REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-072 DE 2025

Ref.: Expediente D-15.887

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada Sustanciadora
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, mediante la cual se habilitó al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley para “expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).”

El demandante planteó como único cargo la infracción del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política que contiene el principio de reserva de ley atribuida al Congreso de la República, en este caso, para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.” En este orden, consideró que el Congreso de la República desconoció la prohibición constitucional que dispone que dichas facultades no pueden ser

conferidas para expedir códigos. Por otro lado, dichas prerrogativas fueron concedidas pese a la indicación expresa de la Corte Constitucional, contenida en la Sentencia C-441 de 2021, que había otorgado un plazo al Congreso de la República, para adoptar una ley que contuviera un nuevo régimen sancionatorio aduanero, de decomiso de mercancías y de los procesos aplicables, so pena de generarse un grave vacío normativo.

El problema jurídico que le correspondió estudiar a la Sala fue determinar (i) si resulta admisible, en términos constitucionales, que el Congreso de la República otorgue facultades extraordinarias al ejecutivo, por el término de 6 meses, para adoptar un nuevo régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable; o si por el contrario, tal autorización se traduce en una trasgresión de los límites impuestos, concretamente el de expedir códigos, consagrado en el numeral 10 del artículo 150 superior y (ii) si, pese a la existencia de una indicación expresa dada al legislador, adoptada por una sentencia de la Corte Constitucional proferida en sede de control abstracto, de adoptar un régimen jurídico especial y sistemático, puede el Congreso delegar tal función al gobierno, en uso de la concesión de facultades extraordinarias.

En primer término, la Corte Constitucional integró la unidad normativa, es decir, no sólo se estudiaría la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, sino también del contenido del Decreto Ley 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”, que se había adoptado con base en las facultades previstas. En efecto, esta figura procede cuando se requiere incluir en el juicio constitucional otros enunciados normativos que tienen con la norma demandada una relación “íntima e inescindible” razón por la cual, para evitar una sentencia inocua, es necesario extender a las mismas el examen de constitucionalidad. En efecto, al declararse la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, se produciría la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto ley adoptado por el ejecutivo en ejercicio de las mismas.

Para dar solución al anterior problema jurídico, la Corte reiteró (i) los límites al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Legislador, específicamente la restricción referida a la prohibición de otorgar facultades extraordinarias para expedir cuerpos normativos sistemáticos e integrales, que en realidad constituyen códigos y (iii) el alcance de la indicación contenida en la Sentencia C-441 de 2021.

En aplicación de las reglas de decisión identificadas en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena concluyó que las normas acusadas desconocen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, por cuanto lo que buscaba era dotar al ejecutivo de expresas facultades legislativas para crear un nuevo estatuto disciplinario en materia aduanera y, por tanto, incurrió en la prohibición constitucional consagrada en el numeral 10 del artículo 150 superior referida a la imposibilidad de conceder facultades extraordinarias para expedir las referidas unidades normativas sistemáticas e integrales.

En ese orden se concluyó que la facultad concedida en la norma acusada implica (i) la adopción de un cuerpo normativo que regula de forma general, única y completa el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, (ii) la expedición de un procedimiento que debe ser aplicado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y (ii) dicha regulación es sistemática, armónica e integral, es decir, es un código.

Por su parte, se consideró que la Sentencia C-441 de 2021 contenía una indicación clara al Congreso de la República, de adoptar una ley, en sentido formal, que adoptara el régimen sancionatorio de aduanas y decomiso, y que, por tal razón, había diferido la inconstitucionalidad de disposiciones que permitían hacerlo a través de otras figuras, como decretos expedidos por el ejecutivo en desarrollo de una ley marco.

En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 y, en consecuencia, también la inconstitucionalidad del Decreto Ley 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”. No obstante, la Sala encontró que su expulsión inmediata podía causar traumatismos por cuanto el vacío en un régimen sancionatorio generaría un escenario de impunidad. Por ello, moduló los efectos de la sentencia y otorgó un plazo al Congreso para que expidiera la ley que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, hasta el 20 junio de 2026.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Wadys Tejada Flórez presentó demanda en contra del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”. El demandante plantea como único cargo la infracción del artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política que contiene el principio de reserva de ley atribuida al Congreso de la República, en este caso, para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.” En este orden, considera que el Congreso de la República habilitó al ejecutivo, en el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, para expedir normas con fuerza de ley, desconociendo la prohibición constitucional que dispone que dichas facultades no pueden ser conferidas para expedir códigos.

2. La Sala Plena de la Corporación, en sesión del cinco (5) de junio de dos mil veinticuatro (2024), previo reparto de rigor, remitió el asunto al despacho de la suscrita magistrada para impartir el trámite correspondiente. Teniendo en cuenta estas consideraciones se procede a decidir sobre su admisión.

3. Mediante auto del 20 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda por cuanto el actor no estableció con claridad el objeto demandado y los cargos formulados no satisfacían los requisitos de especificidad, suficiencia y pertinencia.

4. El actor presentó oportunamente el escrito de corrección de la demanda. Mediante auto del 11 de julio 2024, el despacho de la magistrada ponente consideró que el demandante subsanó el cargo relacionado con el presunto desconocimiento de las condiciones para la concesión de las facultades extraordinarias al gobierno nacional, dispuestas en el numeral 10 del artículo 150 superior. En su concepto, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al presidente para que en calidad de legislador extraordinario expidiera “un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)”. En otras palabras, la delegación legislativa busca adoptar de forma integral y sistemática un nuevo estatuto sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas sin aplicar de manera primordial las disposiciones que regula el procedimiento administrativo común y principal contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. En el auto admisorio, el despacho ponente comunicó el proceso al presidente de la República y al del Congreso de la República, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; de Comercio, Industria y Turismo; de Justicia y del Derecho y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). De igual forma, invitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al centro de estudios jurídicos y sociales Dejusticia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Contables de Universidad de Medellín (CIECA), al Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana y a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, Externado de Colombia, EAFIT, del Rosario, de Antioquia, de los Andes, de Cartagena y de la Sabana, para que se pronunciaran sobre lo que consideraran pertinente. Igualmente, fijó en lista a fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar la norma demandada e invitó a participar a otras organizaciones académicas .

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

7. A continuación, se transcribe y resalta la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 52.247 del 13 de diciembre de 2022:

LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)
“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.”

ARTÍCULO 68. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Se conformará una Subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de

Representantes y tres (3) senadores, de las Comisiones Terceras, que serán designados por los presidentes de las respectivas corporaciones para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

III. DEMANDA

8. El demandante plantea como único cargo la infracción del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política que contiene el principio de reserva de ley atribuida al Congreso de la República, en este caso, para "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones." En este orden, considera que el Congreso de la República habilitó al ejecutivo, en el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, para expedir normas con fuerza de ley, desconociendo la prohibición constitucional que dispone que dichas facultades no pueden ser conferidas para expedir códigos. Así, el artículo 150 numeral 10 superior consagra que "Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."

9. El demandante aduce que el principio de reserva de ley es una manifestación de los principios democrático y de separación de poderes. Para el actor, es característico del estado constitucional que el Congreso de la República, como órgano de representación popular, goce de una competencia general para la elaboración de leyes. Incluso, resalta que dicha facultad exige que algunas materias sean exclusivas del legislador ordinario, siendo la expedición de códigos y la reforma de sus disposiciones una de ellas. Lo anterior implica que el presidente de la República, en calidad de legislador extraordinario, tiene prohibida la expedición de códigos con base en el inciso tercero del numeral 10° del artículo 150 Constitucional.

10. Conforme lo anterior, señala la demanda, a partir de la distribución funcional entre el legislador ordinario y el legislador extraordinario es que ciertas decisiones normativas deben tener rango de ley (reserva material) y, en algunos casos, tienen que estar, además, atadas a los procedimientos democráticos de elaboración de las leyes (reserva formal).

11. El señor Tejada Flórez cita varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, en donde se han desarrollado los conceptos de reservar material y formal de ley. Así, con apoyo en la

Sentencia C-810 de 2014, considera que en el caso de la “reserva material, la función primaria de producción de la ley corresponde al Congreso, aun cuando la Constitución permite, que en determinadas condiciones, dicha atribución sea trasladada al Presidente de la República para que, de manera excepcional, actúe como legislador extraordinario, conservando la norma expedida su rango legal y garantizándose la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de las materias, límites y condiciones de la habilitación legislativa (art. 150, numeral 10 C.P.); y en la reserva formal, que la Constitución Política excluye la posibilidad de acudir al legislador extraordinario y exige la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se pretende decretar impuestos o expedir códigos.

12. En el escrito de demanda, el actor también recuerda la diferencia entre la cláusula general de competencias y la reserva de ley. Por un lado, “la primera figura es aquella en la que el legislador ordinario no tiene la obligación de desarrollar integralmente la materia, pues basta que el Congreso delimite el tema para que el Presidente de la República realice la concreción por medio de reglamentos administrativos, además de otorgarle al Presidente las facultades extraordinarias para dicha regulación legislativa, sin que se vulnere la cláusula general de competencias. Por otro lado, y cuando se trata de una materia con reserva de ley, el Congreso tiene mayor exigencia de regulación y la potestad reglamentaria del Presidente se ejerce de manera completamente subordinada y subsidiaria a la ley.” Una de estas materias es la expedición de códigos y su respectiva reforma, sobre lo cual el demandante afirma que “por vía de facultades extraordinarias el legislador extraordinario sólo puede modificar un código siempre y cuando la reforma no afecte la estructura general del código, no comprenda cambios esenciales, ni establezca la regulación sistemática e integral de una materia (sentencia C-1713 de 2000)”.

13. Posteriormente, el ciudadano se refiere a la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) que nació con el objeto de realizar una reforma legislativa estructural que permitiera contar con un nuevo Código Contencioso Administrativo para el país, cambiando el Código Contencioso Administrativo de 1984. Adicionalmente, realiza un recuento de las partes del nuevo Código que, para efectos del problema jurídico de la demanda, incluye la regulación del procedimiento administrativo sancionatorio que realice la Administración Pública.

14. De la misma manera, hace especial énfasis en la obligatoriedad que “tiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre las leyes especiales y de la integración que hace el mismo Código para llenar los vacíos legales de la norma especial acogiendo la coordinación y armonía que debe existir entre ambas jerarquías, pues de no ser así, el objetivo del legislador ordinario de haber codificado y compilado el procedimiento administrativo común y principal no se alcanzaría, porque el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no sería un cuerpo normativo sistemático, completo, metódico, coordinado y con fuerza obligatoria dotado de una pretendida integralidad respecto a la regulación del procedimiento administrativo común y principal.”

15. Conforme lo anterior, el demandante recalca que la facultad otorgada por el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 permitió que el presidente de la República expidiera un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), materializado en el Decreto Ley 920 de 2023. En ese orden, se avaló la modificación de la Ley 1437 de 2011 y la creación de una norma especial sancionatoria en materia aduanera.

16. El demandante pasa entonces a hacer referencia al contenido del Decreto Ley 920 de 2023. Sobre el particular refiere que este altera estructural y esencialmente la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al realizar modificaciones a las disposiciones que son propias del procedimiento administrativo común y principal causando que la DIAN no se remita a aquellas disposiciones, sino al procedimiento administrativo especial expedido por el presidente. Además, recalca que dicha reforma, de haberse querido, debió ser realizada por el legislador ordinario mediante la expedición de una ley especial, y no mediante un otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, pues “el decreto ley es una norma que cumple con reserva de ley en sentido material, pero carece de reserva de ley en sentido formal porque el proceso de formación del mismo no está atado a los procedimientos democráticos de elaboración de las leyes expedidas por el Congreso de la República.”

17. Finalmente, el ciudadano resalta que la Administración Pública incurrió en arbitrariedad y autoritarismo al expedir el Decreto Ley 920 de 2023 por cuanto (i) fue la misma DIAN la

encargada de originar el proyecto de Decreto Ley del nuevo régimen sancionatorio y decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento administrativo especial que sería aplicado por ella misma posteriormente, (ii) el proyecto de Decreto Ley fue sometido a publicación para comentarios y observaciones del público en general por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como si se tratara de la expedición de un decreto reglamentario y (iii) la DIAN elaboró y revisó el informe de observaciones y respuestas del proyecto de Decreto Ley para decidir si aceptaba, total o parcialmente, o negaba los comentarios realizados por el público en general a la normativa, "aumentando la arbitrariedad y autoritarismo de la Administración Pública".

18. El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad diferida y no simple del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, con la finalidad de evitar un vacío normativo en el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías. También solicita que la Corte Constitucional disponga "(i) que el fallo sólo producirá efectos hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas y (ii) otorgue un tiempo razonable para que el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento administrativo especial aplicable sean expedidos únicamente por el legislador ordinario representando por el Congreso de la Republica en virtud del principio de reserva de ley consagrado en el artículo 150 superior."

19. Sobre el objeto específico de la demanda, mediante auto del 20 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora solicitó al actor establecer con claridad el objeto demandado. En ese sentido, se le solicitó aclarar si el objeto de su demanda se dirigía exclusivamente en contra artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", o también contra el Decreto Ley 920 de 2023.

20. De igual forma, se le dijo que algunos de sus argumentos eran de naturaleza legal más no constitucional. En efecto, el actor sostenía que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es un cuerpo completo y, por tanto, no resultaría posible adoptar normas especiales en materia sancionatoria aduanera. No obstante, en el auto inadmisorio se le indicó que la limitación constitucional establecida en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución se dirige a la imposibilidad de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir códigos, mas no se encuentra dirigida a prohibir

normas especiales en determinadas materias.

21. En el escrito de corrección, aclaró que el objeto de la demanda se dirigía contra el artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”. No hizo aclaración en relación con la naturaleza no constitucional de los argumentos dirigidos a la supuesta imposibilidad de hacer modificación al Código Contencioso Administrativo.

22. La Constitución Política de 1991 le otorgó al Congreso de la República, como legislador ordinario, un margen de acción amplio en materia legislativa y, en aplicación del principio de colaboración armónica, puede asignarle al Ejecutivo algunas competencias en el campo legislativo, que tienen carácter excepcional y son de interpretación restrictiva. En ese orden, las facultades extraordinarias que le otorga el Congreso de la República, encaminadas a que el presidente ejerza la potestad legislativa, deben cumplir con los límites temporales y materiales establecidos en la Carta Política.

23. En relación con la expedición de códigos, la reserva de ley impide que el legislador delegue en el presidente de la República, su adopción en todos los ramos de la legislación, “prohibición que se extiende a los actos de la modificación o adición de los mismos, cuando ello implique la alteración de su estructura general o de su esencia de los mismos”. En otros términos, por vía de facultades extraordinarias, el legislador extraordinario solo puede modificar un código siempre y cuando la reforma no afecte su estructura general, no comprenda cambios esenciales, ni establezca la regulación sistemática e integral de una materia.

24. Para el actor, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al presidente para que en calidad de legislador extraordinario expidiera “un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)”. En otras palabras, la delegación legislativa busca adoptar de forma integral y sistemática un nuevo estatuto sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas sin aplicar de manera primordial las disposiciones que regula el procedimiento administrativo común y principal contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

25. Para explicar que dicha regulación es integral y sistemática, el ciudadano explica que las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 comprenderían no solamente la consagración de las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras y las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, sino que además abarca la regulación completa y con pretensión de integralidad del procedimiento administrativo especial conformado por (i) la formación del acto administrativo, (ii) el procedimiento administrativo sancionatorio propiamente dicho, (iii) el régimen probatorio, (iv) la caducidad de la acción administrativa, (v) la notificación o publicación de esa decisión administrativa, (vi) la impugnación de la decisión (recursos), (vii) la revocatoria directa y (viii) la firmeza de los actos; etapas y actuaciones.

26. Agrega que ello implica la regulación de las las garantías constitucionales del debido proceso y permite adoptar normas especiales en materia de derecho a la defensa, pruebas, recursos, términos, entre otros. Es decir, se está permitiendo "se realicen modificaciones, cambios o excepciones a la estructura y a la esencia del procedimiento administrativo común y principal contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo que se traduce en una transgresión de la prohibición establecida en el numeral 10 del artículo 150 superior por cuanto los cambios esenciales y estructurales a los Códigos solamente pueden ser realizados por el Congreso de la República y no a través del otorgamiento de facultades extraordinarias."

27. Concluye el ciudadano Wadys Tejada Flórez que "la facultad de reformar los códigos de forma estructural y esencial es una facultad que únicamente es conferida al legislador ordinario por la Constitución Política y no puede ser delegada en el Presidente de la República en su rol de legislador extraordinario, dado que los códigos y las reformas que contemplan cambios esenciales y estructurales están protegidos por el principio de reserva de ley en sentido material y formal consagrado en el numeral 10 del artículo 150 superior, exigiendo que la expedición del nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento administrativo especial sea expedido exclusivamente por el Congreso de la República."

IV. INTERVENCIONES

28. Dentro del término otorgado por la magistrada sustanciadora para intervenir en el presente proceso de constitucionalidad, se recibieron las siguientes intervenciones.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

29. La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó declarar la inexequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 del 2022, al considerar que la norma demandada vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, así como el precedente constitucional.

30. En primer lugar, advirtió la entidad interviniente que, de acuerdo al principio de reserva de ley, "le corresponde al legislador regular las materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas por ley, imponiendo como límite al poder legislativo delegar su función y al poder ejecutivo abrogarse esta competencia (Sentencias C-619 de 2012 y C-570 de 1997)" Por lo anterior, dicha competencia "no puede ser delegada al presidente de la República mediante facultades extraordinarias". Al respecto, la interviniente recordó que de acuerdo a la sentencia C-313 de 2007, la Corte Constitucional al interpretar el alcance de la prohibición de otorgar facultades extraordinarias para expedir códigos, estableció que "no hay impedimento para la modificación puntual de disposiciones consignadas en códigos, siempre y cuando dicha modificación no sea estructural, integral, completa o de tal magnitud que en la práctica equivalga a la expedición de ese tipo de estatutos".

31. En ese sentido, la interviniente consideró relevante traer a colación la sentencia C-441 de 2021 donde se precisó que "el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no están sometidos a variables en constante transformación ni requieren conocimientos altamente técnicos que escapen del alcance del legislador ordinario" por lo que concluyó que no existe en este caso fundamento para conferir facultades extraordinarias al presidente cuando no se evidencia que en materia aduanera se requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propio de materias que son objeto de una ley marco, y dicha lógica "debe ser extensible a la falta de necesidad de conferir facultades extraordinarias cuando el Congreso está totalmente facultado para cumplir directamente su función legislativa".

32. Por otra parte la interviniente, al poner de manifiesto el análisis de los antecedentes legislativos de la Ley 2277 de 2022, hizo énfasis en que la ponencia para el primer debate sustentó las facultades en el cumplimiento a la sentencia C-441 de 2021; así "estimó

pertinente otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República, dada la imperiosa necesidad de expedir una ley que regule el régimen, sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías". Agrega que el ejecutivo, de igual forma, buscó fundamentar su posición en la Sentencia C-269 de 2022 sin tener en consideración que, en dicho caso, la norma pretendía hacer modificaciones puntales al régimen sancionatorio cambiario. Considera la Academia Colombiana de Jurisprudencia que, en la materia sancionatoria de aduanas y decomiso, resulta claro que la Sentencia C-441 de 2021 defendió una competencia exclusiva del legislador ordinario. En palabras del interviniente, "la misma corte manifestó que la función sancionadora aduanera y de decomiso de mercancías no puede escapar del alcance del legislador ordinario; es decir, es de "competencia exclusiva" del Congreso de la República". De manera que "esta restricción no se debe exceptuar confiriendo facultades extraordinarias al presidente; menos aún, sin establecer precisiones, directrices ni limitaciones".

33. Finalmente, la entidad interviniente señaló que (i) "si la razón en realidad pudiese obedecer a una urgencia y necesidad de regular la materia, el legislador ordinario tuvo un tiempo razonable para expedir el régimen sancionatorio aduanero y su procedimiento aplicable, respetando la reserva de ley. (ii) Si bien la competencia legislativa del Congreso es facultativa, esta se encuentra limitada por los parámetros constitucionales superiores. De manera que en virtud de lo anterior la Corte Constitucional "en su discernimiento, podría estimar el fenómeno de la reviviscencia de la normatividad derogada como consecuencia de los fallos de inexequibilidad, que es el efecto ordinario que el ordenamiento jurídico dispone para estos casos en general."

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

34. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó se declarara la exequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, al considerar que no se vulnera el principio de reserva de ley consagrado en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

35. Para sustentar su petición, indicó que la disposición demandada no desconoció la prohibición en cabeza del Congreso de revestir al presidente de facultades extraordinarias para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas o marco, ni para decretar impuestos, toda vez que "la materia objeto de las facultades extraordinarias conferidas, contrario a lo dicho

por el demandante, es susceptible de ser regulada por el presidente de la República mediante una norma con fuerza de ley". Esto, en atención a que no se le facultó para expedir una "unidad sistémica en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total", o para expedir un "cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo revestido de fuerza obligatoria", sino para regular aspectos puntuales como el régimen sancionatorio, decomiso de mercancías y el procedimiento aplicable a este. En esta medida, ha sido el Gobierno Nacional quien "ha regulado en decretos independientes cada una de las materias de los asuntos aduaneros".

36. En este sentido, el interviniente recordó las precisiones conceptuales que la Corte Constitucional ha delimitado frente a la expresión "código", subrayando que ésta comporta elementos como "(i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código"; además, debe aplicarse una pauta de interpretación que se refiere "al grado de dispersión o concentración de las competencias para regular una materia". Así, cuando las competencias o facultades de regulación se encuentran exclusivamente conferidas al Congreso de la República, aumentará la posibilidad de que los asuntos abordados sean objeto de codificación. Caso contrario sucede cuando dichas facultades están en cabeza de distintas autoridades.

37. Así las cosas, refirió el interviniente que "en materia de aranceles, tarifas, régimen de aduanas y comercio exterior, la Constitución estableció una especial colaboración entre las ramas del orden público (sic), legislativa y ejecutiva, por lo que, tratándose de la distribución de competencias como criterio para enervar la calidad de código, la Constitución Política asignó facultades de regulación a diferentes autoridades como el congreso y el ejecutivo bajo la potestad reglamentaria". Además, "consagró diversos medios para ello, como la promulgación de la ley marco de aduanas, de decretos reglamentarios, o, en línea con el artículo 150.10 de la Constitución, de normas con fuerza material de ley producto del otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República por parte del Congreso".

38. Aunado a lo anterior, el interviniente hizo un recuento de diferentes pronunciamientos jurisprudenciales donde la Corte constitucional ha declarado la inexequibilidad de artículos

que otorgaron facultades extraordinarias al presidente para expedir cuerpos normativos “con regulación sistemática e integral sobre una rama específica del derecho” (Sentencias C-255 de 1995, C-100 de 2013, C-275 de 2000) e hizo énfasis en la sentencia C-269 de 2022, en la cual la Corte declaró la exequibilidad del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 que otorgó la facultad extraordinaria al presidente de la República para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la DIAN. Sobre el particular sostuvo que “si bien se encarga de regular una materia concreta, en los términos de la facultad excepcional conferida al Gobierno Nacional, lo cierto es que no se trata de una disposición de alcance global respecto a su aplicación, por el contrario, se refiere a una normativa que solamente debe aplicar, en los casos concretos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, lo cual, sin duda alguna, por sí solo no se convierte en una unidad sistemática que irradie toda una rama del derecho, máxime que, como en el presente caso, solo se refiere al régimen sancionatorio en materia cambiaria y a los procedimientos aplicables por la DIAN”.

39. Finalmente, el interviniente hizo referencia a la presunta modificación del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, por parte del artículo 68 de la Ley 2277 del 2022. Al respecto, mencionó que existe una integración normativa contenida en el artículo 2 del CPACA que indica que “(…) a) existen leyes especiales que deben aplicarse; b) la operatividad del CPACA en nada afecta estas leyes especiales; y c) en lo no previsto en aquellas, se aplica éste”. En esa medida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público concluyó que dichas normas especiales no se restringen en los códigos, por lo que el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, “en su condición de norma especial no modifica el CPACA. Por el contrario, el CPACA aplicará en lo no previsto en el decreto con fuerza de ley expedido con ocasión de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República”.

Presidencia de la República

40. La Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto a la presunta vulneración del principio de reserva de ley contenido en el numeral 10 del artículo 150 constitucional, al considerar que la demanda no cumple con los requisitos de certeza y especificidad. Esto, por cuanto la acusación del accionante “no se dirige estrictamente a cuestionar el contenido material de la

norma acusada, sino un texto distinto que no fue vinculado al proceso de constitucionalidad. Este es, el Decreto Ley 920 de 2023, expedido con base en dichas facultades" De ahí que "la acusación del actor es producto de una construcción subjetiva, basada en conjeturas que no explican ni evidencian la incompatibilidad con el mandato constitucional presuntamente vulnerado".

41. En subsidio, solicitó la interviniente que se declare la exequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 del 2022, dado que su contenido no vulnera el principio de reserva de ley, por cuanto:

(i) "El régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como su procedimiento no tienen la connotación de código". Al respecto, la interviniente señaló que, de acuerdo con la Corte Constitucional, la expedición de códigos tiene reserva exclusiva de ley y, por tanto, esta facultad constitucional no puede ser delegada por el Congreso al presidente de la República. De ahí que, para la interviniente, la disposición demandada no evidencia una vulneración al precepto constitucional por cuanto el artículo 68 de la Ley 2277 del 2022, "no otorga facultades para expedir un código" ya que la facultad para "expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable", no implica regular el régimen aduanero en forma completa, integral y sistemática sino que se circunscribe al aspecto sancionatorio y de decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable a este. Por esta razón, concluye la interviniente, "no acierta el actor al afirmar que la intención del legislador era habilitar al presidente de la República para expedir un código en materia sancionatoria aduanera y, mucho menos, para reformar o modificar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA".

(ii) "Inexistencia de impedimentos para que el presidente de la República expida vía decreto ley el régimen sancionatorio, de decomiso y el procedimiento aplicable en materia de aduanas porque éste no tiene la naturaleza jurídica de código". Así, de acuerdo con la interviniente, la jurisprudencia constitucional al estudiar cargos similares al presente, ha declarado exequibles disposiciones que han permitido que "en ejercicio de sus facultades extraordinarias, el presidente de la República expida regímenes sancionatorios y sus respectivos procedimientos administrativos". Al respecto, se trajo a colación la sentencia C-269 de 2022 que declaró la exequibilidad del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, que

otorgó facultades extraordinarias al presidente para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la DIAN. Esto, dado que en esa ocasión, la Corte encontró que dichas normas no cumplían "con las características de la regulación que se asemejen a lo que se ha entendido como un "código", toda vez que, "si bien se encarga de regular una materia concreta, en los términos de la facultad excepcional conferida al Gobierno Nacional, lo cierto es que no se trata de una disposición de alcance global respecto a su aplicación, sino que, por el contrario, se refiere a una normativa que solamente debe aplicar, en los casos concretos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales". De ahí que la interviniente concluyera que al ser una materia delegable por vía de facultades extraordinarias y no corresponder a la categoría de código, la disposición acusada no riñe con las normas constitucionales invocadas como violadas.

(iii) "El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA tiene un carácter supletivo con respecto a leyes especiales que no tienen la naturaleza de códigos, caso en el cual la remisión al CPACA solo es aplicable respecto de vacíos o en aspectos que no se hayan previsto en las leyes especiales". Así las cosas, concluyó la interviniente, las disposiciones demandadas "no comportan -y de ningún modo- una reforma a la estructura general y esencial del procedimiento sancionatorio común contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA."

Ministerio de Comercio Industria y Turismo

42. El Ministerio de Comercio industria y Turismo solicitó que se declarara la exequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, "por el cual se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República para regular el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas", al considerar que no es contrario a la prohibición contenida en el numeral 10 del artículo 150 constitucional. Esto, dado que "en virtud de la norma acusada el legislador no confirió al presidente facultades para expedir un código".

43. En primer lugar, para sustentar su petición, el Ministerio indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "un régimen sancionatorio no logra constituir un código, es decir un cuerpo normativo sistemático, integral y completo que agote la temática correspondiente". En esa medida, "es posible concluir que cuando la Constitución prohíbe que el presidente reciba facultad legislativa para expedir un código, lo que hace es impedir

que el legislador lo autorice para producir un “cuerpo normativo sistemático, completo, metódico, y coordinado dotado de una pretendida integralidad respecto a la regulación de un fenómeno jurídico”.

44. Siguiendo esta misma línea, el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a este, no logra erigirse en un código a la luz de la definición adoptada por la Corte Constitucional. De esta forma, “por su propia naturaleza instrumental y por su posición en el régimen general, no es posible atribuirle a la regulación que se expida en la materia la categoría de “código”; de lo cual se concluye que el legislador no incurre por este aspecto en violación de la prohibición del artículo 150-10 de la Carta”.

45. Finalmente, el Ministerio reiteró los precedentes jurisprudenciales de las sentencias C-052 de 1997, C-564 de 2000 y C-269 de 2022, donde se evidencia la existencia de una línea jurisprudencial muy clara “en cuanto a la legitimidad de la concesión de facultades extraordinarias al presidente para regular las normas sancionatorias de un régimen jurídico específico, no solo -como se intuye de las transcripciones- porque el asunto de fondo puede ser regulado por un decreto con fuerza de ley, sino porque al hacerlo, el legislador no contraviene la prohibición constitucional de otorgar facultades al presidente para dictar códigos.”

Centro de Estudios Tributarios Antioquia – CETA

46. El Centro de Estudios Tributarios Antioquia, en adelante CETA, solicitó a la Corte declarar exequible el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022. Para sustentar lo anterior, el interviniente manifestó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “en materia sancionatoria aduanera se requiere que exista una ley material para cumplir con el principio de legalidad. Pero ello no quiere decir que se requiera de una emitida por el Congreso de la República, sino que puede ser emitida a través de un Decreto – Ley, previa habitación delimitada por el Congreso de la República”.

47. En esa misma línea, el interviniente adujo que “no es cierto que la habilitación objeto de la demanda sea equivalente a la expedición de un código aduanero, pues la materia no se agota con el régimen de infracciones, procedimiento, pruebas y formación de los actos administrativos propios de la actividad. Un verdadero código aduanero debería, en teoría,

contener también una parte sustantiva, y los principios generales que le aplican a la materia; en los términos de la Corte, debería ser un cuerpo normativo sistemático, completo, metódico, y coordinado dotado de una pretendida integralidad respecto a la regulación de un fenómeno jurídico; o configurar una unidad sistemática en torno a esta rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total". Por lo anterior, observó el interviniente, el legislador está facultado para dotar de facultades extraordinarias al ejecutivo para regular a través de decretos con fuerza de ley el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera. Esto, en la medida en que no se constituye un código o "regulación integral de esa área del derecho". Así, de acuerdo con la sentencia C-269 de 2022, la delegación de estas facultades ha sido aceptada bajo unos parámetros y límites constitucionales determinados que se cumplen en el caso en comento.

48. Finalmente, la entidad interviniente solicitó a la Corte a considerar "la necesidad de garantizar la seguridad jurídica del régimen de aduanas". Esto, por cuanto "los cambios normativos constantes en materias que no deberían ser esencialmente cambiantes pueden fomentar conductas de evasión, elusión y dificultades en la administración de los riesgos tributarios". Así, en su concepto, "un fallo de inexequibilidad podría tener consecuencias jurídicas para los procedimientos sancionatorios en curso a cargo de la DIAN, así como para los procesos de cobro coactivo vigentes. En particular, podría dar lugar a la excepción de inconstitucionalidad por parte de los administrados o a la aplicación del principio de favorabilidad, que también puede ser invocado por los contribuyentes en relación con la expedición de un nuevo régimen sancionatorio, eventualmente más favorable, en comparación con el actualmente vigente".

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

49. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante DIAN, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, mediante el cual se otorgaron facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.

50. En primer lugar, a juicio de la interviniente, los accionantes plantearon un cargo de legalidad y no de inconstitucionalidad, "al considerar que se vulnera la estructura del CPACA. Aspecto que no es del resorte de la Corte Constitucional". Ello, en la medida en que el cargo

de vulneración no comporta certeza ni especificidad frente a por qué la norma demandada modifica el CPACA y “si la prohibición del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución es de resorte exclusivo del legislador o puede ser delegado al presidente de la República”.

51. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 150 constitucional, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente y que se relacionan con una delegación legislativa incorporan limitantes temporales y materiales que, en criterio de la interviniente, “están plenamente determinados en el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022”. Esto, por cuanto “concede un término de 6 meses (límite temporal) para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en temas aduaneros y el procedimiento que debe seguir la U.A.E DIAN (límite material)”. Ahora bien, en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente, se reconoce la expedición de normas con fuerza de ley; sin embargo, se excluye la expedición de códigos. De ahí que para la interviniente “es claro que la expedición de códigos tiene reserva exclusiva de ley, no puede ser delegada esa competencia constitucional en cabeza del presidente de la República. Sin embargo, el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 no otorga facultades para expedir un código porque no es para regular todo el régimen aduanero en forma completa, integral y sistemática sino solo el aspecto sancionatorio y de decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable a este”.

52. En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional “ha considerado exequibles normas sobre las facultades delegadas al presidente de la República para modificar otros regímenes sancionatorios. Por tanto, el presidente de la República no tiene impedimentos para que expida vía decreto ley el régimen sancionatorio, de decomiso y el procedimiento aplicable en materia de aduanas.” Esto, en tanto las normas en comento no constituyen códigos. De ahí que, para la interviniente, “las normas expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, relativas al régimen sancionatorio, de decomiso y el procedimiento aplicable en materia de aduanas, no riñen con las normas constitucionales y no corresponden a la categoría de código como lo señaló la Corte Constitucional.”

53. En cuarto lugar, señaló la interviniente que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA “reconoce que existen leyes especiales, que no tienen la naturaleza de códigos, y que la remisión al código solo es aplicable en caso de

vacíos o en aspectos que no se hayan previsto en esas leyes especiales". De esta forma, "se permite la integración normativa y la complementación con otro tipo de normas". Ahora bien, el artículo 2 del CPACA contempla que las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código y a renglón seguido dispone dos particularidades:

"i) Esa sujeción es "sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales"; es decir, dejando a salvo aquellas regulaciones que se encuentren en normas especiales que puede ser de cualquier naturaleza, leyes, leyes código, entre otras;

ii) Es una disposición supletiva, en el sentido que "en lo no previsto" en los procedimientos regulados en leyes especiales, "se aplicarán las disposiciones de este Código"".

54. De lo anterior concluyó entonces la interviniente que "existe una simbiosis normativa permitida al interior de nuestro sistema jurídico, que reconoce la aplicación de normas especiales, y que, en caso de inexistencia o vacío de éstas, se remite al CPACA. Tales normas especiales no necesariamente deben tener la condición jurídica de códigos como lo tiene el CPACA".

55. Finalmente, de acuerdo a la interviniente, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en virtud de la disposición demandada, "son para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en temas aduaneros y el procedimiento que debe seguir la UAE-DIAN. Estas se concretaron con la expedición del Decreto Ley 920 de 2023, que deviene de la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 5° de la Ley 1609 de 2013". Así las cosas, "el actual régimen contenido en el Decreto Ley 920 de 2023 tiene la naturaleza de ley, mas no administrativa porque de acuerdo con la Corte "las materias que son expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no son objeto de regulación a través de decretos administrativos que se expidan con sujeción a las reglas generales contenidas en una ley marco". Por lo anterior, la norma demandada "tiene naturaleza de ley ordinaria y no de código"

Intervención ciudadana: César Camilo Cermeño Cristancho y Oscar Javier García Suárez

56. Los intervinientes, César Camilo Cermeño Cristancho y Oscar Javier García Suárez solicitaron a esta Corporación declarar inexequible el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, por

cuanto vulnera el inciso 3 del numeral 10 del artículo 150 constitucional, “concretamente lo relacionado con la prohibición constitucional al Legislador de expedir funciones extraordinarias al presidente de la República para la expedición de códigos”.

57. Para sustentar lo anterior, los intervinientes hicieron un recuento jurisprudencial de lo que la Corte Constitucional ha entendido por código. De esta forma, identificaron de acuerdo con las sentencias C-710 de 2001 y C-313 de 2007 las características propias a esta figura jurídica: “(i) se trata de un cuerpo normativo (ii) regula un fenómeno jurídico específico, que pueden ser sustantivo y/o procesal (iii) su regulación es completa, metódica y coordinada”. A partir de lo anterior, encontraron los intervinientes que el Decreto Ley 920 de 2023 comporta todas las características de un código mencionadas anteriormente, e incluso, regula “un fenómeno jurídico específico”. De ahí que no sea “posible negar que el legislador terminó por otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para la expedición de un código, pues el resultado de dicha facultad culminó con la expedición de una norma que posee todos los caracteres que conforman un código”.

58. Por otra parte, en pro del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, consignado en el artículo 228 de la Constitución Política, es menester “reconocer las características propias de la norma que el Legislador está habilitando a su expedición en aras de identificar que, tipo de norma es realmente, y si el Ejecutivo realmente está habilitado como legislador extraordinario a la expedición de dicha norma”. En este orden de ideas, “se entiende que las normas tendrán el tratamiento jurídico correspondiente a su naturaleza intrínseca, independiente del nombre o la forma que se le dé a la misma. Por consiguiente, si el legislador habilita al Ejecutivo a expedir un código bajo una formalidad diferente, dicha norma seguirá siendo un código por más que se le haya dado un nombre diferente”.

59. Aunado a lo anterior, los intervinientes consideraron relevante el caso estudiado por la sentencia C-725 del 2000, en virtud de la cual, la Corte declaró inconstitucional el Decreto 1073 de 1999, respecto al régimen disciplinario de los servidores de la DIAN, y que cumple criterios similares al Decreto Ley 920 del 2023 “el cual regla de forma íntegra y sistemática todo el régimen sancionatorio relativo al decomiso de mercancías y régimen de aduanas”, al considerar que “la sola regulación en sí implicaba la creación de un código, trasgrediendo así la prohibición constitucional referida en el numeral diez (10) del artículo 150 Superior.”

60. Finalmente, los intervinientes concluyeron que “el Legislador mediante la trasgresión del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, está vulnerando los principios constitucionales de legalidad y separación de poderes, consagrados en los artículos 6 y 113 superiores respectivamente, pues el Legislador, a través del otorgamiento de las facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo para la expedición de un código, situación expresamente prohibida por la Constitución, está extralimitando el correcto ejercicio de sus funciones constitucionales al no estar cumpliendo a cabalidad con su función legislativa en la creación de normas estrictamente reservadas para el ámbito legislativo, lo cual a la vez trasgrede el sistema de pesos y contrapesos que debe regir el funcionamiento del poder público”

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

61. La Procuraduría General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del artículo 68 de la Ley 2277 del 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” al considerar que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 150, numerales 8 y 10 de la Constitución Política, toda vez que:

(i) “El régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento correspondiente a seguir por la DIAN, son asuntos que deben ser ordenados mediante una ley ordinaria, de conformidad con el artículo 150.8 de la Constitución, en concordancia con el artículo 29 Ibidem”. Ciertamente, se trata de “normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia”, que no pueden clasificarse como un código u otra tipología especial de cuerpo dispositivo, dado que no regulan “una unidad sistemática que irradie toda una rama del derecho” o una materia de reserva estatutaria, orgánica o marco (artículos 150.19, 151 y 152 Superiores), sino un contenido específico y técnico asociado al comercio exterior.”

(ii) En los términos del artículo 150.10 de la Constitución, el uso de la delegación legislativa no fue prohibido para la expedición de “las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia” (art. 150.8 C.P), por ejemplo, el control del comercio exterior. Efectivamente, “no existe limitación constitucional expresa que impida al Congreso delegar en el presidente de la República la posibilidad de regular lo

atinente al régimen sancionatorio y los procedimientos aplicables” en materia de aduanas, por lo que es una regulación que “puede ser expedida tanto por el legislador ordinario como por el extraordinario”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

62. La Corte es competente para conocer del presente asunto, por cuanto los preceptos acusados hacen parte de una ley de la República, de conformidad con las competencias establecidas por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Cuestión previa: aptitud de la demanda

63. Dado que la Presidencia de la República y la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales cuestionan la aptitud de la demanda, la Sala se pronunciará de manera previa respecto de esta solicitud. La primera de ellas considera que la demanda no cumple con los requisitos de certeza y especificidad. Esto por cuanto la acusación del accionante “no se dirige estrictamente a cuestionar el contenido material de la norma acusada, sino un texto distinto que no fue vinculado al proceso de constitucionalidad. Este es, el Decreto Ley 920 de 2023, expedido con base en dichas facultades”

64. De igual forma, la Presidencia de la República, como la Dirección de Impuestos Nacionales, DIAN, aducen que el accionante planteó un cargo de legalidad y no de inconstitucionalidad, “al considerar que se vulnera la estructura del CPACA. Aspecto que no es del resorte de la Corte Constitucional”.

65. Es importante recordar que esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia los requisitos necesarios para la admisión de la demanda presentada. Específicamente, mediante Sentencia C-1052 de 2001, la Sala Plena fijó unos elementos mínimos que deben identificarse en el contenido de las mismas . En tal decisión se puntualizó que las acciones de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales: “(1) debe referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto” (art. 2, Decreto 2067 de 1991). El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas:

(i) “el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas “(art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (ii) “la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas” y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.

66. En relación con los cargos presentados por el señor Wadys Tejada Flórez se observa lo siguiente. En primer lugar, mediante el auto inadmisorio de fecha 20 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora solicitó al accionante especificar si el cargo se encontraba dirigido únicamente contra el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, por trasgredir la prohibición de otorgar facultades extraordinarias para expedir códigos, o si por el contrario, si también dirigido contra el Decreto Ley 920 de 2023.

67. Al momento de corregir la demanda, el actor especificó que su cargo se encontraba dirigido, exclusivamente, en contra del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, razón por la cual, el defecto advertido por la Presidencia de la República fue subsanado.

68. Por otro lado, en el auto inadmisorio también se le advirtió que (i) no existe una prohibición constitucional de adoptar normas especiales en materia de procedimiento administrativo y (ii) por tanto, dicho cargo no era pertinente, en cuanto presentaba un debate legal más no constitucional, al hacer una confrontación entre dos normas legales. Frente a dicho punto no se procedió a la corrección.

Problema Jurídico

69. Visto lo anterior, le corresponde a la Corte resolver dos problemas jurídicos: en primer lugar, (i) si resulta admisible, en términos constitucionales, que el Congreso de la República otorgue facultades extraordinarias al ejecutivo, por el término de 6 meses, para adoptar un nuevo régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable; o si por el contrario, tal autorización se traduce en una trasgresión de los límites impuestos, concretamente el de expedir códigos, consagrado en el numeral 10 del artículo 150 superior y segundo, (ii) si, pese a la existencia de una indicación expresa al legislador, adoptada por una sentencia de la Corte Constitucional proferida en sede de control abstracto, de adoptar un régimen jurídico especial, puede el Congreso delegar tal

función al gobierno, en uso de la concesión de facultades extraordinarias.

70. Para responder a estos cuestionamientos, la Sala se ocupará de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre i) las leyes de facultades extraordinarias como una manifestación de colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo; ii) el ámbito de competencia de dichas leyes y iii) el alcance de la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir códigos. Luego de agotar este estudio, la Sala procederá a examinar concretamente la disposición acusada.

71. No obstante, primero debe determinarse si resulta necesario proceder a integrar la unidad normativa con el decreto ley 920 de 2023, que fue expedido en ejercicio de las facultades otorgadas.

72. Cabe señalar que la demanda se dirige únicamente contra el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, mediante la cual se habilitó al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley para "expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)." No obstante, debe estudiarse si es también necesario ejercer control sobre el decreto ley 920 de 2023, mediante el cual fue ejercida tal habilitación, y por tanto, proceder a realizar un integración normativa.

73. La integración de la unidad normativa procede cuando las expresiones o normas demandadas no tienen un sentido claro y autónomo, o cuando para su estudio se requiere incluir en el juicio constitucional otras normas para tener una proposición jurídica completa, y para que los efectos de una decisión no sean inocuos. En relación con los requisitos, en la Sentencia C-219 de 2015, que estudió un decreto ley expedido con base en facultades extraordinarias, y donde estudió si se requería integrar con la Ley habilitante, se dijo sobre el particular:

Así las cosas, la integración normativa procede: 1) cuando las expresiones demandadas no tienen un sentido claro y unívoco por sí mismas, es decir fuera del contexto de la norma por lo que se requiere incluir en el juicio constitucional otros enunciados normativos para tener una proposición jurídica completa; 2) cuando, teniendo las disposiciones demandas un sentido autónomo, igual se requiere hacer referencia a otros elementos normativos contenidos en normas no demandadas que tienen con las primeras una relación "íntima e

inescindible” razón por la cual, para evitar una sentencia inocua, es necesario extender a las mismas el examen de constitucionalidad; 3) esto también sucede cuando respecto de estas normas –no demandadas- existe una sospecha de inconstitucionalidad .

74. La Corte ha procedido en varias oportunidades al estudio tanto de la ley habilitante como del decreto que lo desarrolla. Así en la Sentencia C-725 de 2000 la Corte adelantó el examen de constitucionalidad tanto el artículo 79 de la Ley 488 de 1998 que había otorgado facultades extraordinarias para establecer el régimen sancionatorio de los funcionarios de la DIAN. De igual forma, se estudió el decreto 1072 de 1999 que lo adoptaba. Allí fueron declaradas inexequibles las dos normas. Frente al decreto, la Corte señaló:

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el numeral 3 del artículo 79 de la Ley 488 de 1998, dictó el Decreto 1073 de 1999 (junio 26), “por el cual se expide el Régimen Disciplinario Especial para los servidores públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-“, publicado en la edición No. 43.615 del Diario Oficial.

En ese Decreto, que agrupa en nueve títulos sus 129 artículos, se regula lo atinente a la titularidad de la acción disciplinaria, su naturaleza, los destinatarios de la normatividad del mismo, los principios rectores que lo informan, se definen y tipifican las faltas en que pueden incurrir los servidores públicos al servicio de la DIAN, se establecen las circunstancias que agravan la responsabilidad, las causales de justificación, el concurso de faltas, los criterios para su calificación, las distintas sanciones que pueden llegar a imponerse a los funcionarios a quienes se encuentre responsables, se definen reglas para establecer la competencia atendiendo a los diversos factores que sirvan para determinarla, se regulan los impedimentos y recusaciones, se define quienes tienen la calidad de intervinientes en ese proceso disciplinario, se señalan los requisitos que han de cumplir los autos y los fallos, cómo han de surtirse las notificaciones, cuáles recursos proceden contra las providencias que se profieran por los funcionarios investidos de competencia disciplinaria, se prevé una revisión selectiva de ellas en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, se erigen causales de nulidad y se prescribe un procedimiento para su declaración, se incluye un capítulo en relación con las pruebas, se prescribe cual es el trámite del procedimiento disciplinario, incluyendo una indagación preliminar, un procedimiento breve y un procedimiento ordinario y, por último se dictan normas de carácter

transitorio y sobre la vigencia del decreto.

3.4.2. Como salta a la vista, sin esfuerzo queda claro que el Decreto 1073 de 1999, no sólo modifica el Código Disciplinario Unico (Ley 200 de 1995), en cuanto a sus destinatarios y campo de aplicación, sino que, con toda la amplitud que se creyó necesaria o conveniente, de manera integral en él se regula por completo lo concerniente al régimen disciplinario de unos servidores públicos determinados, haciendo caso omiso de la prohibición constitucional para que se modifiquen los códigos mediante decretos-leyes.

3.4.3. En tal virtud, la Corte habrá de declarar la inconstitucionalidad, en su integridad, del Decreto-Ley 1073 de 1999."

75. La Sala observa que en el presente asunto resulta estrictamente necesario hacer la integración normativa con el Decreto Ley 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", por cuanto , si bien, la norma demandada, artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con el contenido del decreto ley, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizarlo. De igual forma, una eventual declaración de inexequibilidad tendrían efectos directos e inmediatos sobre el contenido y vigencia del decreto ley 920 de 2023.

Facultades extraordinarias y sus límites constitucionales

76. El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política habilita al Congreso de la República para conferir facultades extraordinarias al presidente de la República, lo que le permite expedir normas con fuerza de ley sobre una determinada materia, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. La norma constitucional establece lo siguiente:

"Art. 150- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por

el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

77. Por regla general, en el ordenamiento jurídico colombiano la facultad legislativa se encuentra en cabeza del Congreso de la República que, en virtud del artículo 150 constitucional, tiene la función de expedir leyes, modificarlas o derogarlas.
78. Sin embargo, de manera excepcional, es posible que el presidente de la República llegue a tener facultades para adoptar normas con fuerza de ley. Estas pueden ser "(i) conferidas directamente por el constituyente de 1991 o por el Congreso de la República en ejercicio del poder de reforma constitucional (ii) por el Congreso de la República mediante la expedición de una ley habilitante en las condiciones previstas en el artículo 150.10 y (iii) resultado de la auto-habilitación del presidente de la República cuando es declarado alguno de los estados de excepción previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta."

79. En relación con estas leyes de facultades extraordinarias, la Corte Constitucional ha establecido que dicha concesión constituye una excepción al régimen de reparto de competencias normativas característico del sistema constitucional colombiano.

80. En efecto, la Corporación ha dicho a este respecto que la regla general en materia de reparto de competencias normativas asigna al Legislador la función de crear la ley y al Ejecutivo la de reglamentarla. Ello implica que el legislador expida la norma general, impersonal y abstracta y el Ejecutivo garantice su aplicación concreta. Por ello, la Corte Constitucional ha señalado que "la facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (CP arts 150 ords 1 y 2) . Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes" . Es por ello que ha señalado la Corte:

“Resulta claro que en un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo”.

81. Así, por cuanto uno de los principios básicos del Estado constitucional es la asignación de la competencia general legislativa al congreso, el hecho de que el Ejecutivo ocupe el lugar del legislativo no puede ser menos que una excepción. Por ello, aunque los regímenes constitucionales contemporáneos admiten esta posibilidad, limitan al máximo su ejercicio, a efectos de preservar intacto el principio de división funcional del ejercicio del poder.

82. En desarrollo de esta idea, el constituyente colombiano fue consciente de que la subversión de la competencia legislativa constituye una singularidad del sistema y dispuso mecanismos para regular y limitar su ejercicio.

83. De ahí que, para ser otorgadas, estas facultades: (i) no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni para decretar impuestos, así como para regular materias que tengan reserva exclusiva del Congreso de la República ; (ii) debe existir una solicitud expresa por parte del Gobierno ; (iii) su aprobación requiere la mayoría absoluta del Congreso; (iv) deben ser claras y precisas (v) el término máximo para otorgarlas es de seis meses .

Prohibición constitucional de expedir “códigos” mediante facultades extraordinarias.

84. El artículo 150.2 de la Constitución Política, establece que la expedición de códigos está sujeta a reserva de ley en sentido formal, cuando señala que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de ellas ejercer entre otras la función de “Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, competencia que no puede ser delegada al presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo. Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que:

“Lo previsto en los artículos 150-2 y 150-10 C.P. impide que el Congreso delegue al Ejecutivo la promulgación de códigos, prohibición que se extiende a los actos de la modificación o adición de los mismos, cuando ello implique la alteración de su estructura general o de su esencia de los mismos. […].

19.2. Se entiende que un conjunto de disposiciones configura un código cuando es “(i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total , y (iii) que es un cuerpo normativo que el legislador expresamente ha erigido como “código”.”. No obstante, la condición de código se adquiere a partir de criterios materiales, razón por la cual no tiene incidencia alguna que el legislador habilite al Gobierno Nacional para que profiera un cuerpo normativo que, aunque nominalmente no sea identificado como “código”, posea las características enunciadas. En ese caso, la norma habilitante resultará contraria a lo dispuesto en el artículo 150-2 C.P.”

85. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha emitido diversos pronunciamientos que se han ocupado de desarrollar la noción de código, así como los límites constitucionales establecidos en torno a su expedición a través de facultades extraordinarias.
86. En uno de sus primeros pronunciamientos, en la sentencia C-252 de 1994, la Corte manifestó que la prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República no solo comporta la expedición de códigos, entendidos como “un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho” sino, que se extiende “a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código.” Por consiguiente, cuando se evidencia que se presentan cambios que comprometen aspectos esenciales de este conjunto de normas que a su vez impactan la estructura normativa, “necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias”. Así, al considerar que “la prohibición del numeral 10 del artículo 150 constitucional, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos”, la Corte determinó declarar inexequible la expresión “…lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria” contenida en el artículo 36 de la ley 35 de 1993”, por cuanto abría la puerta a hacer modificaciones al Código Contencioso Administrativo.
87. En la sentencia C-077 de 1997, la Corte reiteró las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias C-252 de 1994 y C-296 de 1995 en cuanto a que solo los cambios esenciales que implican modificaciones que comprometen la estructura normativa de los códigos, se encuentran limitados por el numeral 10 del artículo 150 constitucional. En esta

medida, aquellos cambios que “no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia” pueden ser objeto de legislación delegada. Además, la Corte señaló en cuanto a la noción de código, que “es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla”.

88. Seguidamente, en la misma sentencia en comento, este Tribunal citó la sentencia C-064 de 1997, en la cual se consideró que “el Estatuto de Registro (decreto 1250/1970) era una materia descodificada y que por lo tanto no formaba parte del Código Civil y, en tal virtud, el legislador podía conceder facultades para su reforma”. Así, la Corte consideró que la materia contenida en los artículos 143 y 144 del Decreto 2150 de 1995 demandados no hacía parte de los Códigos Civil, ni Contencioso Administrativo, al encontrarse regulada en otros cuerpos normativos. Sin embargo, aun cuando dichas materias sí hubieran hecho parte de los códigos, al tratarse de “aspectos que no afectarían la estructura normativa de dichos códigos” bien podía presentarse su regulación a través de las facultades extraordinarias otorgadas. Por consiguiente, la Corte determinó declarar la exequibilidad de los artículos 143 y 144 del Decreto 2150 de 1995.

89. Posteriormente, en la sentencia C-725 de 2000, la Corte ahondó en el concepto de “código” al considerar que la Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único” cumplía con las características de este tipo de cuerpos normativos, dado que “se trata de la regulación unificada y armónica de una misma materia, con sujeción a unos principios comunes, y con coherencia interna de sus disposiciones es decir, se refiere a un “ramo de la legislación”, con el propósito de que desaparecieran normas dispersas que le precedieron, por una parte; y, por otra, para facilitar hacia el futuro el conocimiento de esa normatividad unificada a todos los servidores públicos, al propio tiempo que se dota al Estado de un instrumento de carácter general para su aplicación.”

90. En línea con lo anterior, para la Corte, el numeral 3 del artículo 79 de la Ley 488 de 1998 que concedió al presidente facultades extraordinarias para definir un régimen disciplinario especial aplicable a los funcionarios de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales -DIAN- y tipificar conductas especiales como faltas administrativas, entre otros, era inconstitucional, puesto que implicó una modificación al “Código Disciplinario Único”. Ello por cuanto, al “sustraer a un grupo determinado de servidores públicos de la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código Disciplinario Único, -hoy Ley 200 de 1995-, es una modificación al ámbito de aplicación del mismo en cuanto refiere a los destinatarios de sus normas que bien

puede así decidirse por el legislador, inclusive para que tales servidores se sometan en adelante a un régimen disciplinario especial". De ahí que por expresa determinación del numeral 10 del artículo 150 constitucional, concluyó la Corte, para modificar el "Código Disciplinario Único" no se podían otorgar al presidente facultades extraordinarias. Ello, dado que "cualquier modificación que a ese, como a cualquier otro Código se introduzca requiere para el efecto decisión de el "legislador", como se dijo en la Sentencia SU-637 de 1996 ya citada, pero no por el "legislador extraordinario", pues ni eso dice la sentencia aludida, ni podría tampoco decirlo, ya que ello sería tanto como desconocer la expresa prohibición que trae al respecto el artículo 150, numeral 10 de la Constitución. De lo contrario, tendría que aceptarse que la expedición de códigos está reservada al Congreso, pero no su modificación, lo cual resultaría absurdo en la recta interpretación de la Carta".

91. Finalmente, la Corte también encontró una violación a la reserva de ley por parte del Decreto 1073 de 1999, en la medida en que modificó de manera sustancial el "Código Disciplinario Único", no solo "en cuanto a sus destinatarios y campo de aplicación, sino que, con toda la amplitud que se creyó necesaria o conveniente, de manera integral en él se regula por completo lo concerniente al régimen disciplinario de unos servidores públicos determinados, haciendo caso omiso de la prohibición constitucional para que se modifiquen los códigos mediante decretos-leyes".

92. En la sentencia C-712 de 2001, la Corte reiteró la línea jurisprudencial en la que se reafirmó que las facultades extraordinarias pueden ser concedidas al presidente de la República, siempre que se respete la regla general de reserva de ley. Esto, dado que a pesar de que le corresponde al Congreso determinar cuándo un cuerpo jurídico es susceptible de tener la denominación de "código", esta identificación no puede "soslayarse con la fórmula sacramental incluida en la ley que concede facultades, de que las normas producto de las facultades extraordinarias no constituyen un código" y, por el contrario, se debe verificar que producto de dichas facultades, no se expida "un conjunto de aspectos de los cuales resulta evidente la sistematicidad, armonía y plenitud reglamentaria".

93. Así, encontró la Corte que el legislador extraordinario excedió sus facultades no solo al expedir el Decreto 1798 del 2000, considerado a todas luces un código, sino al modificar sustancialmente el Código Disciplinario Único. En esta medida, mencionó que "el Decreto 1798 de 2000 reglamenta tanto lo relacionado con la parte sustancial como lo procesal. En el Libro Primero define la totalidad de los aspectos relacionados con la descripción de los principios, conductas y destinatarios del régimen disciplinario especial para los miembros de

la Policía Nacional. De acuerdo con los aspectos definidos en esta parte considerativa, el Gobierno estaba facultado para expedir esta normatividad. Pero en relación con los aspectos procesales definidos en el Libro Segundo del Decreto Ley no podía el ejecutivo por medio de facultades extraordinarias dictar un procedimiento especial y diferente al previsto en el Código Disciplinario Único." En virtud de lo anterior, la Corte declaró la inexequibilidad del libro segundo del Decreto 1798 del 2000.

94. Posteriormente, en la Sentencia C-313 de 2007 la Corte recordó que, en el marco del ejercicio de las facultades excepcionales conferidas al presidente de la República, es posible "introducir modificaciones puntuales a los códigos" vía decretos leyes, siempre que, en virtud de lo dispuesto en la sentencia C-077 de 1997, estas modificaciones no recaigan sobre aspectos sustanciales, estructurales o sistemáticos. Ahora bien, al analizar uno de los cargos de inconstitucionalidad sobre el artículo 81 del Decreto 1295 de 1994, la Corte encontró que no se evidenció que, a través de las facultades extraordinarias, se haya dado la creación de un código o una modificación sustancial o completa del régimen de prestación de servicios de salud ocupacional o del funcionamiento de las agencias intermediarias de seguros.

95. Así, de acuerdo con la Corte, "la norma acusada, en cuanto se limita a permitir la prestación de servicios de salud ocupacional a ciertas agencias de seguros, introduce al régimen jurídico una modificación puntual, precisa y específica que en manera alguna está prohibida por la Carta. Se equivoca el demandante entonces al sugerir que la modificación al código de comercio, que a su juicio se produce por virtud del artículo demandado, contraría la previsión constitucional del artículo 150-10, pues la norma constitucional, tal como ha sido interpretada por la Corte, no impide las modificaciones puntuales a ese régimen. Y no lo hace, tal como ha sido dicho, tanto si la modificación afecta un código como si toca otra regulación legal que no tenga tal tipología". En línea con lo anterior, al revisar la derogación tácita de las normas incompatibles con la regulación en comento, consignada en el artículo 98 del Decreto 1295 de 1994, la Corte encontró que dicha cláusula de derogación "se impone como requisito necesario para garantizar compatibilidad entre la legislación anterior y la entrante, sin que por tal razón pueda decirse que en virtud de dicha disposición se han transformado contenidos sistemáticos propios de un código" . Por lo anterior, la Corte decidió declara exequibles el inciso segundo del artículo 81 y el aparte acusado del artículo 98 del Decreto 1295 de 1994.

96. Seguidamente, en la sentencia C-745 del 2012, la Corte profundizó en el concepto de "código" y su diferenciación de otras figuras como los estatutos y recopilaciones. Esto, con el

fin de determinar en cuáles casos opera efectivamente la prohibición de delegación de facultades extraordinarias para la expedición de decretos o leyes por parte del Ejecutivo. Al respecto, este tribunal mencionó:

"(i) Existen diferencias entre los códigos, estatutos y recopilaciones: todo Código es una sistematización, pero no todo ordenamiento sistemático es un código. El código busca sistematizar una rama específica del derecho de forma plena y coherente en un cuerpo normativo, mientras la compilación, que puede ser efectuada por cualquier persona o autoridad y no implica el ejercicio de una actividad legislativa, recoge en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico sin variar su contenido ni naturaleza . De otro lado, el estatuto es más amplio que el Código y ha sido definido como "el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia a un mismo Código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata" . Aunque la ley habilitante confiera facultades para expedir un estatuto o recopilación, no necesariamente será este el resultado si mediante un estudio se pueda concluir que se trata de un código" . Cuando sea problemático establecer si se trata de un código, una compilación o un estatuto, la Corte ha acudido como criterio complementario a la cláusula general de competencia de la C.P. de acuerdo con la cual es el Legislador quien determina las materias legales que se reserva, elevándolos, a la categoría de código .

(ii) La prohibición de reforma, derogación, adición o modificación de Códigos en el ejercicio de facultades extraordinarias , se extiende a leyes especiales dictadas por fuera de los códigos si éstas son consideradas como partes integrantes de los mismos .

(iii) Cuando al expedir un estatuto o recopilación se faculta al Ejecutivo para eliminar normas repetidas o redundantes, "se supera el estadio de los estatutos o de las recopilaciones y se ingresa al de los códigos"".

97. Finalmente, en la mencionada providencia, al analizar uno de los cargos demandados, la Corte pudo establecer que las facultades extraordinarias ejercidas por el presidente respondieron a los preceptos constitucionales, por cuanto en principio el Código Nacional de Tránsito Terrestre no cumplía con los requisitos para ser considerado como un "código" pese a su título. Ello por cuanto "el legislador ordinario no le confirió una verdadera vocación de sistematización plena, integral y coherente de un área del derecho, por consiguiente, no le

asignó la naturaleza de Código". Además, "los códigos tienen una finalidad garantista y han sido considerados como instrumentos para asegurar ciertos derechos ciudadanos, razón por la cual el término ha sido constitucionalizado , sin embargo, el Código de Tránsito Terrestre no sistematiza una materia constitucional. Más bien se trata de un conjunto de disposiciones que regulan diferentes asuntos relativos al tránsito en vías privadas y públicas, temas que de ninguna manera constituyen una rama o área específica del derecho". En virtud de lo anterior, la Corte consideró que el Código Nacional de Tránsito Terrestre sí podía ser modificado en ejercicio de las facultades extraordinarias, dado que, al no ser considerado un código, "no opera la restricción del numeral 10° del artículo 150 de la CP".

98. En la Sentencia C-100 de 2013 la Corte continuó ahondando con mayor detenimiento en la noción de "códigos", entendidos como "cuerpos normativos caracterizados por configurar una unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total". Además, señaló que al hablar de "códigos" también "se alude a un conjunto de normas ordenadas metódica, sistemática y coordinadamente relativas a las instituciones constitutivas de una rama del derecho" . En línea con lo anterior la Corte insistió en que "no toda regulación que se caracterice por su pretensión de sistematicidad o exhaustividad puede llegar a calificarse como código dado que se requiere, además de ello y como punto de partida, que se ocupe de una rama del derecho o de una materia que así lo demande. Para la Corte esta última exigencia debe ser delimitada con el propósito de asegurar que las restricciones vinculadas a la adopción de códigos no se extiendan excesivamente, afectando la competencia del Congreso para delegar en el Presidente de la República durante un plazo específico y de manera precisa, la facultad de expedir –con fuerza de ley- determinado tipo de normas".

99. De forma adicional, en la Sentencia C-100 de 2013, la Corte recordó que debido a que la expresión "código" no es unívoca, es importante sujetarse a pautas interpretativas para determinar aquellas regulaciones que se encuentran comprendidas en este concepto. Así, "el Congreso, en ejercicio de la libertad de configuración reconocida por el artículo 150 de la Constitución y, en particular, por el numeral 2 de tal disposición, es el llamado a establecer en cada momento aquellas materias que deben ser objeto de codificación. Goza en esta materia de un amplio margen de configuración para precisar los asuntos que requieren encontrarse sometidos a esta técnica legislativa". Ahora bien, esta libertad encuentra como limites los siguientes criterios :

(i) Criterio de la práctica institucional o tradición jurídica. De acuerdo con este criterio, si la

práctica institucional es consistente en “reconocer determinadas materias como objeto de codificación debe ser tenida en cuenta para delimitar el alcance de esta reserva”.

(ii) Criterio del significado constitucional de la materia y de la inexistencia de reservas legislativas especiales, según el cual, “para definir si se impone la codificación resultará necesario, de una parte, descartar la existencia de una reserva legislativa especial y, de otra, evaluar si el objeto de la regulación adquiere una trascendencia constitucional especial en atención a los fines previstos en el artículo 2 y, de manera particular, a la garantía de los derechos de las personas”.

(iii) Criterio del grado de dispersión de las competencias o de los medios para la regulación. De acuerdo con el cual “se refiere al grado de dispersión o concentración de las competencias para regular una materia. Si para la regulación de una determinada área de la realidad social la Constitución asigna facultades de regulación a diferentes autoridades o prevé diversos medios para ello, la posibilidad de que los asuntos sean objeto de codificación disminuye. Ella aumentará, por el contrario, cuando las competencias para la regulación se encuentren radicadas exclusivamente en el Congreso de la República y se prevea solo una forma de intervención”.

100. De lo anterior se deriva entonces que para determinar qué materias son sujetas a codificación y en esa medida esclarecer si opera o no la delegación de facultades extraordinarias, es importante tener en cuenta los criterios antes mencionados.

101. Finalmente, la Corte determinó la inexequibilidad del artículo 49 de la Ley 1551 de 2012, dado que dicha disposición “desconoce la prohibición de revestir al Presidente de la república de facultades extraordinarias para la expedición de Códigos prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, una disposición legal -artículo 49 de la ley 1551- que le concede al Presidente de la República la facultad de sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo las disposiciones vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. Las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo demandado, coinciden con conductas de típica codificación: (i) comprenden materias que según la práctica institucional han sido objeto de codificación y (ii) no se trata simplemente de facultades dirigidas a aglutinar o reunir en un solo estatuto diversas disposiciones relativas a los municipios, sino de la atribución consistente en ordenarlas adecuadamente y en incorporarlas de manera tal que no se opongan”.

102. De manera más reciente, la Corte adoptó la sentencia C-269 de 2022 en donde se analiza si resulta admisible constitucionalmente el otorgamiento de facultades

extraordinarias en materia disciplinaria. En razón a que el gobierno nacional y algunos intervinientes han considerado tal pronunciamiento como fundamento para la expedición de la norma acusada, se procederá, a realizar un análisis detallado del mismo.

103. En primer lugar, la Corte estudió el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, que consagraba "revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales". Para el demandante, aquella concesión desconocía la prohibición de otorgar facultades al ejecutivo para expedir códigos, dispuesta en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Esta consideración se veía reforzada por el hecho que la materia se refería a la responsabilidad disciplinaria, propia del ius puniendi.

104. Al resolver el asunto puesto consideración, esta Corporación consideró que el régimen cambiario comprendía la definición del conjunto de normas, así como de instrumentos de que disponía "una sociedad para garantizar el uso de herramientas de pago internacionales que le permita a los miembros de una comunidad participar de manera activa en las operaciones de cambio resultantes, por regla general, de las transacciones que se realizan con el sector externo de la economía."

105. De igual forma, la providencia distinguió entre el régimen cambiario y el régimen sancionatorio. Así, dijo "la regulación de los cambios internacionales que se hace mediante actos administrativos regulatorios de naturaleza administrativa que se expiden por las autoridades cambiarias con sujeción a las normas generales, cuadro o marco, y otro, muy distinto, es el régimen sancionatorio por la transgresión de aquellos, cuya regulación tiene un tratamiento totalmente diferente y debe estar contenido en normas con fuerza de ley expedidas según lo previsto en los artículos 29 y 150.8 de la Constitución."

106. Como fue expuesto en precedencia, el régimen sancionador y los procedimientos aplicables por las autoridades con motivo de la violación del régimen cambiario y de la regulación de los cambios internacionales "es una de las manifestaciones del derecho administrativo sancionador y de las funciones de policía económica que corresponden por principio al Estado moderno, integrado por un conjunto de regulaciones propias, que consagran los derechos y las obligaciones para residentes y no residentes en el territorio nacional que realicen operaciones económicas internacionales que impliquen el movimiento de divisas." Agregó que en nuestro país existía un régimen sancionador previo con una tradición jurídica avalada por la Corte, que permitía que en materia cambiaria, el ejecutivo

modificara el régimen disciplinario a través de decretos con fuerza de ley.

107. Finalmente, para la Corte, el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no vulneró los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, puesto que el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario que debe aplicar la DIAN no cumplía con las características para ser considerado un código por cuanto "si bien se encarga de regular una materia concreta, en los términos de la facultad excepcional conferida al Gobierno Nacional, lo cierto es que no se trata de una disposición de alcance global respecto a su aplicación, sino que, por el contrario, se refiere a una normativa que solamente debe aplicar, en los casos concretos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, lo cual, sin duda alguna, por sí solo no se convierte en una unidad sistemática que irradie toda una rama del derecho, máxime que, como en el presente caso, solo se refiere al régimen sancionatorio en materia cambiaria y a los procedimientos aplicables por la DIAN, porque si se trata del régimen sancionatorio en materia cambiaria y los procedimientos aplicables son diferentes los que aplica la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Sociedades, según las reglas legales que regulan en cada caso sus funciones de inspección, vigilancia y control". En ese sentido, para la Corte, la naturaleza del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario era la de una ley ordinaria, motivo por el cual, esta materia podía ser regulada a través de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República.

108. Del anterior recuento jurisprudencial pueden extraerse las siguientes conclusiones (i) existe una clara prohibición constitucional de conferir facultades extraordinarias para la expedición de códigos, (ii) estos son entendidos como cuerpos normativos caracterizados por configurar una unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total, (iii) es posible "introducir modificaciones puntuales a los códigos" vía decretos leyes, siempre que, estas modificaciones no recaigan sobre aspectos sustanciales, estructurales o sistemáticos y (iv) la prohibición de reforma, derogación, adición o modificación de códigos en el ejercicio de facultades extraordinarias se extiende a leyes especiales dictadas por fuera de los códigos..

Análisis de los cargos

(i) Antecedentes de la norma acusada

109. El régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), antes de la expedición de la sentencia C-441 de 2021 , era adoptado por el ejecutivo a través de decretos adoptados bajo el amparo de una ley marco.

110. En efecto, en desarrollo de los artículos 76.22 y 205 del Acto Legislativo 1 de 1968, el legislador expidió la Ley 6 de 1971, "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas". Se trató de la primera ley marco en materia de aduanas.

111. Posteriormente, se expidió la Ley 6 de 1971 la cual sujetó la labor del gobierno a la determinación de unos principios y fines, pero dejando un gran marco de acción al ejecutivo. Posteriormente, se expide la Ley 1609 de 2013, en cuya exposición de motivos, se da cuenta de la necesidad de establecer una normativa más precisa que otorgue de seguridad jurídica al régimen aduanero.

"… Es necesario fijar criterios y límites claros a la acción de la autoridad aduanera; la falta de un marco legal hace que la DIAN tenga excesiva libertad de acción, lo que causa mucha inseguridad jurídica entre los agentes que se dedican a este tema; además, los trámites y obstáculos que se introducen por parte del Ejecutivo a la normatividad, sin marco definido, nos restan competitividad en el luchado comercio exterior mundial." (negrita fuera de texto)

112. El presidente de la República expidió los Decretos 2666 del 26 de octubre de 1984 , 1909 del 27 de noviembre de 1992 y 2685 del 28 de diciembre 1999, mediante los cuales modificó la regulación aduanera. En relación con la determinación del régimen sancionatorio, la Ley 1609 de 2013, "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas", dispuso de forma expresa:

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

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

113. En desarrollo de esa ley marco fueron expedidos los decretos 1165 de 2019 y 360 de 2021. El primero de ellos cuyo objeto fue regular las relaciones jurídicas que se establecían entre la administración aduanera y quienes intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías, hacia y desde el Territorio Aduanero Nacional. El decreto 360 de 2021 hizo modificaciones puntuales sobre el procedimiento regulado en el decreto 1165 de 2019.

(ii) Sentencia C-441 de 2021

114. En la Sentencia C-441 de 2021, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la expresión antes resaltada contenida en el artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”, que permitía que el gobierno nacional expidiera a través de decretos, desarrollo de la ley marco, el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.

115. Dicha expresión fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-441 de 2021, y resulta de trascendental importancia en la solución del caso concreto puesto a consideración de esta Sala. En dicha oportunidad, la Corte estudió si la determinación del régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable podrían estar reguladas a través de una ley marco. Por otra parte, se estudió si dicha materia estaba sometida a reserva estricta de ley, y, por tanto, sólo el Congreso de la República, podría adoptarlo para garantizar los principios de legalidad y tipicidad que integran el debido proceso.

116. En primer lugar, en la Sentencia C-441 de 2021, la Corte consideró que no todos los aspectos del régimen de aduanas están sometidos a la técnica legislativa de las leyes marco y de los decretos que las desarrollan, sino solo aquellas modificaciones de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes a este régimen encaminadas al logro de

objetivos que tengan un claro y marcado propósito comercial y que, además, obedezcan al carácter dinámico y altamente especializado que caracteriza a las materias objeto de dicha regulación especial. Por lo tanto, aquellos asuntos que perseguían intereses distintos o ajenos a una política comercial, seguirían siendo de competencia exclusiva del legislador, no obstante que guardaran relación con el régimen aduanero, como podían ser los objetivos atinentes a la política fiscal, sancionatoria o penal.

117. Como ya se indicó, la técnica de producción normativa propia de las leyes marco representa un límite a la cláusula general de regulación atribuida al Congreso de la República, razón por la cual, su utilización tiene vocación excepcional y restrictiva.

118. En esa medida, en dicha oportunidad, la Corte consideró que tanto para verificar si un tema era propio de las materias sujetas a la legislación marco como para delimitar hasta dónde se extendían las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sometidos a este tipo de leyes, era necesario examinar, "i) en términos generales, si se está en presencia de un tema que requiere una regulación especialmente dinámica y especializada, y, ii) de manera particular, tratándose de la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, si ésta obedecía a razones de política comercial, tal y como lo exigían los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Constitución."

119. Al realizar el referido análisis, en la Sentencia C-441 de 2021 la Corte concluyó que el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no están sometidos a variables en constante transformación ni requieren conocimientos altamente técnicos que escapen al alcance del legislador ordinario. En otros términos, no existía fundamento alguno para considerar que esta materia requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propios de las materias que son objeto de ley marco.

120. De igual forma consideró que dicho régimen establecía múltiples materias que sólo pueden ser sistematizadas y reguladas por el legislador. Así, sostuvo que a través de aquél se "establecen las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras, las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, la caducidad de la acción administrativa, la sanción, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad; las causales de aprehensión y decomiso de las mercancías; y, los procedimientos administrativos aplicables,

entre otros, para el decomiso de las mercancías, la determinación e imposición de sanciones, la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías y la verificación de origen de mercancías, lo cual incluye el régimen probatorio, la adopción de las decisiones administrativas, los recursos que proceden, la revocatoria directa y la firmeza de los actos”

121. En cuanto a los cargos de reserva de ley de la materia sancionatoria, la Corte Constitucional en la Sentencia C-441 de 2021 señaló que la potestad sancionadora de la administración es una “manifestación del ius puniendi estatal que consiste en la aplicación de medidas coercitivas por parte de las autoridades que ejercen funciones de naturaleza administrativa frente a los particulares y a los servidores públicos cuando estos incurren en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico.

122. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para este Tribunal “a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

123. Agregó que “en el derecho administrativo sancionador, como expresión punitiva del Estado, son aplicables mutatis mutandis los mismos principios constitucionales que rigen en materia penal, entre ellos, los principios de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley que, a su vez, operan como garantías del debido proceso que se predican de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

124. En el ámbito del derecho sancionatorio, el principio de reserva de ley apunta a que las normas contentivas de prohibiciones sean de rango legal, al tiempo que desempeña una función esencial orientada a que el ejercicio del poder se supedite en todo a la ley vigente al momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento.

125. La Sentencia C-441 de 2021, cita la Sentencia C-699 de 2015, al referirse al régimen administrativo sancionador, y afirmó:

“La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.” (negrita y subraya fuera de texto).

126. Así las cosas, la Sentencia C-441 de 2021 sostuvo, sin lugar a dudas, que, en la determinación del régimen sancionatorio, las conductas prohibitivas y las sanciones que resultan de su infracción deben ser determinadas exclusivamente por el legislador, lo mismo que el proceso que debe surtirse para su imposición, en el cual se respeten en su integridad los derechos y las garantías fundamentales. Para el Tribunal esta alternativa, era “la única manera de garantizar e impedir la arbitrariedad de la administración en el juzgamiento de la conducta y la imposición de las sanciones a que haya lugar, así como garantizar la efectividad de los derechos fundamentales”.

127. De igual forma se deja claro, que en virtud del principio de legalidad de la pena propia del ius puniendi, corresponde a la ley, en sentido formal, es decir, proveniente del legislativo, a quien le correspondería regular los elementos básicos del tipo sancionatorio, es decir, (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

128. Así, entonces, la Corte encontró que la norma acusada era inconstitucional porque violaba el principio de reserva de ley al trasladar de manera abierta e irregular al Gobierno,

una potestad de regulación que era de su competencia exclusiva, con lo cual la determinación de los elementos que configuran la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera ha quedado librada al criterio discrecional de aquél.

129. En otras palabras, la materia sancionatoria era una regulación exclusiva del Congreso y, por el contrario, en la norma acusada, la determinación de los elementos que configuran la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera había quedado librada al criterio discrecional del ejecutivo. No obstante, con el objeto de no causar consecuencias negativas ante el vacío imprevisto de la normativa, la sentencia difiere los efectos de la inexequibilidad, y otorgan un término para que el Congreso de la República, expidiera el régimen sancionatorio. Dijo expresamente la Corte:

"Es así como, también, la actuación del legislador con la expedición de la norma acusada terminó por configurar una elusión de la competencia normativa legislativa y del ulterior control de constitucionalidad, pues al no regularse este tema por medio de una ley ordinaria hizo que se impidiera el debate democrático y la aprobación de una ley, lo mismo que el examen que corresponde realizar a esta Corporación sobre la misma, lo que, a su turno, además de menoscabar el principio de distribución del poder y de separación de funciones, constituye una violación al régimen de controles judiciales expresamente previsto por el constituyente para las materias objeto de regulación legal.

En virtud de lo anterior, la Corte concluye que el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 debe ser declarado inexequible, toda vez que tal potestad regulatoria no está comprendida dentro de las facultades que le corresponde cumplir al Gobierno según lo previsto en los artículos 150.19 literal c) y 189 numeral 25, con sujeción a normas generales contenidas en leyes cuadro o marco y, consecuencialmente, la transferencia al Gobierno de una facultad abierta e indeterminada en materia sancionatoria aduanera, de decomiso de mercancías y de los procesos aplicables, desconoce los principios de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley como imperativos constitucionales del debido proceso y del derecho administrativo sancionador.

En consecuencia, lo que de entrada impone esta decisión es el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico y en la medida que el régimen sancionatorio, las reglas del decomiso y las reglas que regulan los procesos correspondientes han sido adoptados desde hace varios

años mediante decretos de naturaleza administrativa y son los que se aplican en la actualidad por las autoridades administrativas correspondientes, la Sala encuentra que su expulsión inmediata puede causar traumatismo y generar riesgos para la preservación y respeto del régimen aduanero, pues se generaría un escenario de incertidumbre jurídica e impunidad frente a unas conductas que siendo nocivas para el orden jurídico se quedarán sin sanción por ausencia de regulación hasta tanto se expida por el legislador.

No hay que olvidar que, en su condición de juez constitucional, "la Corte debe asegurarse de que las consecuencias de las sentencias que dicte en desarrollo de sus funciones defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo. Para tal efecto, si bien el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (ley estatutaria de la Administración de Justicia) establece que, por regla general, las sentencias que la Corte dicte en desarrollo de su función de control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (ex nunc), de manera excepcional permite que este Tribunal decida si la efectiva protección de la Constitución requiere que los efectos de las declaratorias de inexequibilidad que se dicten sean modulados, surtiéndose distintamente en el tiempo. En estos últimos casos la Corte puede establecer que los efectos de sus sentencias sean diferidos a un futuro próximo y determinado o, en su defecto, ordenar que tales efectos se surtan retroactivamente (ex tunc o hacia el pasado)."

Por esta razón, la Sala considera que la mejor alternativa, en el presente caso, es modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, –como lo ha hecho la Corte en oportunidades anteriores–, a fin de permitir que, en un plazo razonable determinado, el Congreso de la República, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la ley que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, sin que la norma declarada inexequible pierda vigencia inmediatamente.

Así, el actual régimen sancionatorio aduanero y del decomiso de mercancías en materia de aduanas, contenido en el Decreto 1165 de 2019, con las modificaciones incorporadas mediante el Decreto 360 de 2021, se mantendrá vigente hasta que, dentro del plazo perentorio que la Sala determine, se expida la ley correspondiente.

La Corte procederá, entonces, en la parte resolutiva de esta sentencia a declarar la

inexequibilidad con efectos diferidos del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013 hasta el 20 de junio de 2023. Si en ese lapso es expedida la ley que constituya el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable en estas materias, entonces, la inconstitucionalidad constatada carecerá de efecto por sustracción de materia. Por el contrario, si el anterior plazo expira sin que el Congreso de la República actúe de conformidad con lo ordenado en esta providencia, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos a partir del 21 de junio de 2023.

(iii) Expedición del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, hoy acusado

130. El Congreso de la República, en el término concedido por la Corte Constitucional, no expidió el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, y por el contrario, confirió facultades extraordinarias al ejecutivo para su expedición, a través del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 que dispone "revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)."

131. En la ponencia para primer debate de la Ley 2277 de 2022, los congresistas justificaron la incorporación de un artículo que otorgaba facultades extraordinarias al presidente de la República para regular el régimen sancionatorio aduanero y de decomiso de mercancías, bajo el argumento de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-441 de 2021. En dicha providencia, resaltaron, la Corte Constitucional declaró inexequible el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013 que afectó diversas disposiciones relacionadas con el régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, y cuyos efectos fueron diferidos hasta el 20 de junio de 2023. En esa oportunidad, para los congresistas, la Corte fue clara respecto a que "la facultad del Congreso para expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio aduanero es potestativa. Esto, en razón a las competencias constitucionales y a la libertad de configuración que le son propias al Legislativo".

132. De igual forma justificaron también su inclusión, en la posibilidad de que ciertos

asuntos, a pesar de tener reserva de ley, “pudieran ser delegados vía facultades extraordinarias al Ejecutivo para ser regulados sin que esto implicara su “deslegalización” de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia C-619 de 2012.”

133. Finalmente, se hizo mención a la sentencia C-269 de 2022 que avaló el otorgamiento de facultades extraordinarias en materia sancionatoria y de procedimiento sancionatorio al presidente de la República “al declarar exequible el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, con el cual, el Congreso de la República revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

(iv) Análisis de la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 y del decreto ley 920 de 2023

134. El demandante considera que esta decisión del legislador se traduce en una habilitación al ejecutivo para adoptar un código, mediante el cual se expediría el régimen sancionatorio y de decomisos de mercancías, transgrediendo el artículo 150 numeral 10. Por otro lado, en virtud de la integración de la unidad normativa también se procederá a determinar si del contenido del decreto ley 920 de 2023, se infiere que el ejecutivo hizo uso de dichas facultades en violación de los límites materiales establecidos para su uso.

(v) Las facultades otorgadas incurren en la prohibición constitucional de adoptar códigos.

135. Como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política habilita al Congreso de la República para conferir facultades extraordinarias al presidente de la República que le permitan expedir normas con fuerza de ley.

136. También quedó establecido que dicha concesión constituye una excepción al régimen de reparto de configuración normativa característico del sistema constitucional colombiano, por cuanto el Congreso de la República es el titular de la competencia general en materia de ley y, por tanto, la Constitución de 1991 establece claros límites tanto formales como materiales a efectos de preservar intacto el principio de división funcional del ejercicio del poder. Entre los que se encuentran:

a. En primer lugar, existe una iniciativa legislativa exclusiva en cabeza del presidente de la República, para solicitar normas de habilitación legislativa, impidiendo con ello que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa voluntariamente.

b. Aprobación de la Ley habilitante con mayorías absolutas en el Congreso.

c. El Congreso conserva la potestad explícita de reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias.

d. La aprobación de las facultades extraordinarias exigen, por parte del presidente de la República, probar la necesidad específica o una circunstancia de conveniencia pública.

e. Las facultades otorgadas por el Congreso deben ser precisas y especificas

f. El término máximo para el ejercicio de las facultades, es de 6 meses.

g. El Constituyente impuso una reserva estricta de ley en asuntos estrechamente relacionados con el principio democrático y, por lo tanto, está prescrito otorgar al Ejecutivo para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y las leyes previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., así como para decretar impuestos.

137. Sobre este asunto, resulta necesario establecer cuáles son las materias frente a las cuales existe una reserva exclusiva del Congreso de la República en su adopción.

138. En este ámbito debe distinguirse entre aquellas materias que formalmente deben ser adoptadas por el órgano legislativo (ley es sentido formal), situación denominada reserva estricta de ley, y aquellas materias en las que se permite la intervención del ejecutivo como excepcionalmente facultado para dictar normas con fuerza de ley (ley en sentido material). Al respecto, en Sentencia C-619 de 2012 esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional ha reconocido que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley pueden ser “delegadas” mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, pero no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante

reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”

139. En relación con la reserva estricta de ley, el inciso final del numeral 10 del artículo 150 superior dispone que no podrán conferirse facultades extraordinarias para (i) expedir códigos, (ii) leyes estatutarias, (iii) orgánicas, (iii) ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, (iv) ni para decretar impuestos. En otras palabras, estas materias sólo podrán ser adoptadas por el órgano legislativo.

140. En ese orden, no existe entonces una prohibición constitucional general que restrinja la materia disciplinaria en relación con el otorgamiento de facultades extraordinarias. Así, en principio, el ejecutivo podría adoptar modificaciones parciales y específicas en materia sancionatoria. No obstante, ello debe armonizarse con las exigencias del principio de legalidad en un estado de derecho, cuando se refiere a materias propias del ius puniendi y en virtud del cual es necesario que la determinación de la conducta típica y sus elementos esenciales, sean adoptadas por el órgano parlamentario. Es por ello que no puede predicarse cambio de jurisprudencia en relación con la Sentencia C-269 de 2022. Por el contrario, en la Sentencia C-269 de 2022, se dijo en forma expresa lo siguiente:

“No obstante, la Sala Plena considera necesario aclarar que, respecto a la supuesta vulneración del artículo 29 de la Constitución, en torno al otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno para decretar el régimen sancionatorio y el procedimiento cambiario que adelanta la DIAN, en la Sentencia C-699 de 2015, al referirse a la posibilidad de que el Gobierno expida normas tendientes a regular el régimen administrativo sancionador, explicó que:

“La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. (…) Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.”

Por lo tanto, estas reglas que ha establecido la jurisprudencia son traídas a colación por la

Corte a efectos de subrayar cómo, en términos generales, la regulación y el desarrollo de las infracciones y sanciones administrativas por parte del Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinaria requiere en todo caso, de forma previa, del establecimiento de unas reglas o pautas por parte del Congreso que estén orientadas a garantizar los principios democrático y de legalidad, y la garantía y efectividad del derecho al debido proceso. En esos términos, entonces, el Congreso puede delegar al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, la regulación de los regímenes sancionatorios y los procedimientos aplicables, como el caso de lo concerniente al régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario.

141. En Sentencia C-1076 de 2002, al estudiar varias disposiciones de la Ley 134 de 2002, específicamente el vocablo "decretos", contenido en los artículos 54 numeral 3º, inciso 2º y 61 numeral 4º, y la expresión "o reglamentarias" contenida en el artículo 124, la Corte avaló la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias para asuntos disciplinarios. Para el demandante, las inhabilidades, los impedimentos y las violaciones al régimen de conflicto de intereses tenían reserva estricta legal, siendo la producción de tal legislación competencia exclusiva del Congreso de la República.

142. En dicha oportunidad, fue declarada exequible de manera condicionada la expresión "decretos" contenida, tanto en el artículo 54, como en el numeral 4º del Artículo 61 de la Ley 734 de 2002, en el entendido de que la expresión se refiere a "decretos con fuerza de ley". Para ello, la Corte se basó en el concepto de ley en sentido material, precisando que, solamente la ley, -incluyendo los decretos con fuerza de ley-, pueden establecer que una determinada conducta sea constitutiva de falta disciplinaria:

"Únicamente por vía legal, lo cual incluye a los decretos con fuerza de ley, se puede regular lo concerniente al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses a los particulares, como quiera que está de por medio el acceso a una función pública.
(…)
en materia disciplinaria existe una reserva legal, en el sentido de que únicamente por medio de una ley, incluyendo los decretos con fuerza de ley, se puede erigir un comportamiento determinado en conducta reprochable disciplinariamente. De tal suerte que el régimen sancionatorio aplicable a los notarios no puede ser la excepción a la regla, por cuanto no existe ninguna razón constitucionalmente válida para ello." (Subrayas fuera del texto)

143. No obstante resulta claro que es admisible que asuntos y materias disciplinarias sean reguladas a través de decretos con fuerza material de ley, dicha facultad debe ser armonizada con el artículo 150 numeral 2 de la Constitución Política, que consagra que la expedición de códigos está sujeta a reserva estricta de ley. De igual, forma debe tenerse en consideración que corresponden al congreso la determinación de la conducta típica y sus elementos, al ser parte del ejercicio de ius puniendi. De igual forma, en la Sentencia C-441 de 2021 se concluyó que no es posible que el ejecutivo adopte normas de carácter sancionatorio a través de facultades reglamentarias, pero que no se ha producido pronunciamiento sobre la posibilidad de que el presidente de la República regule esta materia mediante facultades legislativas extraordinarias.

144. Así, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de ellas ejercer entre otras la función de "Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", competencia que no puede ser delegada al presidente de la República, mediante facultades extraordinarias, según los preceptúa el numeral 10 del citado artículo.

145. Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que se entiende que un conjunto de disposiciones configura un código cuando es "(i) un cuerpo jurídico único con fuerza obligatoria; (ii) que envuelve una regulación metódica, sistemática, armónica y coordinada de las instituciones constitutivas de una rama del derecho o de una materia, de modo pleno, integral y total , y (iii) que es un cuerpo normativo que el legislador expresamente ha erigido como "código". Sin que la ausencia de tal denominación, genere la constitucionalidad cuando se ha otorgado facultades extraordinarias para regular integralmente una materia ".

146. En otras palabras, pese a que resulta admisible conceder facultades extraordinarias para expedir normas de contenido sancionatorio, no le es dable al Congreso hacerlo para adoptar cuerpos normativos integrales, sistemáticos y coordinados, tengan o no la expresa denominación de código.

147. Ello ha sido sostenido por la Corte en diferentes pronunciamientos, dentro de los que se resalta la Sentencia C-725 de 2000. En dicha oportunidad, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, se analizó el numeral 3 del artículo 79 de la Ley 488 de 1998, en el que se concedieron al presidente de la República facultades extraordinarias, por el término

de seis meses contados a partir de la vigencia de dicha ley, para “definir un régimen disciplinario especial” aplicable a los funcionarios de la DIAN. La Corporación consideró que la creación de un régimen disciplinario especial implicaba la creación de un estatuto integral y armónico y, por tanto, la concesión implicaría la trasgresión de la prohibición del Congreso de otorgar facultades extraordinarias para expedir códigos. Esta misma posición había sido defendida por la Corte en las sentencias C-252 de 1994 y C-712 de 2001, en donde se consideró que la creación de estatutos especiales, también se encuentran amparada por la noción de código.

148. De igual forma es pertinente recordar lo dicho en la Sentencia C-745 del 2012, donde la Corte defendió esta regla en los siguientes términos:

(ii) La prohibición de reforma, derogación, adición o modificación de Códigos en el ejercicio de facultades extraordinarias , se extiende a leyes especiales dictadas por fuera de los códigos si éstas son consideradas como partes integrantes de los mismos .(Resaltado fuera del texto)

149. Cabe señalar que, tanto en la exposición de motivos, como en algunas intervenciones presentadas dentro de este proceso de constitucionalidad, se pretende justificar la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, en el precedente establecido en la Sentencia C-269 de 2022. No obstante, como pasará a explicarse, lo dicho en dicha providencia no resultaba aplicable al problema jurídico puesto a consideración de esta Sala.

150. En la Sentencia C-269 de 2022, la norma acusada era la Ley 1430 de 2010, artículo 30 que señalaba:

ARTÍCULO 30. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA CAMBIARIA. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

151. El planteamiento del actor se fundamentaba en que no se podía delegar la expedición de temáticas relacionadas con sanciones disciplinarias al presidente de la República, puesto que era el Congreso el encargado de tipificar las infracciones y expedir códigos en dichos

asuntos, al ser parte del “ius puniendi”.

152. Para resolver dichos cuestionamientos, la Sala analizó el contexto histórico del régimen cambiario, la regulación de los cambios internacionales y la jurisprudencia constitucional relativa a la competencia del presidente de la República para regular tales asuntos. La Corte reiteró que sí era admisible adoptar a través de decretos con fuerza de ley disposiciones de naturaleza sancionatoria. Agregó que la regulación del régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no cumplía con las características de un código, por su especial naturaleza particular y concreta.

153. No obstante, al hacer un análisis del tenor literal de la norma hoy acusada, resulta claro que, a diferencia de la norma analizada a través de la Sentencia C-269 de 2022, en la cual se facultaba para la “reforma” de un régimen disciplinario cambiario ya existente, el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, facultó al ejecutivo, a adoptar una nueva regulación integral, sistemática y coordinada referida al régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías, y el procedimiento aplicable.

154. La diferencia fundamental radica en que, en el presente caso, no se trata de una modificación puntual a un régimen sancionatorio preexistente, sino de la creación de un sistema normativo completo, lo que impide su expedición por parte del ejecutivo.

155. Esta redacción, referida a la necesidad de una nueva regulación, además, no deja lugar a dudas que lo que buscaba era dotar al ejecutivo de expresas facultades legislativas para crear un nuevo estatuto disciplinario en materia aduanera y, por tanto, incurrió en la prohibición constitucional consagrada en el numeral 10 del artículo 150 superior referida a la imposibilidad de conceder facultades extraordinarias para expedir códigos.

156. Así, se observa que la facultad implica (i) la adopción de un cuerpo normativo que regula de forma general el régimen sancionatorio y de decomiso, (ii) la expedición un procedimiento que debe ser aplicado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y (iii) al referirse a un régimen, implica la adopción de una regulación sistemática, armónica y de manera integral, que además agota la materia.

157. Debe de igual forma señalarse que las materias sobre las que operó la delegación en la

Sentencia C- 269 de 2022 y aquellas analizadas en esta oportunidad, son sustancialmente diferentes. De un lado, en ese entonces se trataba del régimen cambiario que solamente aplicaría la DIAN, pese a que en temas cambiarios intervienen otras entidades como el Banco de la Republica; mientras que, en este caso se está frente al régimen aduanero cuya única entidad competente para su aplicación es la DIAN. Adicionalmente, en materia cambiaria, la Corte antes de la expedición de la Sentencia C- 269 de 2022 ya había fijado un precedente claro en la Sentencia C-052 de 1997 en la que se estableció que "bien podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".

158. De otra parte, y a diferencia de lo ocurrido en la Sentencia C-269 de 2022, en el caso hoy estudiado, la Corte Constitucional había dado una indicación expresa al Congreso de la República -Sentencia C-441 de 2021- para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En este orden, existía un fallo previo, con fuerza de cosa juzgada constitucional.

159. No sobra recordar que el artículo 243 Superior dispone que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional".

160. La cosa juzgada constitucional es pues una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política y mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.

161. De igual forma la cosa juzgada implica que todas las autoridades se encuentran vinculadas al cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, en sede de control abstracto.

161. En la Sentencia C-441 de 2021, la Corte hizo dos consideraciones muy importantes: primera, que el régimen sancionatorio de trataba de un régimen completo, integral y sistemático al señalar que al mismo le corresponde consagrar "las infracciones

administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras, las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, la caducidad de la acción administrativa, la sanción, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad; las causales de aprehensión y decomiso de las mercancías; y, los procedimientos administrativos aplicables, entre otros, para el decomiso de las mercancías, la determinación e imposición de sanciones, la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías y la verificación de origen de mercancías, lo cual incluye el régimen probatorio, la adopción de las decisiones administrativas, los recursos que proceden, la revocatoria directa y la firmeza de los actos".

162. Esto se traduce en que, la Corte ya había indicado que este asunto necesariamente debía ser regulado mediante una ley en sentido formal. En efecto, a pesar de que la ratio decidendi de la Sentencia C-441 de 2021, obedece a una cuestión ajena la que ahora se discute, lo cierto es que la Corte estableció una manera concreta en la que se debía restablecer el orden constitucional, prescribiendo un remedio específico, consistente en la expedición de una "ley que contenga el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable", que deberá ser dictada por "el Congreso de la República".

163. En segundo lugar, la Corte señaló de forma tajante, que la regulación de estas materias sistemáticas y armónicas no podía excluirse del debate democrático. Sobre el particular adujo

"Es así como, también, la actuación del legislador con la expedición de la norma acusada terminó por configurar una elusión de la competencia normativa legislativa y del ulterior control de constitucionalidad, pues al no regularse este tema por medio de una ley ordinaria hizo que se impidiera el debate democrático y la aprobación de una ley, lo mismo que el examen que corresponde realizar a esta Corporación sobre la misma, lo que, a su turno, además de menoscabar el principio de distribución del poder y de separación de funciones, constituye una violación al régimen de controles judiciales expresamente previsto por el constituyente para las materias objeto de regulación legal.

164. Ello explica tal vez las razones por las cuales en la disposición bajo examen el legislador

buscó, para ejercicio de las facultades extraordinarias, conformar una subcomisión integrada por tres (3) representantes de la Cámara de Representantes y tres (3) senadores, de las comisiones terceras, que serían designados por los presidentes de las respectivas corporaciones para acompañar el proceso de elaboración del régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como del procedimiento aplicable.

165. No obstante, ello jamás podría reemplazar el procedimiento de formación de una ley, aprobada por las mayorías constitucionales en los cuatro debates establecidos por la Constitución y con respeto a las reglas contenidas en la Ley 5 de 1992, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

166. Por otro lado, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, norma bajo examen, fue expedido el Decreto Ley 920 de 2023, y que también es objeto de control en virtud de la integración normativa. Este decreto ley sin lugar a dudas se constituye en (i) un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) se refiere a una rama específica del derecho, por cuanto contiene todo el régimen sancionatorio de aduanas y de decomiso, así como el procedimiento aplicable; y por tanto, (iii) no cabe duda que se trata de una regulación sistémica, integral y con pretensión de plenitud.

167. En efecto, el decreto ley cuenta con 155 artículos que regulan de manera sistemática, integral y a plenitud el régimen sancionatorio y el decomiso en materia de aduanas. En palabras del artículo 1 del Decreto Ley 920 de 2023, su objeto es adoptar “el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la imposición de las sanciones y el decomiso de las mercancías de que trata el presente decreto. Agrega la norma que su ámbito de aplicación es “la totalidad del territorio aduanero nacional, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en acuerdos o tratados internacionales a los que se haya adherido o se adhiera la República de Colombia. La potestad aduanera en los asuntos aquí desarrollados será ejercida cuando hubiere lugar a ella, incluso, en el área de otro país de acuerdo con el derecho internacional aplicable, donde se adelanten trámites y controles aduaneros en virtud de los tratados y acuerdos binacionales, multilaterales o regionales debidamente aprobados y ratificados por Colombia.”

168. En dicha normativa, se reguló en el Título 1 el objeto y ámbito de aplicación del decreto, los principios orientadores, las facultades de fiscalización asociados a sanciones, decomiso de mercancías y procedimiento aplicable, obligación de informar, las conductas sancionables, así como la sanción correspondiente. El artículo 1 consagra expresamente que el decreto tiene por objeto establecer las disposiciones que constituyen régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas y que tiene aplicación en la totalidad del territorio aduanero nacional. Es decir, abarca toda la actividad aduanera y el artículo 3 fija que la autoridad competente para verificar la legalidad de las operaciones de comercio exterior y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los usuarios aduaneros es la DIAN.

169. En el Título 2 se establece el nuevo régimen sancionatorio, las garantías y principios constitucionales aplicables a los obligados aduaneros, la implementación de los estándares internacionales de Auditoría Posterior al Despacho de conformidad con los lineamientos emitidos por la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Mundial del Comercio, asociados al procedimiento de aprehensión, decomiso e imposición de sanciones para facilitar y promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones. En dicho apartado, se clasifican las infracciones a partir del daño causado al bien jurídico tutelado, el análisis de las conductas infractoras y la sanción aplicable a cada una de ellas, de acuerdo con las obligaciones y responsabilidades de los usuarios aduaneros, clasificándolas en gravísimas, graves y leves, el término de prescripción de 3 años.

170. El Título 3 desarrolla el decomiso de mercancías en materia de aduanas, realizando precisiones en la tipificación de causales de aprehensión que darán lugar al decomiso. Se crea el Comité de Revisión de Aprehensiones, como una instancia de verificación de la aplicación de la medida cautelar de aprehensión de mercancías.

171. El Título 4 se desarrolla el procedimiento aplicable para la imposición de sanciones, la aprehensión y el decomiso de mercancías, y de liquidaciones oficiales que den lugar a sanciones. El Título 5 incorpora las disposiciones finales sobre la aplicación de la norma sustancial al momento de la entrada en vigencia del decreto.

172. Se observa entonces que el Decreto Ley 920 de 2023, es un Código que no sólo agota toda la materia y que tiene aplicación en todo el territorio nacional, sino que también

contiene regulación (i) sustancial al regular los alcances y facultades de fiscalización en relación con el régimen (Capítulo 2), determina las infracciones y tipo de sanciones (artículos 15, 29, 31, 33, entre otros), regula la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección (Capítulo 4) y (ii) procesal, al establecer los procedimientos administrativos para el decomiso de las mercancías y la determinación e imposición de sanciones (Título 4), establece el régimen probatorio para estos procedimientos (Capítulo 2 del Título 4).

173. Es importante también aclarar, tal y como se desarrolló en la parte considerativa, que el concepto de código no depende de su denominación formal, sino de su estructura y contenido. Sobre la naturaleza del Decreto Ley 920 de 2023 como código, la DIAN sostiene que el decreto no clasifica en los códigos porque no regula toda la materia aduanera, sino que establece únicamente un régimen sancionatorio en un área específica. En este caso, el Decreto Ley 920 de 2023 establece conductas reprochables, sanciones aplicables, procedimiento sancionatorio, régimen probatorio, criterios de graduación de sanciones, causales de exoneración, firmeza de los actos administrativos y medios de impugnación. Esto lo convierte en un sistema normativo completo y autosuficiente, con la misma estructura de un código sancionatorio especial. Además, su impacto normativo desplaza la aplicación del CPACA en materia sancionatoria aduanera, al establecer un procedimiento propio y diferenciado, lo que refuerza su carácter modificatorio.

174. Finalmente, debe recordarse que la Sentencia C-100 de 2013 estableció criterios para determinar si se está en presencia o no de un código.
(i) Criterio de la práctica institucional o tradición jurídica. De acuerdo con este criterio, las prácticas institucionales consistente en “reconocer determinadas materias como objeto de codificación debe ser tenida en cuenta para delimitar el alcance de esta reserva”.
(ii) Criterio del significado constitucional de la materia y de la inexistencia de reservas legislativas especiales, según el cual, “para definir si se impone la codificación resultará necesario, de una parte, descartar la existencia de una reserva legislativa especial y, de otra, evaluar si el objeto de la regulación adquiere una trascendencia constitucional especial en atención a los fines previstos en el artículo 2 y, de manera particular, a la garantía de los derechos de las personas”.
(iii) Criterio del grado de dispersión de las competencias o de los medios para la regulación. De acuerdo con el cual “se refiere al grado de dispersión o concentración de las competencias para regular una materia. Si para la regulación de una determinada área de la

realidad social la Constitución asigna facultades de regulación a diferentes autoridades o prevé diversos medios para ello, la posibilidad de que los asuntos sean objeto de codificación disminuye. Ella aumentará, por el contrario, cuando las competencias para la regulación se encuentren radicadas exclusivamente en el Congreso de la República y se prevea solo una forma de intervención".

175. En relación con la materia sancionatoria en materia de aduanas y de decomiso así como el procedimiento aplicable se observa, (i) en cuanto al criterio de la tradición jurídica, es claro que la sentencia C-441 de 2021 había dispuesto que dicha materia era propia de una legislación que debía ser adoptada por el Congreso, a tal punto que la norma acusada buscó crear una comisión legislativa que acompañara la redacción del decreto expedido con base en las referidas facultades; (ii) en relación con el significado constitucional de la materia, las facultades fueron concedidas para regular de forma integral una materia propia del derecho disciplinario, que toca claras garantías constitucionales como el debido proceso en el ejercicio de una de las manifestaciones del "ius puniendi" y (iii) la competencia nunca ha sido dispersa, lo que implica que el asunto si tiene la vocación de ser codificado.

Efectos de la decisión

176. En virtud de lo anterior, la Corte concluye que el artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones" y el Decreto Ley 920 de 2023, deben ser declarados inexequibles, toda vez que trasgreden la reserva estricta de ley en materia de expedición de códigos y, además, desconocen lo dispuesto por la Corte Constitucional que, en Sentencia C-441 de 2021, había señalado que la expedición de un nuevo régimen sancionatorio aduanero, de decomiso de mercancías y de los procesos aplicables, era una competencia exclusiva del Congreso de la República, porque además implicaba la adopción de un buen número de materias que debían ser creadas y sistematizadas por el órgano legislativo. En dicha providencia se resolvió:

"PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE, el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas".

SEGUNDO.- Los efectos de la anterior declaración de inexequibilidad quedan diferidos hasta

el 20 de junio de 2023, lapso dentro del cual el Congreso de la República podrá, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias, expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable."

177. El Congreso de la República ante la inminencia del acaecimiento del plazo otorgado por la Corte, optó por otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República. No obstante, dicha alternativa resulta contraria a los límites impuestos por el numeral 10 del artículo 150 superior. En consecuencia, lo que de entrada impone esta decisión es el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico, lo que implica, además, la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Ley 920 de 2023.

178. No obstante, la Sala encuentra que su expulsión inmediata puede causar traumatismos por cuanto el vacío en un régimen sancionatorio genera un escenario de impunidad frente a conductas contrarias al orden jurídico hasta tanto se expida por el legislador.

179. La jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene claramente establecido que la modulación de los efectos de los fallos adoptados en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, en el sentido de diferir tales efectos en el tiempo hasta una fecha o momento determinados por la Corte, es un instrumento de carácter excepcional, al cual sólo se puede recurrir cuando existan estrictas circunstancias que así lo justifiquen.

180. Tal y como se ha explicado, entre otras, en las sentencias C-737 de 2001 y C-852 de 2005, el diferimiento de los efectos de un fallo de la Corte Constitucional sólo procede de manera excepcional, cuando quiera que se haya demostrado que los efectos de una inexequibilidad inmediata generarían afectaciones más graves de lo dispuesto en la Carta Política que la subsistencia temporal de la norma inconstitucional en el ordenamiento jurídico.

181. Por esta razón, la Sala considera que la mejor alternativa, en el presente caso, es modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, como lo ha hecho en varias oportunidades , a fin de nuevamente, otorgar al Congreso un plazo para que expida la ley que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable y de cumplimiento a la orden dispuesta en la Sentencia C-441 de 2021, sin que la norma declarada inexequible pierda vigencia

inmediatamente, y por tanto, tampoco lo pierda el Decreto Ley 920 de 2023.

182. Así, el actual régimen sancionatorio aduanero y del decomiso de mercancías en materia de aduanas, contenido en el Decreto Ley 920 de 2023, se mantendrá vigente hasta que, dentro del plazo perentorio que la Sala determine, se expida la ley correspondiente.

183 La Corte procederá, entonces, en la parte resolutiva de esta sentencia a declarar la inexequibilidad con efectos diferidos del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 hasta el 20 de junio de 2026. Si en ese lapso es expedida la ley que constituya el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable en estas materias, entonces, la inconstitucionalidad constatada carecerá de efecto por sustracción de materia. Por el contrario, si el anterior plazo expira sin que el Congreso de la República actúe de conformidad con lo ordenado en esta providencia, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos a partir del 21 de junio de 2026.

VII DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE, por consecuencia, el Decreto Ley 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”.

TERCERO.- Los efectos de las anteriores declaraciones de inexequibilidad quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2026, lapso dentro del cual el Congreso de la República deberá, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias, expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Salvamento de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General