

La Sala Plena, concluye que 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 por la violación de las regulaciones cambiarias. Por lo tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, la Corte considera que el legislador no trasgredió ni el artículo 29, ni el artículo 150, numeral 1, de la Constitución al delegar al Presidente de la República la modificación del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a través del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, puesto que, como ya fue advertido, si el Congreso de la República tiene la facultad para expedir las normas que regulan lo atinente al régimen sancionatorio y su procedimiento, bien puede delegarla en el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias las cuales no están prohibidas conforme a lo previsto en el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

RÉGIMEN SANCIONATORIO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO A SEGUIR POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN-Carácter de ley ordinaria

El Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la DIAN: (i) no es un código ni un estatuto, (ii) no obedece a los asuntos de reserva de ley estatutaria ni puede ser objeto de regulación mediante leyes generales, cuadro o marco; por lo tanto, en estricto sentido, (iii) se trata de una ley ordinaria, entre otras cosas porque, como antes se explicó, existe un régimen sancionatorio y unos procedimientos administrativos en materia cambiaria que rigen las actuaciones de la Superintendencia Financiera, otro, totalmente distinto, que rige el actuar de la Superintendencia de Sociedades y otro, también diferente a estos, que regula la actuación de la DIAN, razón por la cual, es una materia que bien puede ser regulada, según la jurisprudencia de esta Corte, tanto por el Congreso de la República como por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias, lo que permite concluir en la inexistencia de trasgresión alguna frente a la prohibición constitucional contenida en el inciso final del art. 150.10, que establece: “[e]stas 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”.

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Clasificación

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

REGIMEN CAMBIARIO-Definición

El régimen cambiario comprende la definición del conjunto de normas, así como de instrumentos de que dispone 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.

REGIMEN CAMBIARIO-Competencia para adopción, control y vigilancia

El señalamiento del régimen de cambio internacional se ejerce por el Gobierno Nacional en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República, en tanto que la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito corresponde a ésta en coordinación con la política económica general y una y otra autoridades ejercen tales funciones en los términos que la Constitución establece, mediante decisiones de naturaleza administrativa que a su vez se expiden con sujeción a las normas generales contenidas en una ley marco o cuadro en la cual se señalan los objetivos y criterios a los cuales ellas deben sujetarse para tales efectos.

REGIMEN SANCIONATORIO DE INFRACCION CAMBIARIA-Antecedentes normativos

REGIMEN SANCIONATORIO CAMBIARIO-Diversidad respecto de entidades que ejercen control y vigilancia

INFRACCION CAMBIARIA-Definición

REGIMEN SANCIONATORIO DE INFRACCION CAMBIARIA-Regulación por legislador ordinario o extraordinario/LEY MARCO-Incompetencia regulación régimen de infracciones cambiarias

Los regímenes sancionatorios y los procedimientos para su aplicación no pueden ser objeto

de regulación en leyes generales, cuadro o marco ni mucho menos en decretos de naturaleza administrativa expedidos con sujeción a las reglas generales contenidas en ellas, sino que deben ser objeto de regulación legal ordinaria en los términos del artículo 150-8 y en concordancia con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, sin perjuicio que también lo sean por medio de decretos con fuerza de ley expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias. Al respecto, “la Corte reiteró que las materias que resultan expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no son objeto ley marco. Con base en dicha regla, desestimó una demanda de inconstitucionalidad en la que el actor pretendía que se declarara la inexecutable de los artículos 52, 209 y 211 del Decreto Ley 663 de 1993, por considerar que las sanciones administrativas allí reguladas, al resultar consustanciales a la función de control y vigilancia de la actividad financiera, debían someterse a la técnica de las leyes marco.”

INFRACCION CAMBIARIA-Facultades extraordinarias para régimen sancionatorio

CONDUCTAS SANCIONABLES EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Función exclusiva del Congreso de la República/POTESTAD SANCIONATORIA-Se estructura a partir del principio de legalidad/PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY-Garantía del debido proceso disciplinario

(...) 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.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Facultad del Presidente de la República para expedir normas jurídicas/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición constitucional de expedir códigos

La jurisprudencia de esta Corte ha sido pacífica y constante en la interpretación de la Carta Política sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso al Presidente de la República y, sobre todo, en lo atinente a los necesarios límites que dicha

excepción trae consigo en aras de preservar la naturaleza democrática, en cabeza del legislador, que requiere la deliberación plena sobre las normas que, en beneficio de la sociedad, está llamada a expedir la Rama Legislativa.

CODIGO-Criterios para establecer cuando un cuerpo normativo se configura como código/CODIGOS, ESTATUTOS Y RECOMPILACIONES-Diferencias

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Contenido y alcance

Expediente: D-14.488

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, “[p]or medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” y el Decreto Ley 2245 de 2011 “[p]or el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241,

numeral 4 de la Constitución Política, el 3 de octubre de 2021, el ciudadano William Esteban Gómez Molina presentó demanda en contra del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, “[p]or medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” y contra el Decreto Ley 2245 de 2011, “[p]or el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, por estimar que tales disposiciones vulneran el artículo 29, los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150, y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

1. Por medio de Auto del 22 de noviembre de 2021, con fundamento en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se inadmitió la demanda, principalmente, por cuanto la interpretación esbozada por el demandante no correspondía al contenido real de las normas acusadas sino que se refería a lo que él estimaba como alcance de la norma habilitante y el Decreto expedido en el ejercicio de las facultades extraordinarias.¹

1. Mediante de Auto del 15 de diciembre de 2021,³ al constatarse que la demanda fue debidamente subsanada, se dispuso: (i) admitir la demanda promovida en contra del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 y contra el Decreto Ley 2245 de 2011, por la eventual trasgresión del artículo 29, los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. A su turno, se ordenó (ii) fijar en lista por el término de diez (10) días, para que cualquier ciudadano pudiera intervenir por escrito, a fin de defender o impugnar la constitucionalidad de la norma sub examine; (iii) comunicar la iniciación de este proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran; (iv) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Aduanero, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Contables de Universidad de Medellín (CIECA), y a las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Nacional, Externado de Colombia, EAFIT, del Rosario, de Antioquia y de los Andes, para que, si lo consideraban pertinente,

presentaran un concepto técnico sobre los aspectos más relevantes del caso; y (v) dar traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, conforme a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

1. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. Normas demandadas

A continuación, se transcribe la disposición demandada de la Ley 1430 de 2010:

“Ley 1430 de 2010

(diciembre 29) 4

Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

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”.

Como ya se expuso, la demanda también se dirige en contra la totalidad Decreto 2245 de 2011,5 cuyo texto, por su extensión, se anexa a la presente providencia.

“Decreto Ley 2245 de 2011

Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010,
y

Considerando

“Que de conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 3 del Decreto 4048 de 2008, es función de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional, así como controlar y vigilar las operaciones derivadas del régimen cambiario que no sean de competencia de otra entidad.

“Que mediante el Decreto-Ley 1092 de 1996, modificado por el Decreto-Ley 1074 de 1999, se estableció el régimen sancionatorio y procedimental para adelantar las investigaciones, e imponer las sanciones por la comisión de infracciones cambiarias en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

“Que los cambios en las condiciones económicas del país, en las regulaciones cambiarias expedidas por el Banco de la República y las sanciones actualmente vigentes, hacen necesario modificar el régimen procedimental y sancionatorio en esta materia.

“Que el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de su promulgación, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DECRETA:

(...)”

A. La demanda

1. Como se advirtió en líneas anteriores, la demanda fue admitida una vez se verificó que el demandante subsanó los yerros advertidos en el auto inadmisorio. Así, pese a que en sede de admisión, con el objeto de ofrecer a la ciudadanía y a los intervinientes una mejor comprensión del caso, se organizaron los argumentos en seis grupos. No obstante, en la presente sentencia, por cuestiones metodológicas, la Sala Plena de la Corte Constitucional adelantará la revisión de las normas acusadas por medio de una estructura diferente, que, por supuesto, involucrará los cargos señalados por el actor.

1. Lo anterior es factible, por cuanto las decisiones adoptadas en los autos admisorios de las demandas de inconstitucionalidad ya sea por parte del magistrado sustanciador o en cumplimiento de un auto de súplica, no constituyen decisiones intangibles para la Sala Plena al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto. En ese sentido, el Pleno bien puede considerar que, aun cuando la demanda haya sido admitida, la decisión final puede resultar en un fallo inhibitorio total o parcial,⁷ existir cosa juzgada⁸ o incluso declarar la carencia actual de objeto,⁹ entre otros eventos que en principio fueron superados en la etapa admisorio. En suma, unos son los requisitos de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, y otros, los requisitos para que se profiera una decisión de mérito por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

2. En ese orden, la Corte organizará los argumentos presentados por el demandante en los siguientes dos cargos:

Cargo primero. El artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 lesiona el artículo 29, los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150, y el numeral 11 del artículo 189, todos de la Constitución Política

1. El actor indicó que los ciudadanos no pueden ser juzgados por disposiciones contenidas en

decretos leyes expedidas por el Presidente de la República, toda vez que estas carecen de la expresión del principio democrático y la separación de funciones de las Ramas del Poder Público, aspecto que, en asuntos administrativos sancionatorios, “es competencia exclusiva del [C]ongreso [de la República] tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no permite delegar al Presidente de la República en su función de legislador extraordinario.”¹⁰

1. De esa manera, sostiene que, en materia administrativa sancionatoria, según los principios democrático y de separación funcional de las Ramas que componen el Poder Público,¹¹ es el Congreso de la República de Colombia el órgano competente para tipificar las infracciones y establecer las consecuentes sanciones por medio de leyes o normas con fuerza material de ley, “facultades que la Constitución no permite delegar al Presidente de la República en su función de legislador extraordinario,”¹² en tanto que, los decretos con fuerza de ley no son el resultado de un debate democrático, como sí las leyes, en el seno del legislador ordinario, aspecto que no puede ser parte de la flexibilización del principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

1. Además, el demandante considera que, por medio de las facultades extraordinarias otorgadas por situaciones de necesidad o conveniencia, no se puede “conferir [al Presidente de la República] la posibilidad de expedir códigos ni asuntos que solo pueden ser regulados a través de leyes estatutarias por el Congreso,”¹³ como el caso del régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario que debe aplicar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por lo tanto, según su criterio, es una obligación del Presidente de la República “objectar el otorgamiento de facultades que el constituyente no le asignó para la cumplida ejecución de las leyes.”

Cargo Segundo. El Decreto Ley 2245 de 2011, es contrario a los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

1. En relación con este segundo cargo, de acuerdo con lo planteado por el demandante, su prosperidad se encuentra directamente relacionada con el resultado del primero. Es decir, en el evento de constarse una eventual inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, consecuencialmente el Decreto Ley dictado en el ejercicio de tal facultad seguirá la misma suerte de la norma habilitante. Por el contrario, de mantenerse la constitucionalidad de la norma por medio de la cual se facultó al Presidente para para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la DIAN, el Decreto Ley 2245 de 2011 seguirá siendo constitucional por ese aspecto. En palabras del actor si “la norma habilitante no se ajusta a los mandatos de la Carta superior, la consecuencia necesaria y lógica es que el efecto de la declaración de inconstitucionalidad pesa igualmente sobre la norma que está habilitada.”¹⁴

A. Trámite procesal

1. Dentro del término de fijación en lista, en estricto orden cronológico, se recibieron intervenciones: (i) del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, (ii) de la Universidad Externado de Colombia, y (iii) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). A su turno, de acuerdo con el artículo 278.5 de la Constitución, también se allegó al presente proceso (iv) el concepto de la Señora Procuradora General de la Nación.

1. Metodológicamente, las intervenciones se presentarán teniendo en cuenta la solicitud de inexequibilidad o exequibilidad elevada a la Corte. De ese modo, primero se reseñará la intervención que defiende la inexequibilidad de las disposiciones acusadas y, luego, se detallarán las que, por el contrario, consideran que estas no contravienen el ordenamiento jurídico constitucional.

Intervención que solicita la declaratoria de inexequibilidad

a. Instituto Colombiano de Derecho Tributario¹⁵

1. Luego, comentó que el Instituto se referiría inicialmente a los cargos segundo, cuarto y sexto.

1. Así entonces, en torno al cargo segundo, indicó que este no es procedente, “porque la norma constitucional no contempla que el régimen sancionatorio y su procedimiento de aplicación en cualquier materia deba contenerse en un código.”¹⁸

1. En lo relativo al cargo cuarto, puntualizó que el Decreto expedido con fundamento en las facultades extraordinarias se traduce en un decreto con fuerza de ley y no en un decreto reglamentario, para lo cual, citó la Sentencia C-979 de 2002, dictada por esta Corte, en la que se estableció la diferencia entre ambos¹⁹.

1. Frente al cargo sexto, señaló que, si la norma habilitante no es válida, tampoco lo será el canon habilitado. De modo que, “el Decreto Ley 2245 de 2011 será exequible si así lo es el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010.”²⁰

1. Por otro lado, en lo relativo al cargo quinto, expuso que se presenta una tensión, en materia de sanciones y procedimientos cambiarios, entre el principio de legalidad de las sanciones y la “posibilidad de que el Congreso pueda revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley en esa materia sancionatoria.”²¹ Por lo tanto, según el principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución, “se impone que la sanción y la infracción estén determinadas en una norma de estirpe legal, norma que además debe generar certeza en su contenido.”²² En ese sentido,

consideró que la Constitución no realiza una distinción de normas y, por el contrario, se refiere a todo tipo de estas, “lo que lleva a resaltar, desde ya, la prevalencia del artículo 29 en cuanto a la necesidad de que los regímenes sancionatorios y el procedimiento para imponer sanciones se establezcan conforme a una ley, que sea ley y no solo en sentido material sino también expresamente en sentido formal, es decir, que sea expedida por el Congreso de la República.”²³

1. Como soporte jurisprudencial de su afirmación, el ICDT citó la Sentencia C-412 de 2015, en la que esta Corte se pronunció sobre la aplicación del principio de legalidad dentro del procedimiento sancionatorio.²⁴ Igualmente, y respecto a la materia cambiaria, hizo alusión a la Sentencia C-564 de 2000, que resolvió declarar la exequibilidad del artículo 3 del Decreto 1746 de 1991, en la cual, “la Corte señaló que el artículo 29 de la Constitución establece el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas. Ello supone que no se pueden desconocer los principios que rigen el debido proceso, entre ellos, los principios de legalidad, tipicidad y contradicción, `sin que sea dable asimilar el radio de acción de estos en el campo penal y en el campo administrativo por que la aplicación irrestricta de estos, pude (sic) desconocer la finalidad de la Infracción administrativa.`”²⁵

1. Asimismo, previó que la conclusión a la que llegó la Corte en la providencia antes citada fue la siguiente: “(...) que no existe violación de precepto constitucional alguno y, específicamente, del principio de legalidad consagrado en el artículo 29, cuando el Congreso de la República delega en el Presidente, a través del instituto de facultades extraordinarias, la función de expedir regímenes sancionatorios”.

1. De modo que, para el ICDT, si bien es claro lo anteriormente expuesto, lo cierto es que, según la Sentencia C-441 de 2021, aunque “no es exactamente el caso del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 pues con base en la ley marco de aduanas se expiden decretos administrativos que la Corte ha denominado decretos ejecutivos (para diferenciarlos de lo netamente reglamentarios), mientras que el Decreto Ley 2245 de 2011 es un decreto con

fuerza de ley con base en facultades extraordinarias -artículo 150 numeral 10- (...) la Corte en la sentencia antedicha estableció que el régimen sancionatorio y el procedimiento aplicable no son materias que puedan ser objeto de regulación administrativa referido a sanciones y procedimientos en materia aduanera. Además la regulación en materia sancionatoria debe respetar el principio de reserva de ley y en ella debe garantizarse la efectividad de los derechos constitucionales de acceso a la administración pública, audiencia, defensa, contradicción, impugnación y en general el derecho al debido proceso.”²⁶

1. Así las cosas, reiteró el ICDT que, teniendo en consideración que el asunto estudiado por esta Corte en la sentencia antedicha es distinto al que hoy se aborda, debe distinguirse que, “cuando el Gobierno actúa con fundamento en el artículo 150 numeral 10 (revestimiento de facultades extraordinarias) y no con fundamento en el artículo 150 numeral 19 (decretos que desarrollan ley marco), la potestad que adquiere es diferente, puesto que los decretos con fuerza de ley tienen la naturaleza material de leyes al tomar o revestirse de las facultades del Congreso que expide la ley habilitante.”²⁷ No obstante, dichas facultades no pueden ser conferidas para la expedición de “códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni para crear servicios administrativos y técnicos de la Cámaras, ni para decretar impuestos; pero, se anota, no existe prohibición constitucional expresa de otorgar facultades extraordinarias para establecer el régimen sancionatorio y el procedimiento a seguir en materia cambiaria.”²⁸

1. En ese sentido, indicó que el artículo 29 de la Constitución señala que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa”, razón por la cual concluyó el ICDT afirmando que: (i) la expedición del régimen sancionatorio y su procedimiento en la materia es competencia exclusiva del legislador por medio de normas ordinarias, “(ii) la aplicación de regímenes punitivos debe ser conforme a las leyes preexistentes, (y) (iii) aun cuando no existe la prohibición constitucional específica para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por la temática de la que se trata, y por lo que se puede deducir de la jurisprudencia citada, puede concluirse que esta facultad del Congreso es indelegable así sea con base en artículo el 150 numeral 10 de la Carta.”

Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad

a. Universidad Externado de Colombia²⁹

1. La Universidad Externado intervino para: (i) reseñar los antecedentes del régimen cambiario y el régimen sancionatorio y administrativo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y, luego, enfocarse en el (ii) reconocimiento de las autoridades de vigilancia y control en el régimen cambiario colombiano y de la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionatoria. Más adelante, aludió a las (iii) disposiciones constitucionales y a la naturaleza de los decretos que se expiden con sujeción a las reglas general, cuadro o marco; y, por último, expuso algunas (iv) consideraciones sobre los eventuales efectos jurídicos que podrían surgir con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas.

1. Respecto al primer ítem (antecedentes), expuso que, con la expedición de la Ley 9 de 1991, llamada “Ley Marco de Cambios Internacionales”, se creó por primera vez en el país un régimen permanente mediante el cual se dictaron “normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”, en cuyo texto se introdujeron los objetivos, principios, conceptos, entre otros, relacionados con el régimen cambiario, “las cuales recaen sobre las operaciones que involucran movimiento de divisas; en ese sentido, en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1886, la competencia para regular el Régimen Cambiario se encontraba a cargo del Gobierno Nacional.”³⁰ En consecuencia, dijo, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley dictada con fundamento en lo previsto en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886, expidió el Decreto Ley 1746 de 1991, por medio del cual se estableció el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario que debía aplicar la entonces Superintendencia de Control de Cambios.

1. Señaló que ahora los artículos 371 a 373 de la Constitución Política se ocupan de las funciones de Banca Central, en los cuales se determina que la Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado, motivo por el cual, se expidió la Ley 31 de 1992,³¹ que modificó la Ley 9 de 1991 en torno a la competencia del Banco de la República para desde la vigencia de la Constitución de 1991, regular los cambios internacionales.

1. En lo relativo a las funciones de inspección, vigilancia y control del régimen cambiario, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución, fue expedido el Decreto 2116 de 1992, se suprimió la Superintendencia de Control de Cambios y sus funciones se distribuyeron entre Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales - DIAN-, y la Superintendencia de Sociedades, entidad de vigilancia y control regida por el Decreto 1746 de 1991 en los asuntos relacionados bajo su competencia.

1. La Universidad señaló que, atendiendo el nuevo marco de competencias en materia de inspección, vigilancia y control otorgada al Presidente de la República “así como a la necesidad y especialidad de la materia en cuanto a la competencia otorgada a la DIAN, a través del Decreto 1092 de 1996 modificado por el Decreto 1074 de 1999 y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales y en especial las que le confirió el artículo 180 de la Ley 223 de 1995, el cual le otorgaba facultades extraordinarias al Presidente ‘para expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (...)’, fue expedido el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.”³² Posteriormente, el Decreto 1092 de 1996 fue modificado por el Decreto Ley 2245 de 2011, “actual Régimen Sancionatorio y Procedimental Cambiario, el cual, también fue expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, objeto de discusión en la presente demanda de constitucionalidad.”³³

1. En síntesis, tanto el Decreto 1746 de 1991 como el Decreto Ley 2245 de 2011, que prevén el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo sancionatorio en materia cambiaria, fueron expedidos en el marco de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República de Colombia. En el caso del primero, a partir de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 9 de 1991, y, frente al segundo, con ocasión de las facultades extraordinarias consagradas en el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, “tomando como consideración, entre otros motivos, la necesidad de velar por el cumplimiento del objetivo primordial de promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario.”³⁴

1. Por lo expuesto, para la Universidad Externado de Colombia, el régimen sancionatorio en Colombia es específico, toda vez que se relaciona, entre otras, con la regulación de las operaciones de importación y exportaciones de bienes y servicios, “financiación de estas operaciones, facturación y subfacturación en cabeza de la DIAN, en concordancia con las políticas trazadas en el programa macroeconómico y las políticas generales adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro del modelo de gestión institucional, facultades que fueron a su vez ratificadas en el Decreto 1742 de 2020 por el cual se modificó la estructura de la DIAN.”³⁵ Por lo tanto, advirtió que “de llegarse a declarar la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 y, en consecuencia, el Decreto Ley 2245 de 2011, se estaría generando un precedente jurídico de la mayor importancia, pues de manera directa estaría infiriendo la posible inconstitucionalidad del artículo 32 numeral 2o de la Ley 9 de 1991”.³⁶

1. En torno al segundo ítem (autoridades de vigilancia y control), consideró que, en caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma demandada, se desconocería la jurisprudencia constitucional que se ha encargado de desarrollar la responsabilidad en materia sancionatoria, esencialmente, lo consignado en la Sentencia C-595 de 2002, en la cual determinó que, el “Estado impone deberes a quienes ejecuten actos, contratos y operaciones en el mercado cambiario, cuyo control, para que sea oportuno y eficaz, demanda total

objetividad por parte de la administración, lo cual no se lograría si la efectividad del régimen sancionatorio en esta materia dependiera de la demostración de factores subjetivos como el dolo y la culpa.”

1. Igualmente, citó la Sentencia C-616 de 2002, en donde fueron desarrollados los criterios para dicha imputación: “(i) Que carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que tengan un carácter meramente monetario; y, (iii) que sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”

1. Para la interviniente, las sanciones contenidas en el artículo 3 del Decreto Ley 2245 de 2011 son de naturaleza correctiva, y las que tienen carácter monetario están pactadas en Unidades de Valor Tributario. Agregó que esta Corte, por medio de la Sentencia C-475 de 2004, declaró la exequibilidad de las infracciones y multas “siempre que no alteren la certidumbre del alcance de la respuesta punitiva en relación con el salario vigente aplicable y la tasa de cambio.”³⁷ Además, apuntó que en relación con la entidad y relevancia de las sanciones administrativas, no están dirigidas a comprometer derechos fundamentales, más aún cuando todo el procedimiento está encaminado al respeto de los derechos de contradicción y defensa del interesado.

1. Frente al tercer ítem (naturaleza legislativa de los decretos), consideró que, al igual que las leyes marco encargadas de fijar los principios generales del régimen cambiario, como el caso de las facultades extraordinarias que hoy se cuestionan, “en ambos escenarios el Congreso está delegando en cabeza del Presidente de la República la reglamentación del

régimen sancionatorio y el procedimiento cambiario atendiendo a las consideraciones de especificidad en la materia. De manera que no puede desconocerse la voluntad del Congreso de la República y por lo tanto carece de peso el argumento del demandante al aducir que se carece de elementos democráticos en la expedición de las normas objeto de estudio.”³⁸

1. En lo atinente al cuarto ítem (posibles efectos jurídicos), la Universidad consideró oportuno tener en cuenta el antecedente sobre la posición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-441 de 2021, en la cual se declaró inexecutable el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 -Ley Marco de Aduanas-, tras señalar que “que dicho artículo es violatorio de la distribución de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República y que por lo tanto vulnera el artículo 29 de la C.P. que obliga a garantizar el debido proceso”³⁹ puesto que, en criterio de la institución interviniente, “pareciera que la posición de la Corte se inclina a limitar al Congreso de la República la función de expedir el régimen sancionatorio administrativo en materias que en principio eran de la órbita (sic) de la figura de las leyes marco y los decretos reglamentarios en virtud de la distribución de competencias establecida en la Constitución de 1991.”⁴⁰

1. En síntesis, sugirió a la Corte revisar “las consecuencias jurídicas de adoptar una decisión de inconstitucionalidad de las normas demandadas objeto de estudio, frente a los procedimientos sancionatorios en curso en cabeza de las entidades de vigilancia y control, así como los procesos de cobro coactivo vigentes, en particular frente a una posible excepción de inconstitucionalidad por parte de los administrados; o por ejemplo, la aplicación del principio de favorabilidad que puede ser invocado también por los contribuyentes-administrados frente a la expedición de un nuevo régimen sancionatorio eventualmente más favorable en comparación con el actualmente vigente y en relación con los procesos sancionatorios vigentes y cumplidos.”

a. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁴¹

1. Los argumentos que fundamentaron dicha postura se basaron en la premisa general según la cual el Congreso de la República tiene la facultad de delegar precisas funciones extraordinarias en cabeza del Presidente de la República para que expida, hasta por seis meses, normas con fuerza material de ley, aunque éste, en todo caso, no pueda expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas o marco, ni decretar tributos.

1. A partir de lo anterior, los intervinientes afirmaron que, mediante el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no se confirieron facultades al Presidente de la República para expedir un código, pues solamente fue revestido de competencias extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario, y no para expedir un conjunto sistemático y completo de normas que regulen determinada actividad, o un ramo de la legislación.

1. Sobre esta cuestión, los intervinientes puntualizaron que “(...) las materias de control cambiario no están reguladas en un código unificado que contenga un conjunto de normas de manera sistemática, lógica y completa, que agote y prevea todas las reglas que sean propias del control cambiario, en todos y cada uno de los aspectos anexos o complementarios a este control y vigilancia administrativa. Ha sido el legislador extraordinario quien ha regulado en decretos independientes cada una de estas materias de control cambiario, de acuerdo con el ámbito de competencia funcional que tiene asignada cada entidad de control cambiario de la Rama Ejecutiva.”⁴²

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN también indicaron que, mediante el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no se delegaron competencias para regular materias sometidas a reserva de ley orgánica, porque la modificación del régimen sancionatorio y del procedimiento cambiario no está relacionada con “(...) el ejercicio de la actividad legislativa y

el reglamento del Congreso; ni con las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales; y tampoco con las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo.”⁴³

1. De igual forma, los intervinientes señalaron que tampoco se le había delegado al Presidente de la República facultades para la expedición de leyes estatutarias, puesto que, aunque la regulación del derecho fundamental al debido proceso sí está sometida a la reserva de ley estatutaria y ese derecho es una garantía constitucional que debe ser observada en la regulación del régimen sancionatorio en materia cambiaria, no “(...) cualquier actuación -judicial o administrativa- debe ser introducida mediante ley estatutaria.”⁴⁴ Es decir, no se requiere de la expedición de leyes estatutarias para regular cualquier asunto que implique o esté relacionado con otras materias que estén sometidas a dicha reserva, como los derechos fundamentales, dado que, tal reserva debe ser interpretada de forma restrictiva en los términos de la Sentencia C-370 de 2019.

1. Al respecto, el Ministerio de Hacienda y la DIAN afirmaron que, “de esta manera, se repite, ‘la interpretación de cuándo una materia debe ser regulada vía ley estatutaria debe ser restrictiva y excepcional’. Por tanto, frente a la regulación de garantías fundamentales —como el debido proceso— ‘la jurisprudencia ha establecido que las disposiciones objeto [de reserva de ley estatutaria] son aquellas que regulan el núcleo esencial del derecho o deber fundamental, aspectos inherentes al mismo, la estructura general y sus principios reguladores o la normativa que lo regula de forma íntegra, estructural o completa.”⁴⁵

1. Los intervinientes agregaron que la delegación realizada al Presidente de la República tampoco desconoce la prohibición de expedir leyes marco por este, toda vez que, la modificación del varias veces mencionado régimen sancionatorio en materia cambiaria “(...) no corresponde a ninguna de las materias que se deben ceñir a las normas generales que, obligatoriamente, el Congreso debe dictar mediante Ley con el propósito de definir los

objetivos y criterios a los cuales debería sujetarse el Gobierno para efectos de desarrollar los asuntos enunciados en los literales del numeral 19 del artículo 150 Superior.”⁴⁶ El Ministerio de Hacienda y la DIAN puntualizaron que, en específico, la regulación de dicho régimen no corresponde ni hace parte de aquel de aduanas ni del cambiario internacional, ni está relacionado con el comercio exterior, asuntos que sí están sometidos a la reserva de ley marco.

1. Estas entidades aclararon, de igual forma, que la regulación del régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario aplicable a la DIAN evidentemente no incluyó la facultad, en cabeza del Gobierno Nacional, de decretar tributos, por lo que la delegación de competencias extraordinarias concebida en el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no desconoció esa prohibición.

1. Los intervinientes también mencionaron que una decisión judicial anterior ya había reglado esta cuestión en la Sentencia C-052 de 1997, en la que se estudió la constitucionalidad de una norma que facultó al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio para las infracciones cambiarias de conocimiento de la DIAN. En dicha oportunidad, la Corte consideró que:

“Corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal, etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

“Así las cosas, bien podía el Congreso, sin vulnerar 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, como se contempla en

la norma impugnada.”⁴⁷

1. Por todos estos motivos, los intervinientes consideraron que con la expedición de las normas acusadas no se había desconocido el artículo 29, los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150, ni el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución. En consecuencia, pidieron a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 y, consecuencialmente, el Decreto Ley 2245 de 2011.

A. Concepto del Ministerio Público⁴⁸

1. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad de las normas acusadas, puesto que, según la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, no existe “prohibición superior que impida al Congreso de la República otorgar facultades extraordinarias al Jefe de Estado para ordenar asuntos de carácter sancionatorio en materia administrativa”.

1. Además de lo expuesto, el Ministerio Público anotó que esta Corte, en la Sentencia C-564 de 2000, entre otras, sostuvo que no se vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución, “cuando el Congreso de la República delega en el Presidente, por medio de la figura de facultades extraordinarias, la función de expedir regímenes sancionatorios en materia de infracciones cambiarias y los procedimientos para su aplicación”.

1. Igualmente, citó la Sentencia C-249 de 2019, en la cual la Corte señaló que la validez constitucional de la delegación se encuentra supeditada a la satisfacción de los siguientes presupuestos, citados textualmente por el Ministerio Público:

“i) la solicitud de funciones legislativas es una potestad exclusiva y expresa del Gobierno Nacional, al igual que debe estar justificada en motivos de necesidad o convivencia pública; ii) la habilitación tiene un plazo máximo de 6 meses; iii) la aprobación de las facultades legislativas extraordinarias debe contar con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso para su otorgamiento; iv) el órgano legislativo ordinario tiene la competencia para modificar los decretos leyes que se expiden en virtud del numeral 10 del artículo 150; v) la habilitación tiene el deber de delimitar con precisión las facultades conferidas, por lo que su interpretación es restrictiva a su alcance en relación con su utilización, al punto que deben atribuirse al tenor literal de la disposición habilitante. Aquí, la ley debe indicar el ámbito sustantivo del ejecutivo, la finalidad que éste debe perseguir y señalar los criterios que han de orientar sus decisiones; y vi) existe una limitación material al ejercicio de esa potestad, que se representa en la prohibición de emitir códigos, decretar impuestos y leyes estatutarias, orgánicas o marco”.⁴⁹

1. Por consiguiente, la señora Procuradora sostuvo que la demanda que hoy se revisa no está llamada a prosperar, en tanto que la delegación legislativa estatuida en el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, que permitió la expedición del Decreto Ley 2245 de 2011, está permitida por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

A. Recapitulación de las intervenciones

1. Finalmente, a continuación, se realizará una síntesis de las intervenciones presentadas en el proceso que ahora aborda la Sala Plena, y el concepto de la Procuraduría General de la Nación:

Interviniente

Intervención o Concepto

Petición subsidiaria

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Inexequibilidad

-

Universidad Externado de Colombia

Exequibilidad

-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DIAN

Exequibilidad

-

Procuraduría General de la Nación

Exequibilidad

-

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia, por cuanto el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 es una norma incorporada en una ley de la República y el Decreto Ley 2245 de 2011, es un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas conforme a lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la

Carta.

a. Análisis de la aptitud sustantiva de la demanda

1. En línea con lo expuesto en el primer acápite de la presente sentencia,⁵⁰ el hecho de que se haya admitido una acción pública de inconstitucionalidad, esto por sí solo, no conduce a un fallo de mérito. No obstante, aunque este aspecto sea objeto de decisión en la etapa admisorio de la demanda, lo resuelto en tal momento procesal, no le impide a la Sala Plena verificar nuevamente en la sentencia la aptitud de la acción interpuesta con el propósito de definir si procede o no una decisión de mérito. Lo anterior también se justifica porque en ocasiones determinar si una demanda cumple con tales requisitos requiere de un análisis más detenido que, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, puede y debe producirse en la sentencia.⁵¹

1. De esa manera, con el propósito de determinar si la demanda que ahora analiza la Sala Plena es sustantivamente apta para con fundamento en ella proferir una decisión de mérito, se expondrán los requisitos que deben cumplir los cargos de inconstitucionalidad, es decir, las razones por las que se considera que una norma con fuerza material de ley es contraria a la Constitución, y que, por consecuencia, constituyen el concepto de la violación.⁵²

1. En reiterada jurisprudencia⁵³ la Corte ha señalado que los argumentos que sustentan las acusaciones de inconstitucionalidad deben cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Es decir, las razones que se ofrezcan con este propósito deben ser (i) claras, esto es, que sigan una exposición comprensible y presenten un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) ciertas, por cuanto deben recaer directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o

deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas; (iii) específicas, lo que significa mostrar de forma explícita la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo que excluye argumentos genéricos, globales y abstractos; (iv) pertinentes, por cuanto se requiere el planteamiento de un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) suficientes, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.⁵⁴

1. Como lo reiteró la Corte Constitucional en la Sentencia C-065 de 2021, estas exigencias, “(...) no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.”⁵⁵

1. En todo caso, la Corte también ha considerado, sobre la base del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, que la verificación del cumplimiento de dichos requisitos no debe realizarse de forma demasiado estricta, puesto que esta se encuentra “regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional.”⁵⁶

1. Señalado lo anterior, y, una vez revisada la argumentación presentada como sustento de los cargos de inconstitucionalidad incluidos en la demanda y en su escrito de corrección, así como las consideraciones del Auto inadmisorio del 22 de noviembre de 2021 y del Auto admisorio de 15 de diciembre de la misma anualidad, la Sala considera que la demanda es sustantivamente apta y por lo mismo, con fundamento en ella, es posible proferir una

decisión de mérito.

1. Respecto al requisito de claridad, la Corte Constitucional sostuvo, en la Sentencia C-752 de 2015 que, “se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.”⁵⁷

1. Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que la forma en la que se individualizaron y presentaron los argumentos en el escrito de corrección de la demanda, permitió conocer e identificar de forma comprensible, los aspectos de las disposiciones censuradas que, para el actor, son contrarios a la Constitución, como también, aclarar los motivos que sustentaban sus afirmaciones bajo el esquema deductivo de: (i) identificación de las normas, tanto transgresoras (artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 y Decreto Ley 2245 de 2011) como las vulneradas (artículos 150, 189 y 29 de la Constitución) y (ii) la explicación de las razones que sustentan las acusaciones de inconstitucionalidad.

1. En lo atinente al requisito de certeza, en la Sentencia C-173 de 2017, la Corte reiteró que ha sido “enfática en cuanto a que la demanda debe recaer sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido por quien demanda.” Razón por la cual, verificar el cumplimiento de esta exigencia no significa determinar si son ciertas, en el sentido de correctas o verdaderas las acusaciones de inconstitucionalidad de las normas acusadas, sino que ello corresponde a la evaluación de los cargos sobre el contenido real de las disposiciones que serán objeto de control.

1. En orden de lo anterior, en el presente caso se acredita el cumplimiento de certeza, pues las normas demandadas no son el resultado de una interpretación subjetiva del accionante, o, inferidas respecto a su aplicación, por el contrario, se trata de dos disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, susceptibles de control a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

1. A su vez, la Corte ha exigido, entre otras, en la Sentencia C-066 de 2021, referente al cumplimiento del requisito de especificidad, que en la demanda se “formule por lo menos un cargo concreto contra la norma acusada, de manera que sea posible determinar si se presenta una confrontación real y objetiva entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, lo que supone dejar de lado argumentos «vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales» que no tienen conexión con la norma demandada.”

1. Entretanto, el requisito de especificidad se erige como una exigencia que impone al demandante llevar a cabo una verdadera confrontación entre el objeto y el parámetro de control constitucional. En ese aspecto, para la Sala Plena, los cargos identificados en la exposición de la demanda son concretos, pues en cada uno de ellos es posible identificar en qué consiste el contraste entre las normas legales, por un lado, y constitucionales, por el otro.

1. De acuerdo con la misma sentencia que viene de citarse, la Corte ha entendido que el requisito de pertinencia exige que, “como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, (...) «el reproche formulado por el peticionario [sea] de naturaleza constitucional», esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente a la disposición impugnada, apartándose de sustentos «puramente legales y doctrinarios», simples análisis sobre la conveniencia de la norma o de argumentos relacionados con la indebida aplicación de la disposición en un caso específico.”⁵⁸

1. Por consiguiente, para la Corte en el caso concreto se encuentra acreditado el cumplimiento de este requisito porque, como puede leerse en los escritos de demanda y de corrección, las razones expuestas en contra de las normas censuradas se basan en razones de tipo constitucional, y no de conveniencia, por ejemplo, ni se originan en la opinión del actor o en motivos de tipo legal o doctrinario.

1. En torno al requisito de suficiencia, en la Sentencia C-056 de 2022, la Sala consideró que “(...) los requisitos argumentativos con los que deben cumplir las acciones de inconstitucionalidad guardan una relación estrecha entre sí. Ese es el caso, en particular, entre el requisito de suficiencia y todos los demás, de claridad, certeza, pertinencia y especificidad. Así lo consideró la Corte Constitucional en la Sentencia C-343 de 2017, en la que dispuso que “En estrecha conexión con las otras (cargas), la suficiencia impone a quien acude a la Corte, un esfuerzo que suscite una duda mínima sobre la validez constitucional de las normas impugnadas.”

1. En consecuencia, la Sala Plena comprueba que, en el asunto bajo análisis, se tiene por cumplido el requisito de suficiencia, en tanto que, analizados en conjunto los argumentos presentados en la acción de inconstitucionalidad, y dado el cumplimiento de los demás requisitos de la aptitud sustantiva de la demanda, los cargos formulados generan, en efecto, una mínima duda de inconstitucionalidad en relación con las normas acusadas.

1. En síntesis, y tras concluir que la demanda en el expediente D-14.488 es sustantivamente apta, la Corte continuará con el análisis de la configuración de la cosa juzgada como segunda cuestión previa, cuya consideración debe agotarse antes de plantear el problema jurídico y la metodología de decisión.

Análisis de la cosa juzgada

1. El inciso final del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 dispone que “[s]e rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante, estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.”

1. Como ya fue expuesto, mediante Auto del 22 de noviembre de 2021, el Magistrado sustanciador consideró preliminarmente que, respecto de las normas objeto de control en esta demanda, no se configuró el fenómeno de la cosa juzgada. Por esa razón, estimó que la Corte no se encontraba vedada para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las normas acusadas por los cargos formulados.

1. A tal conclusión se llegó, luego de revisar lo decidido en la Sentencia C-590 de 2012, en la que se resolvió una demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra de la Ley 1430 de 2010 (en su integridad) y el Decreto Ley 2245 de 2011. En esa oportunidad, fueron formulados tres cargos de inconstitucionalidad. El primero, se dirigió en contra de la totalidad de la Ley 1430 de 2010 y en él se alegó la existencia de un vicio de procedimiento consistente en el incumplimiento de lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, pues, según el demandante, el informe de conciliación no fue publicado con, por lo menos, un día de antelación a aquel en el que dicho informe fue debatido y votado por las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado. El segundo cargo, estuvo encaminado exclusivamente en contra del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 por la violación del principio de consecutividad porque en concepto del autor el contenido de dicho artículo “(...) no fue relacionado al inicio del informe de conciliación dentro de la lista de disposiciones cuyo texto fue unificado (...)”. Y, el tercer cargo, se estructuró en contra del Decreto Ley 2245 de 2011 con fundamento en que, si la Corte declaraba inexecutable el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, dicha disposición debería sufrir igual consecuencia, pues en ese escenario el Presidente de la República no habría tenido la facultad para su expedición.

1. Con ese parámetro, en la Sentencia C-590 de 2012, la Corte Constitucional decidió: (i)

estarse a lo resuelto en la Sentencia C-076 de 2012 “(...) respecto del cargo por incumplimiento del requisito de publicación del informe de conciliación con por lo menos un día de antelación, consagrado en el artículo 161 de la Constitución”; (ii) declarar exequible la Ley 1430 de 2010 respecto del cargo por “pretermisión” del término previsto en el inciso 2 del artículo 161 de la Constitución; (iii) declarar exequible el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 “(...) respecto de supuestas irregularidades en el proceso de conciliación (...)” de la norma; y (iv) declarar exequible el Decreto Ley 2245 de 2011, en lo relativo al tercer cargo de inconstitucionalidad formulado.

1. Descrito el anterior contexto, en la Sentencia C-337 de 2021, esta Corporación sistematizó las diversas formas en que puede configurarse la cosa juzgada en el ámbito del control constitucional, y las clasificó según: (i) el objeto de control, identificando la cosa juzgada formal y material, (ii) el cargo de inconstitucionalidad, identificando la cosa juzgada absoluta y relativa (explícita e implícita), y (iii) si en realidad no había cosa juzgada (cosa juzgada aparente), como se explica en la siguiente tabla:

Por el objeto de control

Cosa juzgada formal: Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración.

Por el cargo de inconstitucionalidad

Cosa juzgada absoluta: Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad del bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.

Cosa juzgada relativa: Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.

La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

Cosa juzgada aparente

Ocurre cuando la Corte, “a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”.⁵⁹

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna; (ii) cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo solo se estudió una de las normas contenidas en aquella.⁶⁰ En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de

constitucionalidad en una nueva ocasión.⁶¹

1. De esa manera, sobre la base de las anteriores consideraciones, la Sala Plena considera que, a pesar de que ninguno de los intervinientes lo cuestionó, en el caso concreto, es menester aclarar que se configura el fenómeno de la cosa juzgada en su especie relativa explícita, tal y como se expone a continuación.

Sobre la configuración de la cosa juzgada en la Sentencia C-590 de 2012

1. Como se indicó, la cosa juzgada se produce cuando, en una sentencia anterior, la Corte decidió sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en una nueva demanda de inconstitucionalidad -identidad de normas-, pero únicamente a partir del mismo concepto de la violación -identidad de cargos-, permitiéndole, por esta razón, llevar a cabo el estudio de constitucionalidad de los mismos textos normativos, pero sobre la base de cargos diferentes a los revisados. Asimismo, como se mencionó, cuando en la parte resolutive de la sentencia anterior se hace explícito que el juicio de constitucionalidad llevado a cabo se limitó a determinados cargos, la cosa juzgada relativa será, por consiguiente, explícita.

1. En la Sentencia C-590 de 2012, la Sala Plena resolvió:

“Primero. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-076 de 2012 respecto del cargo por incumplimiento del requisito de publicación del informe de conciliación con por lo menos un día de antelación, consagrado en el artículo 161 de la Constitución.

Segundo. – Declarar EXEQUIBLE la ley 1430 de 2010 respecto del cargo por pretermisión del término previsto en el segundo inciso del artículo 161 de la Constitución.

Tercero. – Declarar EXEQUIBLE el artículo 30 de la ley 1430 de 2010 respecto del cargo por supuestas irregularidades en el proceso de conciliación previsto por el artículo 161 del

Reglamento del Congreso.

Cuarto. – Declarar EXEQUIBLE del decreto-ley 2245 de 28 de junio de 2011, expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la ley 1430 de 2010, por el cargo ahora estudiado referido a la supuesta falta de competencia del Presidente de la República para su elaboración y promulgación.”

1. Como lo señaló la Sala, los cargos de inconstitucionalidad admitidos, en términos generales, se relacionan con la competencia del Congreso y del Presidente de la República para regular la materia de la que trata el Decreto Ley 2245 de 2011. Dichos cargos consistieron en que el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 era contrario a los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución y el artículo 29 de la Constitución, y que el Decreto Ley 2245 de 2011 era contrario a los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

1. De todo lo anterior se colige: (i) que en la Sentencia C-590 de 2012 la Sala Plena juzgó la validez constitucional del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 y del Decreto 2245 de 2010 con fundamento en cargos de inconstitucionalidad diferentes a los planteados en esta demanda, y, (ii) que la Sala Plena hizo explícito, en el acápite resolutorio de la Sentencia C-590 de 2012, cuáles fueron los cargos a los que circunscribió el estudio de constitucionalidad. Por estas razones, la Sala estima que se configuró la cosa juzgada relativa explícita.

1. No obstante, ante la diferencia entre los cargos planteados en la presente demanda y los presentados y resueltos en la Sentencia C-590 de 2012, es posible que esta Corte pueda realizar un nuevo análisis para abordar y resolver los nuevos cargos.

1. Finalmente, para la Sala Plena es importante resaltar que, sobre la base de las anteriores consideraciones, si bien la Sentencia C-076 de 2012 resolvió una demanda de inconstitucionalidad sobre la totalidad de la Ley 1430 de 2010, lo cierto es que en ese momento el juicio se realizó en torno a cargos relacionados con la publicación del informe de conciliación, y otros artículos propios del reglamento del Congreso de la República, de modo que, tampoco se predica cosa juzgada constitucional respecto a dicha providencia.

A. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

1. Establecido lo anterior, le corresponde a la Corte resolver un problema jurídico principal, integrado por los siguientes interrogantes: (i) ¿se lesiona el artículo 150.1 de la Constitución al delegar en el Presidente de la República la modificación del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)? (ii) A su turno, ¿se trasgreden los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, cuando el legislador extraordinario expide, según el actor, el “código” del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Cambiario y, además, porque este debió expedirse mediante ley estatutaria? Y, por último, (iii) ¿se vulnera el artículo 29 de la Constitución, cuando el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias expide normas de carácter sancionatorio, dentro del régimen cambiario?

1. Bajo ese contexto, una vez definidas las cuestiones antes planteadas, y, en caso de constatarse que, en efecto, el legislador no podía habilitar al Presidente de la República, y que éste, a su vez, no era competente para expedir el Decreto Ley 2245 de 2011 en los términos expuestos, la Corte deberá resolver, un segundo problema jurídico. Esto es, si el Presidente ha debido objetar el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, que le confirió facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario que debe aplicar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y debe declarar la consecuente inexecutable del Decreto Ley 2245 de 2011. Lo anterior, como respuesta al cargo primero de la demanda.

1. Para responder a estos cuestionamientos, como parámetro de juzgamiento, la Corte se ocupará de estudiar, a partir de la Constitución Política, con el alcance definido por la jurisprudencia constitucional, las siguientes temáticas: (i) el régimen de cambio internacional y la regulación de los cambios internacionales, (ii) el régimen sancionatorio frente a la trasgresión de los cambios internacionales, (iii) la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del régimen sancionatorio y sus procedimientos, (iv) la restricción de expedición de códigos por el Presidente de la República, y (v) la restricción de expedición de leyes estatutarias.

A. Solución al problema jurídico planteado

1. Teniendo en cuenta que los interrogantes trazados en la formulación del problema jurídico giran en torno un mismo eje dogmático, relacionado, esencialmente con la competencia del legislador para delegar en el Presidente de la República la facultad de expedir el régimen sancionatorio en materia cambiaria, a continuación, se realizará un análisis que involucra cada una de las temáticas anteriormente indicadas, con la finalidad de resolver el primer cargo de la demanda.

a. El régimen de cambio internacional y la regulación de los cambios internacionales

1. El régimen cambiario comprende la definición del conjunto de normas, así como de instrumentos de que dispone 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.

1. Solo hasta el 17 enero de 1991, se sancionó la Ley 9 de ese mismo año, “[p]or la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”, en la cual se determinó que el régimen cambiario tenía por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario, con base en los siguientes objetivos que a su vez debían orientar las regulaciones que se expidieran en desarrollo de la misma: a) Propiciar la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos; b) Promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad en la actuación de los agentes económicos en esas transacciones; c) Facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con el exterior y establecer los mecanismos de control y supervisión adecuados; d) Estimular la inversión de capitales del exterior en el país; e) Aplicar controles adecuados a los movimientos de capital; f) Propender por un nivel de reservas internacionales suficiente para permitir el curso normal de las transacciones con el exterior; y, g) Coordinar las políticas y regulaciones cambiarias con las demás políticas macroeconómicas.⁶² Así mismo, la Ley determinó que las funciones allí consagradas serían ejercidas por el Gobierno Nacional y por conducto de la Junta Monetaria en unos casos y del Consejo Nacional de Política Económica y Social en otros.

1. A su vez, la Ley 9 de 1991 definió que el Gobierno Nacional determinará las distintas operaciones de cambio que estarían sujetas a lo previsto en esa Ley.⁶³ Tales operaciones de cambio podían regularse por el Gobierno Nacional y para tal efecto, únicamente podía establecer controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes.

1. Todo lo anterior fue objeto de modificación sustancial por la Constitución Política de 1991. En primer lugar, el numeral 19 literal b) del artículo 150, le atribuyó al Congreso de la República la facultad de “[d]ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y

criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno”, entre otros efectos, para “señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. A su vez, el numeral 22 de ese mismo artículo le atribuyó al Congreso de la República la facultad de “[e]xpedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva”.

1. Complementariamente, el artículo 371 le atribuyó al Banco de la República las funciones de Banca Central y, entre ellas, la de regular “los cambios internacionales”, las cuales debe ejercer en coordinación con la política económica general.” A su turno, el artículo 372 determinó: (i) que la Junta Directiva del Banco de la República es “la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley”, (ii) que el Congreso “dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones”.

1. En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 31 de 1992, por la cual se dictaron, entre otras, las normas a las que debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, entre ellas, las de regulación cambiaria, y el Gobierno, para señalar el régimen de cambio internacional. De conformidad con la citada Ley, al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá, entre otras, ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en el parágrafo 1 del artículo 3 y en los artículos 5 a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9 de 1991; disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario como comprador o vendedor de divisas, o la emisión y colocación de títulos representativos de las mismas; determinar la política de manejo de la tasa de cambio, de común acuerdo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y en caso de desacuerdo, prevalece la responsabilidad constitucional del Estado de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda; emitir concepto previo favorable

para la monetización de las divisas originadas en el pago de los excedentes transitorios de que trata el artículo 31 de la Ley 51 de 1990; y, emitir concepto, cuando lo estime necesario y durante el trámite legislativo, sobre la cuantía de los recursos de crédito interno o externo incluida en el proyecto de presupuesto con el fin de dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 373 de la Constitución Política.

1. A su vez, la Ley 31 de 1992, determinó que le corresponde al Gobierno Nacional ejercer las funciones que antes estaban atribuidas a la Junta Monetaria en la Ley 9 de 1991, así: artículo 4; artículo 6, en lo relativo a la definición de las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no debe ser transferido o negociado a través del Mercado Cambiario; en el parágrafo del artículo 13; en los artículos 14 y 15; en el artículo 19, excepto la facultad de establecer el valor del reintegro mínimo de café para efectos cambiarios con sujeción al artículo 22, cuya competencia corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República; y, en el artículo 27 en lo relativo al mercado paralelo de futuros, para determinar el precio de los productos agropecuarios.

a. Régimen sancionatorio frente a la trasgresión del régimen cambiario

1. Conforme ha quedado expuesto, uno es el régimen cambiario y 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.

1. Bajo ese parámetro, debe diferenciarse entre la existencia de un régimen cambiario en sentido estricto, y el régimen sancionatorio y los procedimientos aplicables. Estos últimos,

como se advirtió en el fundamento jurídico que antecede, derivados de la función de inspección, control y vigilancia, en virtud de lo consignado el artículo 150.8 de la Constitución.

1. En ese sentido, para mayor claridad, debe comprenderse que el señalamiento del régimen de cambio internacional se ejerce por el Gobierno Nacional en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República, en tanto que la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito corresponde a ésta en coordinación con la política económica general y una y otra autoridades ejercen tales funciones en los términos que la Constitución establece, mediante decisiones de naturaleza administrativa que a su vez se expiden con sujeción a las normas generales contenidas en una ley marco o cuadro en la cual se señalan los objetivos y criterios a los cuales ellas deben sujetarse para tales efectos. A su vez, cuando se contravienen tales regulaciones, será necesario aplicar el régimen sancionatorio conforme a los procedimientos administrativos aplicables dictados por el legislador en los términos del artículo 150.8 de la Constitución y, por tratarse de una expresión del ius puniendi, se deberá respetar en su integridad el artículo 29 de la misma.

1. Es que, como lo ha señalado la Corte, el régimen sancionatorio “representa una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, dispone de contenido, objeto y finalidad propios, que lo distinguen de otros regímenes sancionatorios⁶⁴, y le imprimen un dinamismo regulatorio propio en consideración a circunstancias tales como el cambio de modelo económico de Estado, la internacionalización de la economía, la integración regional, el estímulo a las inversiones extranjeras, la eficiencia en la utilización de recursos, las políticas de fomento sectorial, el control al contrabando o la lucha contra la evasión fiscal, entre otros factores.”⁶⁵

1. Aquí es preciso tener presente que antes de 1992, la ley previó un régimen especial para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control tanto del régimen de cambio

internacional como de las regulaciones de los cambios internacionales, como expresión de la función de policía administrativa y para lo cual se creó en una primera época la Prefectura de Control de Cambios la cual fue transformada en una época posterior en la Superintendencia de Cambios. Liberado parcialmente el sistema cambiario y con la introducción de un mercado cambiario, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 Transitorio de la Constitución, mediante el Decreto 2116 del 29 de diciembre de 1992, se suprimió la Superintendencia de Cambios. En tal virtud, el citado Decreto dispuso que las funciones de control que le habían sido atribuidas a esa entidad por los Decretos Extraordinarios 1745, 1746, 2248 y 2578 de 1991 y por la Resolución 57 de 1991 de la Junta Monetaria y las disposiciones que la habían modificado, serían ejercidas, en lo sucesivo, por la Superintendencia Bancaria -hoy Superintendencia Financiera-, la DIAN y la Superintendencia de Sociedades. Así, entonces, tales entidades sustituyeron a la Superintendencia de Cambios para todos los efectos administrativos, judiciales, fiscales y presupuestales, de conformidad con la distribución de competencias que se estableció con respecto a cada una de ellas.

1. En efecto, a la Superintendencia Bancaria se le atribuyó ejercer privativamente la función de control y vigilancia sobre las instituciones financieras autorizadas para actuar como intermediarios del mercado cambiario y sobre las casas de cambio, para lo cual tendría las mismas facultades, prerrogativas y procedimientos que la Ley le otorgaba para el desempeño de sus competencias ordinarias. A la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se le atribuyó ejercer las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del Régimen Cambiario entonces asignadas a la Superintendencia de Cambios, en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones.⁶⁶ Mediante el Decreto 2117 de 1991, se precisaron las funciones de esta entidad en lo concerniente a esta competencia. Y, a la Superintendencia de Sociedades, se le atribuyó el ejercicio de las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del Régimen Cambiario entonces asignadas a la Superintendencia de Cambios, en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizada por sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeudamiento en moneda extranjera realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia, sin perjuicio de las competencias asignadas a las Superintendencias Bancaria y de Valores -hoy Superintendencia Financiera-.

1. Sobre este punto, esta Corporación, en la Sentencia C-564 de 2000, precisamente señaló lo siguiente:

“3.6. Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, y en aplicación del artículo transitorio 20 de ésta, que facultaba al Gobierno Nacional para reestructurar la rama ejecutiva, se expidió el decreto 2116 de 1992, por medio del cual se suprimió la Superintendencia de Control de Cambios. La supresión de esta entidad, llevó al Gobierno Nacional a distribuir las funciones que ésta venía ejerciendo en tres entidades, a saber:

“3.6.1 La Superintendencia Bancaria, ente al que se le asignó la función de control de las entidades financieras autorizadas por el régimen cambiario para actuar como intermediarios del mercado cambiario y sobre las casas de cambio. Para el efecto, se ordenó crear en la estructura de la entidad, la Dirección General de Intermediarios del Mercado Cambiario (artículo 2).

“Se precisó, igualmente, que para el ejercicio de las funciones que este ente debía desarrollar en materia cambiaria, tendría las mismas prerrogativas y podía hacer uso de los mismos procedimientos reconocidos para el desempeño de sus competencias ordinarias.

“3.6.2. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales, a ésta le fueron asignadas las funciones relacionadas con las materias de importación y exportación de bienes y servicios; gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones (artículos 3 y 4). Se estableció que cualquier referencia a la Superintendencia de Control de Cambios en el decreto 1746 de 1991, habría de entenderse hecha a esta unidad, en las materias de su competencia. Mediante el decreto 2117 de 1991, se precisaron las funciones de esta entidad en lo concerniente a esta competencia.

“3.6.3. La Superintendencia de Sociedades, entidad a la que se le asignaron las funciones de control que ejercía la Superintendencia de Control de Cambios en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizada por sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeudamiento en moneda extranjera celebradas por sociedades domiciliadas en Colombia, sin perjuicio de las competencias asignadas a las Superintendencias Bancaria y de Valores. Para el efecto, se ordenó la creación dentro de la estructura de la entidad, de la División de Inversión y Deuda Externa (artículos 5 a 10). Igualmente, se señaló que estas funciones se cumplirían de conformidad con los procedimientos regulados en el Código de Procedimiento Administrativo.”⁶⁷

1. Téngase presente que las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Constitución y que cumplen por delegación presidencial o por atribución legal las Superintendencias, las Unidades Administrativas o cualquiera otra entidad pública, deben ejercerse con sujeción a la ley que se expida según lo ordena el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución, por una parte y, por la otra, por tratarse de reglas conforme a los cuales se adelantan procesos administrativos en los cuales se analiza y juzga la conducta de un sujeto vigilado expuesto a una sanción administrativa deben respetarse los principios de reserva de ley, de legalidad y del debido proceso en los términos que exige el artículo 29 de la misma Constitución.

1. En consecuencia, y tomando como parámetro lo anteriormente expuesto, y por la aplicación de las disposiciones constitucionales mencionadas, es necesario señalar que los dos supuestos -aplicación del art. 150.8 o del art. 29 de la Constitución-, deben estar consignados en una ley de naturaleza ordinaria, que, evidentemente, como más adelante se explicará con detalle, no se trata ni de un código, ni de una ley estatutaria u orgánica, sin perjuicio de que se confieran facultades extraordinarias para que sea el Presidente de la República quien regule esta materia por medio de decretos con fuerza de ley, es decir, “disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario.”⁶⁸ Por supuesto, el hecho de que los compendios sancionatorios se

encuentren en ese tipo de disposiciones, no significa, per se, que no se garanticen los derechos fundamentales de sus destinatarios, puesto que, precisamente, estas facultades extraordinarias, como ya fue expuesto, son el resultado de la necesidad de establecer instrumentos especializados de sanción, que integran todas y cada una de las premisas sobre las cuales se cimienta, entre otros, el derecho fundamental al debido proceso.

a. Jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del régimen sancionatorio y sus procedimientos

1. En vigencia de la nueva Constitución Política expedida en 1991, mediante la Sentencia C-564 de 2000, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 3 (parcial) del Decreto 1746 de 1991 “por medio del cual se establece el Régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Superintendencia de Control de Cambios.” En esa oportunidad, llevó a cabo un recuento de las normas que, hasta ese entonces habían desarrollado el régimen sancionatorio en materia cambiaria.

1. Bajo ese aspecto, la Corte señaló que la “distribución de las competencias que ejercía la extinta Superintendencia de Control de Cambios originó que, a partir de 1992, el control e imposición de sanciones en materia cambiaria tuviera un carácter tripartito, en donde la operación y naturaleza del sujeto que la ejerciera, se convirtieron en los parámetros para determinar la competencia de cada una de las entidades antes mencionadas”. Luego, continuó reseñando que, teniendo en cuenta las competencias atribuidas por la Constitución Política al Banco de la República en relación con la regulación de los cambios internacionales, como también, de la expedición de la Ley 31 de 1992, “la Junta Directiva del Banco de la República expidió la resolución 21 de 1993, por medio de la cual se reguló la materia cambiaria. Esta resolución, que ha sido modificada parcialmente por las resoluciones 28 y 33 de 1993, junto con las Leyes 9ª de 1991, 31 de 1992 y el Decreto 1735 de 1993, conforman

lo que podríamos denominar el estatuto cambiario que actualmente rige en el país.”

1. Bajo ese parámetro, la Corte puntualizó, en lo relativo al régimen sancionatorio, “que el decreto que suprimió la Superintendencia de Control de Cambios no hizo referencia alguna a su modificación o supresión, razón por la que las distintas entidades encargadas del control cambiario habrían de aplicar el decreto 1746 de 1991, norma ésta que regulaba la materia. Además, la Superintendencia Bancaria habría de tener en cuenta (sic) las disposiciones del decreto 2578 de 1991.”⁷⁰

1. No obstante, la Corte advirtió que, según lo previsto por el artículo 180 de la Ley 223 de 1995,⁷¹ “se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos Nacionales. En cumplimiento de esta disposición, se expidió el decreto 1092 de 1996, por medio del cual se estableció el régimen sancionatorio y procedimiento administrativo cambiario que debía aplicar la DIAN.”

1. Por otro lado, esta Corte se refirió al contenido del artículo 93 de la Ley 488 de 1998, mediante la cual se “revistió nuevamente al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir un régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En virtud de estas facultades, se expidió el decreto 1074 de 1999, que modificó el artículo 3 del decreto 1092 de 1996, en cuanto hizo menos gravosas las sanciones que se contemplaban en este precepto, al tiempo que fijó topes a la cuantía de éstas. En cuanto al procedimiento para su imposición, se mantuvo el que estaba regulado en el decreto 1092.”⁷²

1. La Corte agregó que las funciones de control y vigilancia del cumplimiento de dicho régimen, “está en cabeza de tres entes, la Superintendencia Bancaria [hoy Superintendencia

Financiera]; la Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La competencia de éstos, está determinada, en principio, por la operación que se realice y la naturaleza del sujeto que la ejecuta. El régimen sancionatorio que aplica cada una de estas entidades es diverso. Así, por ejemplo, mientras la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se rige por las normas contenidas en los Decretos 1092 de 1996 y 1074 de 1999, la Superintendencia de Sociedades lo hace por el Decreto 1746 de 1991, del que hace parte la norma acusada.”⁷³

1. En este punto, es menester señalar que la DIAN fue creada con posterioridad a la Constitución de 1991 por lo que al ser una entidad nueva a las anteriores autoridades en las que se dividían las funciones de control cambiario es que se explica por qué su régimen punitivo o sancionatorio no deriva de las normas antes expuestas, sino que empezó a ser desarrollado mediante normas con fuerza de ley expedidas en ejercicio de facultades extraordinarias.⁷⁴

1. Como puede advertirse, la regulación de la materia se produjo mediante el Decreto Ley 1092 de 1996, “por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN”, modificado luego por el Decreto Ley 1074 de 1999, “por el cual se establece el Régimen Sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.”

1. En el caso del primer decreto ley, el artículo 180 de la Ley 223 de 1995, “por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para “(...) expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (...)”, en los siguientes términos:

“De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política; revítese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de (6) seis meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incorporar dentro de la nomenclatura del Estatuto Tributario las disposiciones sobre los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que se encuentran contenidos en otras normas que regulan materias diferentes.

“En virtud de estas facultades, podrá:

“a) Dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

“b) Señalar el procedimiento aplicable en las investigaciones por infracción al régimen de cambios que compete adelantar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

“c) Señalar las actuaciones sometidas a reserva dentro de las investigaciones que se adelanten por infracción al régimen de cambios;

“d) Establecer el régimen sancionatorio aplicable por infracción al régimen cambiario y a las obligaciones que se establezcan para su control, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

“e) Determinar las formas de extinción de las obligaciones derivadas de la infracción al régimen de cambios y el procedimiento para su cobro;

“f) Incorporar en el Estatuto Tributario las diferentes normas que regulan los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que se encuentran contenidos en normas que regulan materias diferentes.”

1. El segundo decreto ley mencionado, esto es, el Decreto Ley 1074 de 1999, que modificó (no derogó) el Decreto Ley 1092 de 1996, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 93 de la Ley 488 de 1998, “por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.” En dicho artículo, se dispuso lo siguiente:

“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 el régimen sancionatorio cambiario aplicable a las infracciones cambiarias en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

1. Por su parte, mediante la Sentencia C-052 de 1997, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 180 (parcial) de la Ley 223 de 1995, por presuntamente violar los artículos 150, numerales 11, 12 y 19 (a), 158 y 169 de la Constitución, y el Decreto Ley 1092 de 1996, en su totalidad, toda vez que este fue expedido con base en las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 180 de la Ley 223 de 1995.

1. En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional se ocupó de resolver los siguientes dos problemas jurídicos:

“La demanda plantea básicamente dos interrogantes que habrán de resolverse. El primero es ¿se rompe el principio de unidad de materia cuando en una ley que versa sobre asuntos tributarios se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer el régimen de sanciones en materia cambiaria y el procedimiento para su aplicación? En segundo término: ¿es materia de una ley marco, la determinación del régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales?”

1. Teniendo en cuenta el cargo formulado de inconstitucionalidad en la presente demanda, la Corte se referirá a las consideraciones expuestas en la Sentencia C-052 de 1997, cuando resolvió el segundo problema jurídico planteado.

1. Frente a la existencia de las leyes marco, recientemente la Corte, indicó que “se trata de una técnica normativa que tiene por antecedente el Acto Legislativo 1 de 1968, que modificó el artículo 76 de la Constitución anterior, en cuyo numeral 22 se le atribuyó al Congreso de la República la facultad de dictar las normas generales a las cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. A su vez, complementariamente, el numeral 22 del artículo 120 de la Constitución facultó al Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refería el ordinal 22 del artículo 76.”⁷⁵

1. Por lo tanto, la Corte explicó que, si las leyes marco gozan de un especial grado de generalidad, “mal podrían incluirse dentro de éstas (sic) normas concretas y específicas destinadas a tipificar cada una de las conductas o comportamientos que dan lugar a imponer sanciones administrativas, disciplinarias o penales y la determinación de las mismas, sin que ello sea óbice para que se establezcan reglas generales para efectos de su regulación y aplicación”. De modo que, corresponde “al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.” (Énfasis propio).

1. Así las cosas, esta Corte sostuvo 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, como se contempla en la norma impugnada.”

1. Más adelante, en la misma sentencia que ahora se analiza, esta Corporación, luego de acudir a la distribución de competencias en materia cambiaria, expresó “que el señalamiento de las conductas por infracción de las normas cambiarias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al igual que el procedimiento para su aplicación, corresponde al Congreso de la República a través de una ley ordinaria, o al Presidente de la República, si se le delegan esas tareas, garantizando así uno de los presupuestos del debido proceso (art. 29 C.P.), cual es el de que ‘nadie podrá ser juzgado sino conforme las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio’.”

1. Como puede observarse, en esa providencia la Corte consideró ajustada a la Constitución la decisión del legislador de facultar al Presidente de la República con fundamento en el numeral 10 del artículo 150, para expedir el régimen sancionatorio y el procedimiento aplicable a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales teniendo en cuenta, los siguientes aspectos: (i) los límites propios que dicho numeral prevé, (ii) la regulación de ese régimen y su procedimiento no está sometido a la reserva de ley marco, y, por el contrario, se trata de una norma que bien puede ser expedida tanto por el legislador ordinario como por el extraordinario; y, (iii) el otorgamiento de competencias en los términos del numeral 10 del artículo 150, puede expedirse sin vulneración alguna del debido proceso (artículo 29 de la Constitución).⁷⁶

1. En hilo con lo anterior, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, se expidió el Decreto Ley 2245 de 2011, “por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”. En su artículo 43 se dispuso que “[el] presente decreto rige desde la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, Decretos-ley 1092 de 1996 y 1074 de 1999.”

1. Por otra parte, es preciso también acotar que los regímenes sancionatorios y los procedimientos para su aplicación no pueden ser objeto de regulación en leyes generales, cuadro o marco ni mucho menos en decretos de naturaleza administrativa expedidos con sujeción a las reglas generales contenidas en ellas, sino que deben ser objeto de regulación legal ordinaria en los términos del artículo 150-8 y en concordancia con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, sin perjuicio que también lo sean por medio de decretos con fuerza de ley expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias. Al respecto, “la Corte reiteró que las materias que resultan expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no son objeto ley marco. Con base en dicha regla, desestimó una demanda de inconstitucionalidad en la que el actor pretendía que se declarara la inexecuibilidad de los artículos 52, 209 y 211 del Decreto Ley 663 de 1993, por considerar que las sanciones administrativas allí reguladas, al resultar consustanciales a la función de control y vigilancia de la actividad financiera, debían someterse a la técnica de las leyes marco.”⁷⁷

1. En sintonía con lo expuesto, esta Corte, consideró que “[o]tras demostraciones palmarias acerca de que los regímenes sancionatorios y los procedimientos para su aplicación no son objeto de regulación administrativa, sino que son objeto de regulación legal, pueden observarse al revisar el tratamiento normativo del Código Disciplinario contenido en las leyes 200 de 1995, 734 de 2002 y 1952 de 2019, de los procesos de responsabilidad fiscal y los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales contenidos en la Ley 610 de 2000 y el Decreto Ley 403 de 2020, y de los procesos administrativos sancionatorios contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la

Ley 1437 de 2011. Sobre cada uno de tales estatutos existe una amplia jurisprudencia de la Corte formulada al hacer la revisión de constitucionalidad de sus normas.”⁷⁸

1. De esa manera, en esta oportunidad, la Sala Plena, concluye que 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 por la violación de las regulaciones cambiarias. Por lo tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, la Corte considera que el legislador no trasgredió ni el artículo 29, ni el artículo 150, numeral 1, de la Constitución al delegar al Presidente de la República la modificación del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a través del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, puesto que, como ya fue advertido, si el Congreso de la República tiene la facultad para expedir las normas que regulan lo atinente al régimen sancionatorio y su procedimiento, bien puede delegarla en el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias las cuales no están prohibidas conforme a lo previsto en el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

1. 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.”

1. 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.

1. Al respecto, debe precisarse que, en materia sancionatoria por violación de las regulaciones cambiarias, tal y como se expuso en párrafos anteriores, los regímenes sancionatorios han sido expedidos, en su totalidad, por medio de decretos con fuerza de ley expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas para ese preciso efecto por el legislador al Presidente de la República, aspecto que ha sido avalado por esta Corte, teniendo en cuenta la especificidad de la materia cuya regulación se encomienda al Presidente, de modo que, para la Sala Plena, existe un precedente consolidado que sobre esta materia se ha establecido con acierto, incluso, porque textualmente, se reitera que, “el señalamiento de las conductas por infracción de las normas cambiarias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al igual que el procedimiento para su aplicación, corresponde al Congreso de la República a través de una ley ordinaria, o al Presidente de la República, si se le delegan esas tareas, garantizando así uno de los presupuestos del debido proceso (art. 29 C.P.), cual es el de que ‘nadie podrá ser juzgado sino conforme las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio’.”⁷⁹ (Énfasis fuera del texto)

1. Incluso, dicha decisión fue adoptada por la Corte, tras indicar que, “[f]rente a la constitucionalidad del régimen sancionatorio en materia cambiaria, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, existe un precedente jurisprudencial de esta Corporación, al declarar exequible el decreto 1746 de 1991, cuyo estudio se realizó a la luz de la nueva Constitución, como consta en la sentencia C-599 del 10 de diciembre de 1992.”⁸⁰ (Énfasis fuera del texto)

1. Aunado a lo anterior, en la Sentencia C-564 de 2000, esta Corte indicó que, en virtud de la decisión adoptada en la Sentencia C-052 de 1997,⁸¹ “es innecesario efectuar un nuevo análisis sobre este punto. Basta con decir que no existe reparo constitucional en la delegación que hizo el legislador en el Presidente de la República, para que fuera éste, el que investido de la calidad de legislador extraordinario, expidiera normas de carácter sancionatorio por las violaciones a las obligaciones y a los deberes que se señalan en el estatuto cambiario. Si bien la naturaleza de los estatutos que aquél puede expedir, tiene una naturaleza represiva, no se opone al principio de legalidad,⁸² propio de un Estado de Derecho, que sea el legislador extraordinario, el que debidamente facultado para el efecto, expida un régimen sancionatorio determinado”. (Énfasis propio)

1. Por su parte, para el caso sub examine, la Constitución no prohíbe que el ejercicio de la regulación para el ejercicio del poder sancionatorio en lo que tiene que ver con la función de control cambiario que desempeña la DIAN pueda ser delegado en el Presidente de la República. En efecto, al momento en el que se expidieron las disposiciones que hoy se acusan como contrarias a la Constitución, esta Corte ya había dejado claro que, efectivamente, en asuntos relacionados con las sanciones en materia cambiaria, se garantiza el debido proceso cuando dicha función la cumple el Presidente de la República en su calidad de legislador extraordinario.

a. La restricción de expedición de códigos por el Presidente de la República

1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, el Congreso puede habilitar al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley. Dicha norma textualmente señala:

“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”.

1. La jurisprudencia constitucional ha entendido este tipo de delegación extraordinaria como una excepción al sistema de configuración normativa que caracteriza el ordenamiento democrático colombiano, puesto que, la regla general en materia de reparto de competencias normativas es que la facultad de regulación se ejerza por el Congreso de la República en ejercicio de la función de expedir leyes, modificarlas o derogarlas, según lo previsto en el artículo 150 de la Constitución o en ejercicio de la cláusula general de competencia.

1. Al respecto, en la Sentencia C-234 de 2002, esta Corte puntualizó 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 ordinales 1 y 2).⁸³ 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.”⁸⁴ Aunado a lo anterior, en la Sentencia C-097 de 2003, la Corte, en torno a la anterior conceptualización, agregó 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”.

1. Sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias para el ejercicio de función legislativa, en la Sentencia C-313 de 2007, la Corte señaló que:

“a. En primer lugar, otorgó iniciativa legislativa exclusiva al Presidente para presentar proyectos de ley contentivos de normas de habilitación legislativa, impidiendo con ello que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa voluntariamente.

“b. Condicionó la aprobación de la ley habilitante a la obtención de mayorías absolutas en el Congreso, con lo cual hizo más riguroso el procedimiento de concesión de facultades extraordinarias.

“c. Confirió al Congreso 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, con lo cual pretendió reafirmar la competencia general legislativa del órgano de representación popular.

“d. Limitó la concesión de las facultades extraordinarias a la existencia de una necesidad específica o de una circunstancia de conveniencia pública, lo que implica la contextualización y justificación de la solicitud de facultades excepcionales por parte del Presidente ante el Congreso.

“e. Impuso al Congreso la obligación de delimitar el ámbito de regulación material al que se circunscriben las facultades extraordinarias, con lo cual garantizó la precisión y especificidad

del ejercicio de dichas competencias.

“g. Impuso reserva estricta de ley en asuntos concretos de trascendencia nacional, comprometidos sensiblemente con el principio democrático, con lo cual evitó que el Ejecutivo aprovechara las facultades extraordinarias 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”.

1. Particularmente, en relación con la última prohibición dedicada a la restricción para expedir códigos a través del ejercicio de facultades extraordinarias, la jurisprudencia de esta Corte se ha ocupado al respecto. Como primera medida, ha dicho que esa imposibilidad evita que el legislador se despoje del ejercicio de su competencia de regulación sistemática,⁸⁵ trasladándola habitual y frecuentemente al Ejecutivo. Sobre esto, la Corte sostuvo que, “la Carta Política de 1991 erradicó definitivamente la posibilidad de que el Congreso se deshaga de la función de ‘expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones’, para transferirla al Gobierno Nacional por la vía de las facultades extraordinarias”.⁸⁶

1. En consonancia con ese propósito, la Corte ha comprendido que “la interdicción para la expedición de códigos en ejercicio de facultades extraordinarias se circunscribe fundamentalmente a la prohibición de expedir cuerpos normativos sistemáticos y completos, es decir, dotados de una pretendida integralidad respecto de la regulación de un fenómeno jurídico.”⁸⁷ Así las cosas, de cara a establecer los límites de la prohibición, la Corte señaló que un “código” es aquel conjunto “de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del Derecho y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte un código.” ⁸⁸

1. Luego, en la Sentencia C-745 de 2012, la Corte concretó las reglas jurisprudenciales en la

materia, así:

“(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 [que] 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[41]. 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”.

1. Posteriormente, en la Sentencia C-100 de 2013, la Sala Plena se ocupó nuevamente de conceptualizar y desarrollar, con mayor detenimiento la noción de “código”, a través de las siguientes consideraciones:

“8.2.2.2. La prohibición de otorgamiento de facultades extraordinarias para conferir códigos comprende a los cuerpos normativos caracterizados por configurar una unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”. Igualmente con la expresión código se alude a un conjunto de normas ordenadas metódica, sistemática y coordinadamente relativas a las instituciones constitutivas de una rama del derecho. Esta referencia a las ramas del derecho se funda en el numeral 2 del artículo 150 de la

Constitución que al establecer la competencia del Congreso indica que le corresponde expedir los códigos en todos los ramos de la legislación.

“8.2.2.3. La prohibición de conferir facultades extraordinarias comprende no solo su expedición sino también la adición y la reforma. Ahora bien, no entran en el ámbito de la prohibición, aquellas modificaciones de un Código que no afectan la estructura normativa o general de tales estatutos.

(...)

“8.2.5 Ahora bien, es importante señalar 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.

(...)

“Sin embargo, considerando que en la actualidad se prevén reservas legales especiales para asuntos especialmente importantes en materia de protección de los derechos -estatutaria-, la definición de si se trata o no de una materia codificable debe ser respetuosa de tales reservas. Por ello, 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”.

1. En la Sentencia C-100 de 2013, la Sala Plena también explicó que la flexibilización de la restricción establecida en el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución no

implica que el Congreso faculte, de manera extraordinaria al Gobierno, para que este regule cualquier materia, puesto que ello obedece a la necesidad de conferirles, a las normas que regulan ciertos asuntos, una mayor legitimidad democrática:

“La interpretación expuesta se encuentra alineada con la consideración según la cual la prohibición para otorgar facultades extraordinarias prevista en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución se funda en la necesidad de conferirle la mayor legitimación democrática -mediante la intervención del Congreso- a aquellas materias que tienen una importancia especial en el ordenamiento. En esa dirección tal restricción se impone cuando se trata de regular sistemática y exhaustivamente materias de notable significado constitucional (Criterio del significado constitucional de la materia y de la inexistencia de reservas legislativas especiales).”

1. Por lo tanto, la jurisprudencia de esta Corte ha sido pacífica y constante en la interpretación de la Carta Política sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso al Presidente de la República y, sobre todo, en lo atinente a los necesarios límites que dicha excepción trae consigo en aras de preservar la naturaleza democrática, en cabeza del legislador, que requiere la deliberación plena sobre las normas que, en beneficio de la sociedad, está llamada a expedir la Rama Legislativa.

1. Además de lo anterior, recapitulando, también puede observarse que la Corte ha sido consistente en interpretar que no todo documento o escrito articulado sobre determinada materia corresponde a un código, puesto que, para ello ha establecido que deben cumplirse una serie de condiciones para poder considerar que determinada regulación constituye un código, que deben ser tenidas en cuenta por el legislador al momento de otorgar las facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, y este último, al momento de hacerlas efectivas.

1. De ese modo, para la Sala Plena, debe acotarse que, según la jurisprudencia de esta Corte,

la regla general en materia de competencia normativa se encuentra bajo la titularidad del Congreso de la República, pues este se encarga de la función primordial de expedir las leyes.

1. No obstante, ello no se traduce en la absoluta limitación para que el Presidente de la República, de manera excepcional y previo el otorgamiento de facultades extraordinarias o el ejercicio de facultades propias en los estados de excepción, pueda reemplazar al Congreso de la República de manera temporal, lo cual, por supuesto, no desnaturaliza que las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista.

1. Ahora bien, bajo tales consideraciones, para la Corte, en el presente asunto, es necesario precisar, de cara a identificar la verdadera naturaleza de la disposición expedida por el Presidente de la República como resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas por el Congreso de la República, la distinción entre lo que Corte ha comprendido como “código”, a partir de la jurisprudencia anteriormente citada y, la noción jurídica de “estatuto”, este último que, por supuesto, no se relaciona con aquellas normas que hacen parte de la reserva estatutaria, tal y como se explicará también en el siguiente acápite.

1. Definido el ámbito jurisprudencial de lo que debe comprenderse como un “código”, para la Corte, desde sus inicios, también definió el “estatuto”, como aquel “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 compendiadas 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.”⁸⁹

1. Esta Corte, en la Sentencia C-633 de 1996, se ocupó de resolver una demanda de

inconstitucionalidad en contra del artículo 38 del Decreto Ley 2150 de 1995, el cual fue expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995. Como único cargo, en esa oportunidad, se expuso que “al modificarse el literal a), numeral 1º, del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación Pública- se está transgrediendo la prohibición de modificar leyes estatutarias a través de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.”

1. La Corte en esa oportunidad señaló que para el demandante no resultaba ajustado a la Constitución que una norma, como el “Estatuto de la Contratación”, hubiera sido modificada por un decreto ley, pues, a juicio de este, se trataba de una ley de naturaleza estatutaria. Por lo tanto, esta Corporación señaló que la Constitución no establece una “identidad entre todo ‘estatuto’ y las leyes estatutarias, pues mientras el primer concepto es genérico y aplicable al conjunto normativo referente a una materia cualquiera, integrado por normas constitucionales, legales o de otro nivel, agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias se caracterizan precisamente por estar destinadas, por la propia Constitución, a regular determinadas materias cuya enunciación en el artículo 152 [de la Constitución], es taxativa.” (Énfasis propio)

1. Dicho precedente fue recogido en la Sentencia C-713 de 2009, tras considerar que “la jurisprudencia constitucional ha precisado que la expresión ‘estatuto general’ no hace referencia en este caso particular a la tipología propia de las leyes marco o estatutarias, simplemente refleja el querer del constituyente de que exista un estatuto que regule toda la actividad contractual del Estado con arreglo a unos principios universales.” (Énfasis fuera del texto)

1. Más adelante, en la Sentencia C-439 de 2016, la Corte retomó dicha diferenciación y agregó que, además de lo dispuesto en los pronunciamientos citados, “la sola utilización de la palabra ‘estatuto’, para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir por ese solo

hecho a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de una que debiera tramitarse como tal.”

1. Sobre esa base, a continuación, se sintetizará la diferencia entre los términos jurídicos estudiados, así:

Naturaleza de la disposición

Definición

Código

Cuerpo normativo sistemático, completo, metódico, y coordinado dotado de una pretendida integralidad respecto a la regulación de un fenómeno jurídico. Igualmente, comprende a los cuerpos normativos caracterizados por configurar una unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total.⁹⁰

Estatuto

Concepto jurídico genérico, aplicado a un conjunto normativo referente a una materia cualquiera, global y abstracto, que puede ser integrado por normas legales o de cualquier otro nivel.

Ley estatutaria

Son el resultado de un mandato constitucional expreso, que solamente está destinado a desarrollar los temas indicados en el artículo 152 de la Constitución. De ahí se origina la denominada: “reserva de ley estatutaria”.

1. Es por lo anterior, que, como ya fue expuesto, una de las limitaciones que la Constitución Política estableció de cara al otorgamiento de facultades extraordinarias, consiste en la imposibilidad de que esta sea utilizada para la expedición, entre otras, de códigos, aspecto que, como antes fue avizorado, ha sido analizado ampliamente por esta Corte.

1. En ese orden de ideas, para la Corte, el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no cumple 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, 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.

1. Además, dicho régimen sancionatorio tampoco se encuentra sometido a reserva de ley estatutaria ni puede ser objeto de regulación en una ley general, cuadro o marco. Por lo tanto, a partir de lo anteriormente analizado, es claro que el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la DIAN: (i) no es un código ni un estatuto, (ii) no obedece a los asuntos de reserva de ley estatutaria ni puede ser objeto de regulación mediante leyes generales, cuadro o marco; por lo tanto, en estricto sentido, (iii) se trata de una ley ordinaria, entre otras cosas porque, como antes se explicó, existe un régimen sancionatorio y unos procedimientos administrativos en materia cambiaria que rigen las actuaciones de la Superintendencia Financiera, otro, totalmente distinto, que rige el actuar de la Superintendencia de Sociedades y otro, también diferente a estos, que regula la actuación de la DIAN, razón por la cual, es una materia que bien puede ser regulada, según la jurisprudencia de esta Corte, tanto por el Congreso de la República como por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias, lo que permite concluir en la inexistencia de trasgresión alguna frente a la prohibición constitucional contenida en el inciso final del art. 150.10, que establece: “[e]stas 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”.

a. La restricción de expedición de leyes estatutarias

1. Según lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución, mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

“a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;

e) Estados de excepción;

f) (Adicionado A.L. 2/2004, art. 4º). La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley;

g) (Adicionado A.L. 2/2012, art. 2º). Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo. (Declarado inexecutable por la Sentencia C-740 de 2013, en la que se declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 2012)”

1. Sobre el carácter excepcional de la expedición de leyes estatutarias y la interpretación restrictiva del artículo 152 de la Carta Política, esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de cuarenta (40) sentencias. Entre ellas, en la Sentencia C-643 de 2011, reiterando lo consignado en las Sentencias C-013 de 1993 y C-251 de 1998, la Corte señaló que,

“(…) el trámite de una ley como estatutaria y no como ordinaria no es la regla general sino la excepción; se trata de una interpretación restrictiva que ‘proviene de la expresa enunciación,

en la propia Carta, de las materias cuya regulación tiene que plasmarse' mediante este tipo de leyes denominadas estatutarias. En tal medida, para definir si un cierto contenido normativo debe ser tramitado como ley estatutaria 'es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. [...] no es suficiente [...] que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.' Concretamente, con relación a los derechos fundamentales, la Corte ha reiterado que 'no todo posible vínculo entre la norma de una ley y uno cualquiera de los derechos fundamentales de orden constitucional repercute en la indispensable calificación de aquélla como estatutaria'."

1. Igualmente, la Corte también se pronunció al respecto en la Sentencia C-870 de 2014, esta vez, sobre el procedimiento legislativo aplicable a la expedición de este tipo de leyes, exponiendo las razones por las cuales se estableció la reserva de ley estatutaria. En esa oportunidad, la Corte hizo referencia, a su vez, a las Sentencias C-425 de 1994 y C-247 de 1995, en los siguientes términos:

"La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad. La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan. (las subrayas están en el texto de la Sentencia C-870 de 2014)

(...)

(...) esta Corporación ha sostenido que la decisión del Constituyente de someter a reserva de

ley estatutaria la regulación de precisas materias, no implica, de modo alguno, que éstas –hasta en sus más específicos detalles– deban estar sometidas a dicha modalidad de ley. Para la Corte, una decisión en tal sentido, supondría una afectación del principio democrático y un vaciamiento de las competencias del legislador ordinario, pues de una u otra forma todo contenido temático guarda finalmente una relación de conexidad con una de aquellas materias que la Constitución reserva para dicha tipología especial de ley”.

1. Así entonces, para la Corte, las reglas que vienen de reproducirse indican que: (i) la Constitución instituyó un sistema de enunciación taxativa de las materias que están sometidas a la reserva de ley estatutaria, y, (ii) para la expedición de este tipo de leyes, se ha establecido un procedimiento legislativo específico que también requiere de la revisión constitucional previa, automática y definitiva de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (numeral 8, artículo 241 de la Constitución).

1. Al respecto, debe recordarse que, la reserva de ley estatutaria, como lo señaló el Constituyente de 1991 y lo ha reiterado uniformemente la jurisprudencia constitucional, se refiere a dos razones sustanciales: (i) una de carácter temático, esto es, porque el Constituyente determinó que una serie de asuntos de especial significación constitucional deben ser objeto de regulación y desarrollo normativo a través de este instrumento como una especie de prolongación del texto constitucional; y, (ii) otra, de carácter procesal, consecencial de la anterior, esto es, que la leyes que regulen o desarrollen las correspondientes temáticas se hallan sometidas a requerimientos especiales de trámite y aprobación legislativa lo mismo que al control judicial de constitucionalidad. Por lo tanto, en tales asuntos no cabe discrecionalidad alguna al legislador para optar o no por la utilización del instrumento de regulación.⁹¹

1. En ese sentido, en los términos descritos anteriormente, en este caso concreto no resulta acertado pretender que el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo

Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales debió producirse por medio de una ley estatutaria. El artículo 152 de la Constitución no fija que el establecimiento de infracciones o sanciones administrativas, ni ninguna otra cuestión con él relacionada, esté sometido a la reserva de ley estatutaria; y, además, como reiteradamente lo ha señalado esta Corte, no es posible colegir, como lo pretende el demandante, que en atención a la necesidad de que el régimen sancionatorio y el procedimiento cambiario se estructure sobre la base del respeto al derecho fundamental al debido proceso, que, por demás, es esa una garantía que irradia todos los procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico, que sea esta la razón para que dicha regulación sea tramitada a través de una ley estatutaria.

1. Al respecto, se insiste, la Corte ha sido enfática en señalar que no todo posible vínculo entre una ley y cualquiera de los derechos fundamentales repercute en la indispensable calificación de aquella como estatutaria. Sobre esa base, el artículo 29 de la Constitución prevé que no puede existir ningún procedimiento dentro del ordenamiento jurídico colombiano que desconozca la existencia del debido proceso como garantía máxima del principio de legalidad. Sin embargo, para el caso de análisis, la disposición cuya expedición se censura no desarrolla, en modo alguno el derecho fundamental al debido proceso, lo cual, por supuesto, no significa que este pueda ser desconocido dentro de dicha regulación, pero tampoco puede confundirse de cara al extremo de considerar que todos y cada uno de los regímenes particulares y concretos, sean expedidos mediante ley estatutaria, por cuanto resulta indispensable la garantía del debido proceso.

1. En definitiva, para la Corte, en el caso objeto de análisis, con la expedición del artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no se trasgredieron los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, toda vez que, la regulación por medio de la cual se estableció el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Cambiario que debe aplicar la DIAN no cumple con las características que esta Corporación ha puntualizado frente a la definición de “código”. Igualmente, porque dicha regulación no hace parte, en los términos anteriormente expuestos, de los temas que deban ser expedidos a través de una ley de naturaleza estatutaria.

1. Finalmente, en concordancia con lo expuesto en la formulación del problema jurídico, no hay lugar a pronunciarse sobre la posibilidad de que el Presidente de la República hubiere objetado las facultades a él otorgadas en la ley objeto de censura, por cuanto dicha norma no será declarada inexecutable por la Corte, según los argumentos expuestos en líneas anteriores.

1. En ese camino, frente al cargo segundo, en el cual el actor manifestó que, si “la norma habilitante no se ajusta a los mandatos de la Carta superior, la consecuencia necesaria y lógica es que el efecto de la declaración de inconstitucionalidad pesa igualmente sobre la norma que está habilitada”, la Sala Plena considera que, teniendo en cuenta que el cargo estudiado por la Corte no prospera, y, en consecuencia el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 sigue vigente en el ordenamiento jurídico colombiano en los términos de la presente providencia, dicha acusación tampoco resulta procedente, por cuanto la misma dependía de una situación condicional, como lo es, la declaratoria de inexecutable de dicha disposición, aspecto que, definitivamente no ocurrió. Por lo tanto, el Decreto 2245 de 2011 será declarado executable, por el cargo analizado.

1. Por todo lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la executibilidad, por los cargos analizados, de las disposiciones que han sido objeto de censura en esta providencia.

A. Síntesis de la decisión

1. En el presente caso, la Corte estudió la demanda interpuesta contra el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, “[p]or medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” y del Decreto Ley 2245 de 2011, “[p]or el cual se establece el Régimen

Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, por considerar que tales disposiciones vulneraban los artículos 29 y 150 en sus numerales 1, 2 y 10 de la Constitución Política. En síntesis, los planteamientos del actor se agruparon en dos cargos, a saber: (i) en virtud del artículo 29 de la Constitución, no se podía delegar la expedición de temáticas relacionadas con sanciones al Presidente de la República, puesto que es el Congreso el encargado de tipificar las infracciones y expedir códigos, sobre todo, porque el régimen sancionatorio debió expedirse a través de ley estatutaria. Además, era obligación del Presidente de la República objetar las facultades extraordinarias conferidas. Y (ii) por ser inconstitucional el artículo habilitante, la misma suerte debe correr el Decreto Ley 2245 de 2011.

1. Bajo ese contexto, la Sala consideró que debía resolver un problema jurídico, integrado por los siguientes interrogantes: (i) ¿se lesiona el artículo 150.1 de la Constitución al delegar en el Presidente de la República la modificación del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)? (ii) ¿se trasgreden los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, cuando el legislador extraordinario expide, según el actor, el “código” del Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Cambiario y, además, porque este debió expedirse mediante ley estatutaria? Y, por último, (iii) ¿se vulnera el artículo 29 de la Constitución, cuando el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias expide normas de carácter sancionatorio, dentro del régimen cambiario?

1. 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 expedir y modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo aplicable por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Luego, analizó lo concerniente a los pronunciamientos de esta Corporación frente a la restricción de expedición de códigos y leyes estatutarias.

1. Por consiguiente, la Sala Plena concluyó que: (i) la facultad de expedir el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo aplicable no es exclusiva del Congreso de la

República y, por lo tanto, también puede regularlo, previo otorgamiento de facultades extraordinarias, el Presidente de la República; (ii) la regulación del régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no cumple con las características de un código, por su especial naturaleza particular y concreta; (iii) dicho régimen puede ser expedido tanto por el legislador ordinario, como por el legislador extraordinario, y no hace parte de las temáticas que deban ser reguladas por medio de ley estatutaria; (iv) al no ser inconstitucional la norma habilitante, no hubo necesidad de analizar el cargo relativo al supuesto deber del Ejecutivo de objetar las facultades a él otorgadas ni al contenido del Decreto demandado; y, (v) no existe vulneración del artículo 29 de la Constitución, toda vez que, el precedente sobre la materia ha sido claro y pacífico al señalar que la citada delegación no lo afecta.

1. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de las normas cuestionadas, en atención al cargo revisado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado, el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010, “[p]or medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad” y el Decreto Ley 2245 de 2011, “[p]or el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, en los términos señalados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Auto del 22 de noviembre de 2021. En especial, los fundamentos de la inadmisión fueron los siguientes: (i) el actor no describió con claridad “el concepto de la censura que se propone, pues no es suficiente con citar varias normas de la Carta Política, sin una

justificación que explique detalladamente los motivos que llevan a considerar que la norma que se reprocha es contraria a por lo menos un mandato o contenido de la Constitución”; en cuanto a la certeza tampoco demostró como “el precepto enjuiciado trasgrede el artículo 29 de la Carta Política, y, para ello, puntualiza los componentes del principio de legalidad y su relación intrínseca con el derecho sancionatorio. No obstante, no explica, de manera detallada y con el rigor requerido, cuál es la vulneración concreta en la que incurre el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 en relación con los componentes del artículo 29 Superior”; en esa misma línea, no se cumplió con la especificidad y pertinencia en tanto que “el demandante ocupa su atención en indicar y relatar aspectos dogmáticos, doctrinales y jurisprudenciales que, si bien se refieren a los juicios que hace de la norma -como resultado de su interpretación subjetiva-, no aportan criterios suficientes de los que se permita deducir un reproche directo de naturaleza constitucional”. Finalmente, “los argumentos en relación con el Decreto Ley 2245 de 2011 carecen de suficiencia por cuanto no se esboza una mínima duda de la inconstitucionalidad al pretender restarle efectos o rango legal a un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente en el ejercicio de las expresas facultades extraordinarias”.

2 El escrito de corrección fue presentado el 29 de noviembre de 2021.

3 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, folio 3.

4 Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010.

5 “Por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

6 Diario Oficial No. 48.114 de 28 de junio de 2011.

7 En el expediente D-13719 al presentarse recurso de súplica contra la decisión que desestimó la subsanación de la demanda, por Auto 275 del 6 de agosto de 2020, la Sala Plena revocó el Auto del 30 de junio de 2020 y, en su lugar, ordeno admitir la demanda bajo la conducción del magistrado sustanciador inicial, en los términos del artículo 50 del Acuerdo 2 de 2015. Así, pese a que se ordenó la admisión de dicha demanda dicho proceso culminó con un fallo inhibitorio mediante Sentencia C-225 de 2021. En esta oportunidad la Corte reiteró que “A la luz de la jurisprudencia constitucional referenciada, los actos de

introducción en el proceso de constitucionalidad no comportan un prejuzgamiento de la cuestión sometida a trámite y, por tanto, hasta que se emita la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena conserva su competencia para que en función de la ilustración que aporta la participación ciudadana, eventualmente varíe la valoración acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad.”

8 De manera preliminar, en el expediente D-13793 se estimó que en el escrito de subsanación de la demanda, los demandantes adujeron que no se “configura el fenómeno de la cosa juzgada material, [dado que] hay un marco de control normativo y socioeconómico distinto al que dio lugar a las sentencias” antes referidas. Al respecto, los demandantes explicaron que “es procedente estudiar la constitucionalidad de las normas denunciadas como inconstitucionales en el año 2020 por dos razones particulares: (i) el cambio socioeconómico (...) afectado por la pandemia COVID-19- y (ii) el desarrollo jurisprudencial que ha ocurrido en recientes años (...) respecto de (...) la prevalencia del derecho sustancial”. Sin embargo, al concluir el proceso mediante la adopción de la Sentencia C-106 de 2021 la Corte encontró que existía cosa juzgada al considerar que “ninguno de los argumentos presentados por los demandantes configura cargo de inconstitucionalidad que enerve la cosa juzgada, conforme a lo señalado en el párr. 45. De un lado, los demandantes parten precisamente de la premisa según la cual no se han aprobado reformas constitucionales que modifiquen el parámetro de control, a saber, los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política. De otro lado, si bien los demandantes mencionan los impactos socioeconómicos asociados a la pandemia causada por la COVID-19 (SARS-CoV-2), no demuestran, siquiera de manera sumaria, “(i) el alcance de tal variación ni (ii) la manera en que dicho cambio afecta, en un sentido constitucionalmente relevante”[117], los contenidos normativos demandados. Por último, si bien los accionantes aluden a “desarrollos jurisprudenciales recientes” que, supuestamente, “como consecuencia del estudio de las vías de hecho, han decantado la prevalencia del derecho sustancial”, no explican de manera concreta “(i) la modificación sufrida por el marco constitucional, (ii) los referentes o factores que acreditan dicha modificación y (iii) la relevancia de la nueva comprensión constitucional respecto de las razones de la decisión adoptada en el pasado”.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2019, sobre los efectos de la pérdida de vigencia de la norma objeto de control. “En el juicio de constitucionalidad de una norma, es posible que la disposición objeto de control constitucional formalmente origine dudas en

cuanto a su vigencia, ya sea por tratarse de una derogatoria o por otros eventos, como el agotamiento de su objeto o su obsolescencia. En estos supuestos, la competencia de la Corte prevista en el artículo 241 de la Constitución dependerá del fenómeno que afecte a la norma. // 16. Frente a los eventos de derogatoria, la Corte ha reiterado que existen tres clases, a saber, expresa, tácita y orgánica. La ocurrencia de cada una de estas categorías influye de manera distinta en los efectos de la norma objeto de control abstracto, y a la vez, inciden en la habilitación de la Corte para ejercer o no dicho control. // 17. Por ejemplo, en el caso de la derogatoria expresa, puede ocurrir que la nueva ley especifique el plazo para su entrada en vigencia, lapso durante el cual la Corte mantiene su competencia, o en cambio, la ley puede disponer que su aplicación sea inmediata, evento en el que la Corte ya no sería competente, salvo que se identifique que la norma sigue produciendo efectos. // 18. Asimismo, en la derogatoria tácita, si existen dudas respecto de la vigencia, ello habilita el análisis de fondo. Lo mismo ocurre en la orgánica, al ser necesario verificar si: (i) la regulación por parte de la nueva ley fue integral; (ii) si la norma posterior responde mejor al ideal de justicia de la época, por lo que resulta urgente su aplicación; y (iii) debe ser evidente que con su expedición desaparecieron los supuestos de hecho regulados por el legislador en la ley anterior. // 19. A las anteriores categorías se suman otros eventos que, si bien no son denominados propiamente como eventos derogatorios, también conducen a la pérdida de vigencia de la ley, por obsolescencia o cumplimiento de su finalidad; entre otras, porque acorde con el principio democrático, el legislador está en libertad de determinar qué leyes se mantienen en vigor y cuáles no.”

10 Expediente electrónico. Demanda, folio 22.

11 Demanda, folio 22.

12 Ídem.

13 Ídem.

14 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, folio 3.

15 El escrito fue presentado el 28 de enero de 2022, por parte del Coordinador Académico de la institución.

16 Siglas que simplifican: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

17 “Por medio del cual se establece el Régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Superintendencia de Control de Cambios”.

18 Expediente electrónico. Intervención ICDT, folio 4.

19 “La diferencia entre los decretos con fuerza de ley y los decretos reglamentarios, siendo los primeros expedidos con fundamento en una ley de facultades extraordinarias otorgadas por el legislador ordinario, a instancias del artículo 150-10 de la Constitución, mientras que los segundos son aquellos por medio de los cuales el ejecutivo ejerce la potestad reglamentaria de las leyes para su cumplida ejecución, faculta ésta que le confiere el artículo 189, numeral 11. Estos últimos, claro está, carecen de fuerza de ley, siendo meros actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa”. Cita de la Sentencia de la Corte, realizada por el ICDT.

20 Expediente electrónico. Intervención ICDT, folio 5.

21 Ídem, folio 8.

22 Ibidem.

23 Ídem, folio 9.

24 El presente, es el texto citado de la Sentencia C-412 de 2015, por el ICDT: “El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley

que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión”.

25 Expediente electrónico. Intervención ICDT, folio 9.

26 Ídem, folio 10.

27 Ibidem, folio 11.

28 Ídem.

29 El escrito fue presentado el 1 de febrero de 2022, por parte del Centro de Estudios Fiscales de la institución universitaria.

30 Expediente electrónico. Intervención Universidad Externado, folio 3.

32 Expediente electrónico. Intervención Universidad Externado, folio 5.

33 Ídem.

34 Ibidem.

35 Ídem.

36 Expediente electrónico. Intervención Universidad Externado, folio 5.

37 Ídem, folio 7.

38 Ibidem, folio 9.

39 Ídem, folio 10.

40 Ibidem.

41 El escrito de intervención fue presentado el 1 de febrero de 2022.

42 Expediente electrónico. Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN, folio 11.

43 Ibid..

44 Ibid., folio 12.

45 Ibid., folio 14.

46 Ibid., folio 16.

47 Ibid., folio 19.

48 Escrito radicado por el Procurador Auxiliar de Asuntos Constitucionales el 28 de febrero de 2022.

49 Expediente electrónico. Concepto del Ministerio Público, folio 3.

50 Supra 7.

51 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-874 de 2002, C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013.

52 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-447 de 1997 y C-236 de 1997.

53 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997 y C-065 de 2021.

54 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-170 de 2004 y C-586 de 2016.

55 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

56 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2009.

57 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-752 de 2015, f.j. 7.1.

58 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 2021.

59 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016.

60 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-925 de 2000 y C-157 de 2002.

61 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-049 de 2020.

62 Esta ley permitió por primera vez el mercado cambiario el cual está constituido por la totalidad de las divisas que deban ser transferidas o negociadas por conducto de los intermediarios que se autoricen en desarrollo de esa Ley y el Gobierno Nacional entonces quedó encargado de fijar las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento de dicho mercado, establecer las operaciones de cambio cuyo producto en moneda extranjera no debiera ser transferido o negociado a través del mercado cambiario y los mecanismos que podrían utilizarse para la posesión o negociación de las divisas correspondientes en el país. También correspondía al Gobierno determinar los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios: a) Que se tratara de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de Valores; y, b) Que se tratara de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio. El Gobierno Nacional establecería los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrían realizar los diferentes tipos de intermediarios del mercado cambiario, así como los requisitos que debían cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

63 Con base en las siguientes categorías: a) Los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en el extranjero realizados por residentes, y los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en Colombia por parte de no residentes; b) Los actos, contratos y operaciones en virtud de los cuales un residente resultare o pudiera resultar acreedor o deudor de un no residente y los actos de disposición sobre los derechos u obligaciones derivados de aquéllos; c) La tenencia, adquisición o disposición de activos en divisas por parte de residentes o, cuando se tratara de no residentes, la tenencia, adquisición o disposición de activos en moneda legal colombiana; d) Las entradas o salidas del país divisas o moneda legal colombiana y de títulos representativos de las mismas; y, e) Los actos en virtud de los cuales se produjera la extinción de obligaciones entre residentes y no residentes.

64 Con el ánimo de ilustrar sobre el carácter autónomo del derecho administrativo sancionador, del cual hace parte el régimen cambiario, frente al derecho penal, la Corte señaló que “esta distinción entre uno y otro ámbitos de la responsabilidad por la conducta sancionable, no solo se funda en razones que atienden a la distinta naturaleza de los bienes

jurídicos que se persiguen directamente por estos tipos de ordenamientos normativos, sino también por otros altos cometidos de orden constitucional, contenidos en principios, fines y valores consagrados en la Carta, como son la justicia, el bienestar colectivo, el desarrollo y el orden económico, social y fiscal”. Sentencia C-599 de 1992.

65 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-099 de 2003.

66 Así, todas las referencias hechas a la Superintendencia de Cambios o al Superintendente de Cambios en el Régimen Cambiario, en el Decreto-ley 1746 de 1991, con excepción de los artículos 4o. y 5o. y en normas aduaneras, y de comercio exterior de carácter especial, se entenderían hechas, en su orden a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Director General, en todo lo relacionado con operaciones de comercio exterior, a partir de la fecha en que se produjeran los efectos derogatorios del Decreto 2116 de 1992.

67 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-564 de 2000.

68 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-979 de 2000.

69 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-099 de 2003.

70 “Por el cual se modifica el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Superintendencia de Cambios y por la Superintendencia Bancaria”.

71 “Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”.

73 Ídem.

74 La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fue creada con el Decreto 2117 de 1992 e inicialmente se constituyó como una Unidad Administrativa Especial. Posteriormente, el 1º de junio del año 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). Mediante el Decreto 1071 de 1999 se dio una nueva reestructuración y se organizó como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). De igual manera, el 22 de octubre de 2008, por

medio del Decreto 4048, se modificó su estructura y a la fecha ha sufrido varios cambios, introducidos con los decretos 1321 de 2011, 1292 de 2015 y 1742 de 2020 que mantiene vigencia hasta la presente.

75 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

76 A manera de ilustración, esta Corte, en la Sentencia C-910 de 2004, indicó que: “Tampoco es de recibo la pretensión del demandante conforme a la cual los artículos 298, 298-1, 298-2 y 298-3 del Estatuto Tributario, en cuanto que regulan de manera íntegra, estructural y completa el procedimiento tributario del impuesto al patrimonio, debieron expedirse mediante ley estatutaria, por cuanto ello sólo se predica de aquellas disposiciones que, con ese carácter integral, estructural y completo, afecten de manera directa y general, el núcleo de un derecho fundamental, en este caso, del debido proceso, y no de las que simplemente atienden a desarrollarlo en un caso concreto”. En ese mismo sentido, pueden consultarse la Sentencias C-646 de 2001, C-013 de 2005 y C-319 de 2006.

77 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

78 Ídem.

79 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 1997.

80 Ídem.

81 Es preciso acotar que en la Sentencia C-564 de 2000 se citó erróneamente la Sentencia C-059 de 1997, la cual no existe, pues, en realidad se trata de la Sentencia C-052 de 1997.

82 Sobre este principio, en materia administrativa sancionatoria, la Corte ha considerado que: “el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o

sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión.” Sentencia C-412 de 2015.

83 Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-417 de 1992, C-398 de 1995, C-473 de 1997, C-568 de 1997, C-543 de 1998, C-1191 de 2000, y C-710 de 2001. La anterior cita, corresponde a la efectuada en la Sentencia C-313 de 2007.

84 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-234 de 2002.

85 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-712 de 2001.

86 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995.

87 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2007.

88 Ibidem.

89 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1992.

90 En ese punto, es importante acudir a lo resuelto por esta Corte en la Sentencia C-255 de 1995, en la cual se declaró inexecutable el Decreto 1298 de 1994, “por el cual se expide el Estatuto Orgánico de Sistema General de Seguridad Social en Salud”, puesto que, en esa ocasión, la Corte consideró que dicho estatuto en realidad se trataba de un código, en tanto que, según “Guillermo Cabanellas, en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, dice que la principal significación jurídica actual de la palabra código es ésta: “colección sistemática de leyes” (ob. cit., tomo 11, pág. 181. Editorial Heliasta S.R.L, 1986.) Definición que lleva a recordar que, precisamente, la norma que confiere la facultad habla de “sistematizar” en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes de materia de salud. Esto último coincide con la primera acepción del verbo codificar, según el diccionario de la Real Academia: “Hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático.”.

91 Además de esto, en la Sentencia C-228 de 2010 la Corte señaló que: “ha considerado que pueden distinguirse dos tipos de reserva de ley. Una de carácter ordinario, que opera cuando la Constitución, de manera expresa, ha señalado que determinadas materias específicas deben ser reguladas directamente por el legislador. Otra, de naturaleza estatutaria u orgánica, en donde la Carta Política no solo adscribe competencia exclusiva al legislador para

regular el tópico, sino que obliga a que la norma correspondiente esté precedida de un trámite particular, relacionado generalmente con un mayor grado de exigencia en las mayorías congresionales exigidas para la aprobación del proyecto correspondiente. Del mismo modo, los postulados constitucionales que restringen la competencia del reglamento para regular determinadas materias, como sucede con los códigos, también hace parte de la reserva de ley en el sentido expuesto”.