

Sentencia C-072/25
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente D-15.887

Corte Constitucional declaró la inexecutable diferida del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, que había dado facultades extraordinarias para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable. De igual forma declaró la inconstitucionalidad, por consecuencia, del Decreto Ley 920 de 2023, expedido en desarrollo de dichas facultades y dio plazo al Congreso, hasta la legislatura que termina en el año 2026 para expedir una nueva ley

1. Normas demandadas

LEY 2277 DE 2022
(diciembre 13)

“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la

justicia social y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 68. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR UN NUEVO RÉGIMEN SANCIONATORIO Y DE DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE. *Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en*

materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable a seguir por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

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

2. Decisión

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

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLE**, por consecuencia, el Decreto Ley 920 de 2023, *“Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable”*.

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

El demandante planteó como único cargo la infracción del artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política que contiene el principio de reserva de ley atribuida al Congreso de la República, en este caso, para *“expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.”* En este orden, consideró que el Congreso de la República desconoció la prohibición constitucional que dispone que dichas facultades no pueden ser conferidas para expedir códigos. Por otro lado, dichas prerrogativas fueron concedidas pese a la indicación expresa de la Corte Constitucional, contenida en la Sentencia C-441 de 2021, que había otorgado un plazo al Congreso de la República, para adoptar una ley que contuviera un nuevo régimen sancionatorio aduanero, de decomiso de mercancías y de los procesos aplicables, so pena de generarse un grave vacío normativo.

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

En primer término, la Corte Constitucional integró la unidad normativa, es decir, no sólo se estudiaría la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022, sino también del contenido del Decreto Ley 920 de 2023, *“Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así*

como el *procedimiento aplicable*", que se había adoptado con base en las facultades previstas. En efecto, esta figura procede cuando se requiere incluir en el juicio constitucional otros enunciados normativos que tienen con la norma demandada una relación "íntima e inescindible" razón por la cual, para evitar una sentencia inocua, es necesario extender a las mismas el examen de constitucionalidad. En efecto, al declararse la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022, se produciría la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto ley adoptado por el ejecutivo en ejercicio de las mismas.

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

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

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

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

En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexecutable del artículo 68 de la Ley 2277 de 2022 y, en consecuencia, también la

inconstitucionalidad del Decreto Ley 920 de 2023, “Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable”. No obstante, la Sala encontró que su expulsión inmediata podía causar traumatismos por cuanto el vacío en un régimen sancionatorio generaría un escenario de impunidad. Por ello, moduló los efectos de la sentencia y otorgó un plazo al Congreso para que expidiera la ley que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, hasta el 20 junio de 2026.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Miguel Polo Rosero salvó su voto** en la decisión adoptada por la Sala Plena, por las siguientes razones.

En primer lugar, sostuvo que la Corte se pronunció sobre un cargo que no fue el presentado por el demandante, en tanto el verdadero reproche consistía en la supuesta vulneración del principio de reserva de ley, porque la disposición acusada habría facultado al presidente para *modificar* el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Dicha censura, a su juicio, no cumplía con los estándares de este tribunal en términos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, lo que ameritaba una inhibición. No obstante, la posición mayoritaria entendió que la acusación se dirigió contra la supuesta habilitación del presidente de la República para expedir un “código” sancionatorio en materia aduanera, lo que la llevó a decretar la unidad normativa, con el fin de incluir el Decreto 920 de 2023 dentro del objeto de control, a pesar de que el accionante había manifestado que no cuestionaba dicho texto normativo y ello había sido ratificado en el auto de admisión de la demanda. Desde esta perspectiva, se frustró la posibilidad de una deliberación integral, pues los intervinientes y la Procuraduría no pudieron brindar razones para pronunciarse sobre un control que inicialmente fue descartado por la Corte.

En segundo lugar, el magistrado Polo Rosero consideró que la Sala Plena hizo una lectura inadecuada de la sentencia C-441 de 2021, que sirvió de precedente para decidir el caso concreto, porque entendió que el régimen sancionatorio aduanero debía regularse de manera exclusiva y excluyente por el Congreso de la República (*reserva formal de ley*). Para el magistrado Polo Rosero, en dicha ocasión, la Corte solo reiteró que existen ciertas materias que deben ser directamente reguladas por el Legislador, “mediante la expedición de normas con fuerza de ley”, de manera que resultaban contrarias a la Constitución las regulaciones de menor jerarquía. El debate se centró en el alcance de las leyes marco y en la obligación de respetar la reserva de ley, pero no se asumió una

controversia directa sobre la necesidad de recurrir a la reserva formal de ley, lo cual tampoco podía inferirse como *ratio decidendi* de esa sentencia, más aún cuando, en el fundamento 171, se admitió que las materias sometidas a “reserva” general de ley, “(...) ‘pueden ser delegadas’ mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes (...)”¹. Por lo tanto, el magistrado Polo insistió en que la sentencia C-441 de 2021 no era pertinente para fundamentar la supuesta imposibilidad de revestir al presidente de facultades extraordinarias para regular la materia mediante un decreto con fuerza de ley², y ello se ratificaba con el resolutorio, en el que se usó el verbo habilitante “podrá”, dando a entender que el Congreso estaba facultado para regular de forma directa o indirecta (*mediante el uso de las facultades*) el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas³.

¹ En este sentido, por ejemplo, en el fundamento 168 se dijo que: “(...) la Corte ha explicado que el principio de reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de la distribución y equilibrio del poder entre los diferentes órganos que lo componen, lo cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas únicamente por el legislador mediante la expedición de normas con fuerza de ley –en sentido formal y/o material– y no a través de regulaciones de menor jerarquía, como lo son los actos administrativos reguladores y reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional. Por consiguiente, este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos o definidos en una norma con fuerza de ley”.

² Se advierte, además, que en ningún el problema jurídico de la sentencia C-441 de 2021 refirió a la existencia de una reserva formal de ley, el problema se concretó en el indebido uso de la figura de la ley marco. Al respecto, se señaló que: “le corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos: en primer lugar, i) si el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable hacen parte de aquellas materias que, conforme a los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Constitución Política, están sometidas a la técnica de regulación administrativa en desarrollo o con sujeción a las reglas y principios generales contenidos en una ley cuadro o marco. Si lo anterior fuese resuelto en sentido negativo, en segundo lugar, la Sala tendrá que evaluar ii) si el legislador, con la expedición del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, desconoció los principios de legalidad y tipicidad que integran el debido proceso (art. 29 de la Constitución), así como el principio de reserva de ley (art. 150 de la Constitución), al haber previsto, sin más, que las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deben estar contenidas en los decretos de naturaleza administrativa que en desarrollo o con sujeción a la ley marco expida el Gobierno Nacional.”

³ Solo dos fundamentos de la citada sentencia refieren a la reserva formal de ley, a manera de *obiter dicta*. Por una parte, el fundamento 180, en el que se reitera que “no hay norma constitucional que prevea para el Gobierno” una “facultad administrativa” para regular, “de manera permanente, (...) la potestad de determinar los elementos de la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera, es decir, i) las infracciones administrativas aduaneras; ii) los sujetos que eventualmente pueden incurrir en tales infracciones; y iii) las sanciones aplicables, así como iv) el procedimiento para su imposición, elementos todos ellos que, a la luz de los lineamientos jurisprudenciales expuestos, deben estar estrictamente determinados en una ley en sentido formal, pues hacen parte intensamente de la reserva de ley.” Y, por la otra, el fundamento 190, en el que simplemente se hace una síntesis del cargo del accionante y se señala que este demandó la existencia de una ley expedida por el Congreso, pues no cabía la expedición del régimen sancionatorio a través de un decreto de naturaleza administrativa expedido en desarrollo de una ley general, cuadro o marco.

En tercer lugar, el magistrado Polo Rosero sostuvo que el precedente aplicable al caso concreto era el contenido en la sentencia C-269 de 2022. Sobre este punto, la posición mayoritaria descartó su aplicación, porque en aquella ocasión la habilitación de las facultades extraordinarias era para la *modificación* del régimen sancionatorio cambiario, mientras que en el caso del que se ocupó la Sala en el asunto de la referencia, se habilitó para la expedición de *un nuevo régimen* sancionatorio aduanero. Para el magistrado Polo Rosero, ese argumento desconoce que el régimen sancionatorio aduanero estaba regulado en los artículos 602 y siguientes del Decreto 1165 de 2019, por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013, lo que evidencia que, aun cuando se hubiera revestido al presidente de facultades extraordinarias para expedir *un nuevo* régimen sancionatorio aduanero, lo cierto es que, al igual que en el caso decidido en la sentencia C-269 de 2022, en este expediente también se trataba de la *modificación* de la normativa existente. En este sentido, y en un lapso breve de menos de tres años, se cambió jurisprudencia, pues claramente en la citada providencia se habilitó el uso de las facultades extraordinarias para expedir, o si se quiere “*modificar*”, el régimen sancionatorio en materia cambiaria, advirtiendo que ello no trasgredía ni el artículo 29, ni el artículo 150.1 de la Constitución⁴.

En cuarto lugar, el magistrado Polo Rosero estimó incorrecto el alcance que se dio al Decreto 920 de 2023, por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable. Mientras la posición mayoritaria afirmó que se trata de un *código*, el magistrado Polo Rosero consideró que, como manifestación del *ius puniendi* del Estado, el régimen sancionatorio aduanero pertenece al régimen general aduanero cuya regulación está contenida en diversos compendios normativos que han sido reconocidos, incluso por la Corte, como parte del Estatuto Aduanero. Así las cosas, esa regulación no podía ser categorizada materialmente como un *código*, siguiendo la propia jurisprudencia de este tribunal, en la que se ha señalado que este consiste

⁴ Textualmente se dijo que: “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.” Énfasis por fuera del texto original.

en la “unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total, o todo cuerpo normativo único revestido de fuerza obligatoria que regula de forma metódica, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho” (sentencia C-186 de 2003). La regulación sobre las faltas cometidas durante las actividades relacionadas con el tránsito de mercancías a través de las fronteras nacionales, y de las correspondientes sanciones, no puede considerarse, bajo ninguna aproximación dogmática, como propia de una *rama específica del derecho*, pues no se trata de una regulación que tenga autonomía científica, que requiera conocimientos especializados, que responda a fenómenos jurídicos propios y que no sea susceptible de ser adherida a otros esquemas normativos, como se reclama del Código Civil, el Código Sustantivo del Trabajo, el Código Penal, etc.

Finalmente, el magistrado Polo Rosero también alertó sobre el eventual impacto que la decisión adoptada tendrá en el diseño e implementación de otros regímenes sancionatorios, debido a que el fallo del cual se apartó conlleva a una restricción excesiva de las facultades extraordinarias con las que se puede revestir al presidente de la República, en virtud del artículo 150.10 de la Constitución. En este sentido, ante el vaciamiento de la reserva material de ley adoptada por el pleno, en el futuro, podrán suscitarse debates respecto de otros esquemas normativos similares, como el régimen sancionatorio en materia de riesgos laborales (Decreto Ley 1295 de 1994), el régimen sancionatorio tributario (Decreto Ley 624 de 1989), o incluso el propio régimen sancionatorio cambiario, en caso de que se decida recurrir a la expedición de uno nuevo.



Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia