustituya.

[...]

Artículo 72. Sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía. Cuando no sea posible aprehender la mercancía porque no fue puesta a disposición de la autoridad aduanera y no se probó su legal introducción y permanencia en el territorio aduanero nacional, la autoridad aduanera procederá con la aplicación de una sanción de multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduanas, o, en su defecto, de su avalúo, que se impondrá al importador y al poseedor o tenedor, según corresponda.

[...]

Cuando no sea posible ubicar al importador, poseedor o tenedor, también se podrá imponer la sanción prevista en el inciso anterior, a quien de alguna manera intervino en la introducción de las mercancías al país; o en el transporte, el almacenamiento, el agenciamiento aduanero o comercialización, salvo que alguno de estos últimos suministre información que conduzca a la aprehensión de las mercancías, o a la ubicación del importador, o poseedor o tenedor de las mismas.»

B. La demanda

2. **Pretensiones.** El accionante formula 12 pretensiones en virtud de las cuales solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los enunciados normativos acusados en los siguientes términos:

«PRIMERA: Que se declare la inexecutable de del numeral 3 del artículo 7 del Decreto 920 de 2023 que dispone: “3. *Suspensión provisional de la autorización, habilitación o registro de un usuario aduanero: la suspensión provisional de la autorización, habilitación o registro de un usuario aduanero es aquella que adopta el área de fiscalización mientras concluye un proceso sancionatorio originado por una infracción que da lugar a la sanción de cancelación de la autorización o habilitación.*”

SEGUNDA: Que se declare la inexecutable de la expresión: “*Contra una medida cautelar no procede ningún recurso (...)*”, contenida en el inciso segundo del artículo 9 del Decreto 920 de 2023.

TERCERA: Que se declare la inexecutable de las expresiones: “*(...) dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado (...)*” y “*(...) de suspensión hasta por tres (3) meses (...)*”, contenidas en el inciso segundo del numeral 1.1 del artículo 29 del Decreto 920 de 2023.

CUARTA: Que se declare la inexecutable de las expresiones: “*(...) dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado (...)*” y “*(...) de suspensión hasta por tres (3) meses (...)*”, contenidas en el inciso segundo del numeral 1.2 del artículo 29 del Decreto 920 de 2023.

QUINTA: Que se declare la inexecutable de las expresiones: “*(...) dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado (...)*” y “*(...) de suspensión hasta por tres (3) meses (...)*”, contenidas en el inciso 3 del numeral 1.2 del artículo 31 del Decreto 920 de 2023.

SEXTA: Que se declare la inexecutable de las expresiones: “*(...) dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado (...)*” y “*(...) de suspensión*

hasta por tres (3) meses (...)”, contenidas en el inciso 2 del numeral 1.3 del artículo 31 del Decreto 920 de 2023.

SÉPTIMA: Que se declare la inexecutableidad de las expresiones: “(...) *o de suspensión hasta de tres (3) meses (...)*” y “(...) *dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado*”, contenidas en el inciso 2 del numeral 1.6 del artículo 35 del Decreto 920 de 2023.

OCTAVA: Que se declare la inexecutableidad de las expresiones: “(...) *dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado (...)*” y “(...) *de suspensión hasta por tres (3) meses (...)*”, contenidas en el inciso 3 del numeral 1.3.10 y en el inciso 3 del numeral 1.4 del artículo 48 del Decreto 920 de 2023.

NOVENA: Que se declare la inexecutableidad del inciso 2 del artículo 25 del Decreto 920 de 2023 que prevé: “*Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho o de su omisión, se tomará como tal, la fecha en que las autoridades aduaneras hubiesen tenido conocimiento del mismo*”.

DÉCIMA: Que se declare la inexecutableidad del inciso 4 del artículo 72 del Decreto 920 de 2023 que prevé: “(...) *Cuando no sea posible ubicar al importador, poseedor o tenedor, también se podrá imponer la sanción prevista en el inciso anterior, a quien de alguna manera intervino en la introducción de las mercancías al país; o en el transporte, el almacenamiento, el agenciamiento aduanero o comercialización, salvo que alguno de estos últimos suministre información que conduzca a la aprehensión de las mercancías, o a la ubicación del importador, o poseedor o tenedor de las mismas (...)*”.

DÉCIMA PRIMERA: Que se declare la inexecutableidad del numeral 1.2. del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 que prevé: “(...) *1.2. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto. La sanción aplicable será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas (...)*”.

DÉCIMA SEGUNDA. Que se declare la inexecutableidad de la expresión “(...) *8. Cuando se hubieren introducido al territorio aduanero nacional mercancías respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto, (...)*”, contenida en el numeral 8 del artículo 69 del Decreto 920 de 2023.»

2. **Cargos.** El concepto de la violación consiste en cinco acusaciones relacionadas con la presunta infracción de los siguientes preceptos superiores: artículos 1°, 2, 5, 6, 29, 121, 122, 123, 209 y 333 CP (primer cargo); artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 29 CP (segundo cargo); artículos 6 y 29 CP (tercer y cuarto cargo); y artículos 1, 2, 5, 6, 29 y 58 CP (quinto cargo).

3. **Primer cargo.** A juicio del accionante, los apartes destacados de los artículos 7, 9, 29, 31, 35 y 48 del Decreto 920 de 2023 quebrantan los artículos 1, 2, 5, 6, 29, 209, 121, 122, 123 y 333 de la Constitución Política. Las disposiciones demandadas, en concreto, versan sobre (i) la *suspensión provisional de la autorización, habilitación o registro de un usuario aduanero* como medida cautelar; (ii) el hecho de que pueda imponerse tal suspensión a potestad del funcionario, quien determinará si la aplica dependiendo de la *gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado*; y (iii) la restricción para interponer recursos contra la adopción de medidas cautelares.

4. Plantea el demandante que las normas en comento no respetan la función pública y la asignación de responsabilidades de cada autoridad, en la medida en que le otorgan al funcionario instructor la posibilidad de imponer una drástica y nociva sanción, incluso desde el inicio de los actos investigativos, la cual depende exclusivamente de su criterio, ya que en el Decreto no se le fijan pautas para limitar o guiar dicha potestad sancionatoria.

5. Hace énfasis en que hay ausencia de proporcionalidad porque se está ignorando el impacto que una sanción de ese estilo puede significar al usuario aduanero, no solo por la repercusión económica, sino también en su buen nombre, siendo bastante comprometedor que pueda ocurrir desde una “medida previa”, o sea, “sin juicio”, contrariando plenamente el derecho de defensa, propio del debido proceso.

6. Reprocha que no puedan interponerse recursos contra una determinación de tal envergadura, cuando, como ya se dijo, es una decisión que comporta una responsabilidad mayúscula sin agotamiento de espacios de discusión, lo que cercena la posibilidad de revalidar las condiciones que eventualmente harían posible su práctica y tampoco se abre la opción de un mecanismo que dé lugar a pedir la reparación al afectado por el agravio que pudo ocasionar la imposición de aquella *suspensión provisional*.

7. Estima que la aplicación de dicha sanción “genera el cierre de la empresa y el cese total de su actividad”, luego entonces, con ello se afecta la libertad de empresa y la iniciativa privada, pues se está dejando sin posibilidad de continuar el comercio, siendo ello desproporcionado respecto de cualquier objetivo que pueda tener una medida cautelar.

8. Las disposiciones reseñadas, dice, atentan contra el principio de legalidad y de tipicidad, en razón a que permiten que el funcionario defina la aplicación de la sanción en clave de la *gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado*, pero no concreta cómo graduar la intensidad de las conductas para saber con certeza si concurren los presupuestos o no para imponer la sanción. En definitiva, “*no se determinan criterios objetivos y claros que permitan [...] concretar las hipótesis sobre las cuales la autoridad administrativa consideraría que existe afectación a los intereses del Estado y su gravedad*”, pues solo se plantea la existencia de esta última, pero no se dice cómo valorar esa “*gravedad*” para definir objetivamente si hay lugar a sancionar.

9. **Segundo cargo.** A juicio del accionante, el extracto destacado del artículo 25 del Decreto 920 de 2023 contraría los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 29 de la Constitución Política. La disposición demandada expresamente señala que, para efectos de definir la caducidad “[c]uando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho o de su omisión, se tomará como tal, la fecha en que las autoridades aduaneras hubiesen tenido conocimiento del mismo”.

10. Para el demandante, dicho apartado deja abierta la posibilidad a que la autoridad administrativa determine la ocurrencia del hecho en cualquier momento y,

esa autorización para determinar autónomamente cuándo se entiende ocurrido aquel evento sancionable, genera un impacto lesivo a los administrados, pues produce “*incertidumbre y desconfianza*” al no ceñir el postulado legal a las nociones sustantivas y procesales que deben guiar la caducidad de la acción, con derroteros objetivos que marquen su hito, lo cual, asegura, fragmenta la seguridad y el orden jurídico.

11. **Tercer cargo.** El demandante sostiene que el inciso 4° del artículo 72 del Decreto 920 de 2023 contraría los artículos 6 y 29 de la Constitución Política. La disposición normativa acusada establece que “[c]uando no sea posible ubicar al importador, poseedor o tenedor [de las mercancías objeto de controversia aduanera], también se podrá imponer la sanción prevista en el inciso anterior, a quien de alguna manera intervino en la introducción de las mercancías al país; o en el transporte, el almacenamiento, el agenciamiento aduanero o comercialización, salvo que alguno de estos últimos suministre información que conduzca a la aprehensión de las mercancías, o a la ubicación del importador, o poseedor o tenedor de las mismas”.

12. El demandante expone que con dicha determinación se avala la posibilidad de que apliquen sanciones sin una figura tipificada, en tanto que por el solo hecho de intervenir en el proceso de comercialización aduanero puede eventualmente verse inmerso en una conducta reprochable. Además, se estaría abandonando la noción de responsabilidad personal.

13. Señala que se pone en jaque la presunción de inocencia, ya que se aplicaría la sanción solo por el hecho de intervenir, así no hayan materialmente participado en la conducta punible, lo cual equivale a sancionar sin el recaudo de elementos de juicio que doten de certeza la coparticipación en la estructuración del hecho, soslayando, pues, el “*indubio pro investigado* y el *indubio pro administrado*”.

14. **Cuarto Cargo.** El demandante afirma que el numeral 1.2. del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 contraría los artículos 6 y 29 de la Constitución Política. La disposición normativa acusada establece que será falta gravísima “[p]restar los servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto.// La sanción aplicable será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas”.

15. El aparte acusado dispone que las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito serán sancionados con *cancelación de su autorización*, por el solo hecho de prestar sus servicios a consignatarios, destinatarios o importadores que incurran en las conductas reprochadas por el artículo 7 del mismo estatuto, esto es, quienes presenten inconsistencias en la dirección reportada en el RUT, la indeterminación de su solvencia económica u origen de los fondos para desarrollar la operación de comercio exterior, su liquidación o fallecimiento en el momento de realización de la respectiva operación o el uso de nombre e identificación ajena sin autorización. Para el demandante, es claro que la norma impone un castigo a las agencias de aduanas y a los almacenes generales de depósito por la sola circunstancia de prestar sus servicios a determinados actores, sin reparar en el carácter personal de

la conducta ni en el grado de culpabilidad que les asista, lo que, a su juicio, vulnera los principios de responsabilidad personal y subjetiva.

16. Enfatiza que, aunque la norma acusada aparentemente individualiza la conducta de las agencias de aduanas y de los depósitos, en la medida en que el tipo sancionatorio se contrae a la “*prestación del servicio*”, desconoce que esa situación no comporta *per se* ilicitud, pero sí adquiere la dimensión de punible solo cuando se ejecutó la labor respecto de sujetos que incurrieron en faltas consideradas como infracciones aduaneras. Significa, pues, que se plantea un “*efecto de corresponsabili[dad]*” a quien les presta el servicio, así este no infrinja obligaciones como operador de comercio exterior, sin que medie siquiera un análisis en el grado de culpabilidad de la conducta o determinar si hubo omisión de algún deber asignado legalmente a las agencias de aduana o almacenes generales de depósito.

17. **Quinto cargo.** A juicio del demandante, el numeral 8° del artículo 69 del Decreto 920 de 2023 quebranta los artículos 1, 2, 5, 6, 29 y 58 de la Constitución Política. La disposición normativa acusada prevé que será causal de aprehensión y decomiso de mercancías “[c]uando se hubieren introducido al territorio aduanero nacional mercancías respecto de las cuales se determine la ocurrencia de alguna de las circunstancias consagradas en el numeral 10 del artículo 7° del presente decreto”.

18. Para el demandante, dicha sanción implica despojar de la propiedad al comerciante, pero para que ello sea constitucionalmente válido, debe ser consecuencia de una infracción severa que justifique su limitación. No obstante, plantea, las conductas a las que hace referencia la norma cuestionada no son de tal magnitud como para que proceda el decomiso, por ejemplo, “[q]ue la autoridad no logre verificar que el importador, destinatario o consignatario está ubicado en la dirección informada en el RUT, bien porque no existe o porque no corresponde a su localización”. Así, un error tipográfico en el RUT, un cambio de nomenclatura, un cambio de oficina reciente, la desactualización del RUT o un cambio de dirección que no se haya registrado, o cualquier otro evento similar, daría lugar al decomiso, siendo ello completamente desproporcionado.

19. También podría imponerse tal sanción si se presta el servicio a quien no opera correctamente su contabilidad e incurre en imposibilidad de soportar la capacidad económica para la comercialización aduanera. Considera el actor que resultaría inconstitucional imponer esa sanción, toda vez que no se tienen herramientas jurídicas ni funciones de policía para ingresar en contabilidad de otros usuarios para verificar esos aspectos de conformidad con la norma. Luego entonces, es una carga que es imposible de cumplir, que no le corresponde al particular, sino que, en el evento en que la autoridad determine que el usuario aduanero incurrió en ello, el decomiso operará contra él.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

20. Este tribunal es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241, numeral 5, de la Constitución.

B. Requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad

21. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) expresar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado, en caso de que la acusación se base en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada; e, (v) indicar la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

22. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como el concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, exige la formulación de unos mínimos argumentativos, que se deben apreciar a la luz del principio *pro actione*. Tales mínimos han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, y se identifican en la jurisprudencia como las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Así, al decir de esta Corporación, la *claridad* consiste en que haya un hilo conductor de la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; la *certeza* se refiere a que la acusación recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el actor deduce de manera subjetiva; la *especificidad* se satisface cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; la *pertinencia* se trata de emplear argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y, la *suficiencia* se abona cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma demandada, con impacto directo en la presunción de constitucionalidad que le es propia.

23. Asimismo, con fundamento en la jurisprudencia reiterada de la Corte, a los requisitos previamente mencionados se suma la necesidad de acreditar la condición de ciudadano¹, pues, conforme a los artículos 40.6 y 241.4 del Texto Superior, el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política está radicado exclusivamente en cabeza de los *ciudadanos colombianos*².

24. Para demostrar el cumplimiento de este requisito, por lo general, se ha exigido la presentación personal de la demanda ante un funcionario que dé fe de dicha condición³. No obstante, en la sentencia C-441 de 2019, esta corporación precisó que

¹ Véase, entre otras, las sentencias C-562 de 2000 y C-012 de 2002 y los autos 096 de 2005 y 143 de 2015.

² En auto 241 de 2015 se dijo que: “[l]a Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad”.

³ Corte Constitucional, auto 677 de 2018.

dicha herramienta “*es tan solo una de las formas en que es posible [comprobar] la calidad de ciudadano colombiano, pues para acreditar dicha condición la Constitución no exige ningún tipo de rigorismo o prueba solemne. Por el contrario, la connotación de derecho político de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 40 C.P) y el mandato de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P) permiten advertir que los ciudadanos pueden acudir a cualquier medio para probar su ciudadanía colombiana, siempre que el mismo reúna la aptitud suficiente para ello*”. En todo caso, cabe señalar que el incumplimiento de este requisito es suficiente para proceder a la inadmisión de la demanda, tal y como lo ha señalado la Corte en su jurisprudencia reiterada⁴.

25. Con sujeción a la anterior, el suscrito magistrado sustanciador deberá verificar si la demanda objeto de este pronunciamiento reúne cabalmente los requisitos antes enunciados o si, por el contrario, la misma desatiende alguno que provoque su ineptitud, debiendo en consecuencia proceder a su inadmisión, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia el demandante la subsane, so pena de ser rechazada de conformidad con lo regulado en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991. Lo anterior no excluye que esta última decisión también sea susceptible de ser adoptada de plano, en las hipótesis señaladas en la norma en mención, las cuales se concretan en (i) la configuración de la cosa juzgada constitucional y (ii) la falta manifiesta de competencia de la Corte Constitucional.

C. Verificación del cumplimiento de los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda

26. En primer lugar, se verifica el cumplimiento de la exigencia de acreditar la condición de ciudadano del demandante. En efecto, el señor Gabriel Ibarra Pardo aportó copia de su cédula de ciudadanía, lo que permite a la Corte inferir que el actor es ciudadano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos.

27. Una vez analizada y confrontada con los requisitos exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, el despacho encuentra que la demanda presentada por el ciudadano Ibarra Pardo cumple con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas acusadas y transcribir literalmente su contenido; (ii) relacionar los preceptos superiores que se estiman vulnerados (los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 29, 58, 121, 122, 123, 209 y 333 de la CP); y (iii) invocar el artículo 241.5 de la Constitución para justificar la competencia de este tribunal.

⁴ Precisamente, en la sentencia C-562 de 2000, se manifestó que: “[la] calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de manera que la Corte no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía (...). Pensar que la Corte Constitucional puede resolver la demandas que se formulen contra las leyes y decretos legislativos sin que previamente se haya establecido la calidad de ciudadano en ejercicio del demandante, es darle a la acción pública un carácter de aparente oficiosidad que, ciertamente, repugna con la filosofía participativa de esta figura de control la cual, como se anotó anteriormente, ha sido reconocida exclusivamente a los ciudadanos colombianos como una conquista propia de los sistemas democráticos frente a aquellos absolutistas que concentran en sus líderes y algunos de sus órganos de gobierno, todo el poder político y, por contera, el ejercicio de los derechos relacionados con la progresión o gestación del verdadero Estado de derecho”.

28. En cuanto al concepto de la violación de la demanda *sub examine*, desarrolla las razones por las cuales las disposiciones demandadas vulnerarían los preceptos superiores invocados, evidenciando el cumplimiento de unos mínimos argumentativos que permitirían, de manera preliminar, un pronunciamiento de parte de esta Corte. En este sentido, considera el despacho que los cargos formulados en la presente demanda cumplen, *prima facie* con las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, en cada uno de los cargos se identifican razones por las cuales las normas cuestionadas se opondrían a la Constitución, sugiriendo amenazas al debido proceso y al principio de legalidad, representadas en afectaciones a los principios de proporcionalidad en la sanción, responsabilidad personal, presunción de inocencia y caducidad.

29. En consecuencia, se concluye que la demanda ofrece a la Corte los elementos mínimos para emprender un juicio de constitucionalidad, por lo que se procederá a admitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el suscrito magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

RESUELVE:

Primero.- ADMITIR la demanda de inconstitucionalidad presentada por Gabriel Ibarra Pardo contra los artículos 7, 9, 25, 29, 31, 35, 36, 48, 69 y 72 (parciales) del Decreto 920 de 2023, “*Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable*”, identificada con el radicado D-15613.

Segundo. - CORRER traslado del presente expediente a la procuradora general de la Nación para que, dentro del término de treinta (30) días, emita el concepto correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Tercero. - Simultáneamente, **FIJAR** en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto. - ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con lo señalado en el artículo 244 de la Constitución y en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso al Presidente de la República para que, si lo considera conveniente, intervenga directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación correspondiente, indicando las razones que, a su juicio, justifican la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Quinto. - ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, si se considera conveniente, cada uno de ellos intervenga directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación correspondiente, indicando las razones que, a su juicio, justifican la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Sexto. - INVITAR a participar en este proceso, conforme lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 y por intermedio de la Secretaria General de esta Corte a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); al Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP); a la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo); a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); a la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX); a la Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios (FENALCO); a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana para que, si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto técnico especializado sobre las disposiciones que son materia de la impugnación.

Notifíquese y cúmplase,



MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado (E)

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0847bc89361b9b54df2bdd08b07bee0bbb079af32a2e0700a222628faef94bf**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>