

## **Sentencia C-441/21**

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos**

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

*Los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, como se ha indicado, son mínimos, y buscan promover el delicado balance entre la observancia del principio pro actione –que impide el establecimiento de exigencias desproporcionadas a los ciudadanos a tal punto de hacer nugatorios sus derechos a la participación ciudadana y al acceso a la administración de justicia a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad–y el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley y a la jurisprudencia, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo participativo y la toma de decisiones de mérito por parte de esta Corporación.*

#### **LEY MARCO-Antecedentes históricos**

#### **LEY MARCO-Materias de las que se ocupa**

#### **LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo/LEY MARCO-Directrices para el gobierno**

#### **LEY MARCO-Justificación constitucional/LEY MARCO-Desarrollo a partir de la Constitución Política de 1991**

*Como puede apreciarse, la Constitución mantuvo las leyes generales, también llamadas leyes marco o cuadro, y amplió las materias que deben ser objeto de las mismas mediante normas generales que señalen los objetivos y criterios contenidos en ellas, con sujeción a las cuales han de ser reguladas mediante actos administrativos que se expidan por diferentes autoridades, sin que estén permitidas interpretaciones que extiendan su ámbito a otros asuntos o materias.*

#### **LEY MARCO-Régimen aduanero**

*(...) las materias reservadas para que sean objeto de leyes marco son las relacionadas con la modificación, por razones de política comercial, de los aranceles y tarifas, esto es, los impuestos que se cobran o aplican a la importación de una mercancía determinada para que pueda ingresar al país, y las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Tal régimen, comprende el conjunto de normas jurídicas que, con sujeción a la Constitución y a la ley general de aduanas, regulan las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración aduanera y quienes intervienen en el ingreso,*

*permanencia, traslado y salida de las mercancías, hacia y desde el territorio aduanero nacional.*

**TARIFA ARANCELARIA**-Facultad del gobierno nacional para modificarla mediante decretos administrativos, se limita al logro de finalidades o razones de política comercial

*(...) la Carta Política tan solo faculta al Gobierno para modificar, mediante decretos administrativos expedidos con sujeción a las normas generales contenidas en una ley cuadro o marco, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas que se orientan al logro de finalidades o razones de política comercial, de modo que las medidas que persigan otros fines como, por ejemplo, de política fiscal (recaudo de ingresos para el Estado), son competencia exclusiva del legislador en los términos del artículo 338 de la Constitución Política, lo cual exige la expedición de leyes ordinarias.*

**TARIFA ARANCELARIA**-Potestad del Gobierno en materia de modificación según la jurisprudencia constitucional

*(...) no todos los aspectos del régimen de aduanas están sometidos a la técnica legislativa de las leyes marco y de los decretos que las desarrollan, sino solo aquellas modificaciones de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes a este régimen encaminadas al logro de objetivos que tengan un claro y marcado propósito comercial y que, además, obedezcan al carácter dinámico y altamente especializado que caracteriza a las materias objeto de dicha regulación especial. Por lo tanto, aquellos asuntos que persigan intereses distintos o ajenos a una política comercial, seguirán siendo de competencia exclusiva del legislador, no obstante que guarden relación con el régimen aduanero, como pueden ser los objetivos atinentes a la política fiscal, sancionatoria o penal.*

**ARANCELES Y REGIMEN DE ADUANAS**-Regulación conjunta entre Gobierno y Congreso

*(...) para verificar si un tema es propio de las materias sujetas a la legislación marco como para delimitar hasta dónde se extienden las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sometidos a este tipo de leyes, es necesario examinar, i) en términos generales, si se está en presencia de un tema que requiere una regulación especialmente dinámica y especializada, pues no hay que olvidar que son éstas las razones de índole material que justifican el empleo de dicha técnica excepcional de producción normativa; y, ii) de manera particular, tratándose de la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, si tal modificación obedece a razones de política comercial, tal y como lo exigen los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Constitución.*

**REGIMEN SANCIONATORIO ADUANERO**-No es materia de ley marco

*Las anteriores consideraciones le permiten a la Sala concluir que, si bien es cierto que el régimen sancionatorio en materia de aduanas guarda cierto grado de conexidad temática con el régimen aduanero en general, pues se trata de un instrumento jurídico que disciplina la conducta de los particulares destinatarios en este ámbito, no por esa sola circunstancia puede asegurarse que el Gobierno se encuentra facultado por la Constitución para modificarlo. Esto es así por varias razones: en primer lugar, 1) porque esta materia no se encuentra cubierta por las actividades expresamente señaladas en los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Carta Política; en segundo lugar, 2) porque no hay evidencia de que su regulación requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propios de los asuntos que son objeto de ley marco; en tercer lugar, 3) porque no existen razones de política comercial que así lo justifiquen, ya que su finalidad es de tipo coercitivo; y, en cuarto lugar, 4) porque la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que las materias que son expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no se someten a la técnica de las leyes marco (C-052/97 y C-1161/00).*

**POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACION**-Manifestación del ius puniendi del Estado

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**-Sujeto a principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley que orientan el debido proceso

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**-Elementos esenciales

**DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**-Características especiales

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA**-Alcance

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**-Alcance del principio de tipicidad

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**-Elementos que concurren para la aplicación del principio de tipicidad

**RESERVA DE LEY EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**-Finalidad

**RESERVA DE LEY**-Estipulación de conductas sancionables en materia administrativa

*(...) con el fin de evitar la arbitrariedad de la administración, el principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política, supone que la determinación de las conductas sancionables en materia administrativa y el procedimiento aplicable concierne exclusivamente al legislador.*

#### **REGIMEN SANCIONATORIO ADUANERO-Reserva de ley**

*(...) la expedición de un régimen sancionatorio aduanero mediante el cual se establezcan las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras, las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, la caducidad de la acción administrativa sancionatoria, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad; las causales de aprehensión y decomiso de las mercancías; y, los procedimientos administrativos aplicables, entre otros, para el decomiso de las mercancías, la determinación e imposición de sanciones, la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías y la verificación de origen de mercancías, lo cual incluye el régimen probatorio, la adopción de las decisiones administrativas, los recursos que proceden, la revocatoria directa y la firmeza de los actos, hacen parte integral de la reserva de ley al comprometer la aprobación de regulaciones legales sustantivas (faltas y sanciones) y adjetivas (procesos a aplicar).*

#### **SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos en el tiempo**

#### **SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación**

Expediente: D-14.255

*Demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.”*

Demandante: Wadys Tejada Flórez

Magistrado ponente:  
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos 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 23 de abril de 2021, mediante correo electrónico enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional,<sup>1</sup> el ciudadano Wadys Tejada Flórez presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, “*Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.*” Lo anterior, por considerar que la disposición demandada desconoce los artículos 2, 29 y 150 de la Constitución Política.

2. Por Auto del 25 de mayo de 2021, el Magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda y conceder al actor el término de tres días para que procediera a corregirla. En la citada providencia se identificaron dos deficiencias de tipo sustancial. En ese sentido, se dijo que el cargo carecía de *claridad*, toda vez que no era posible entender si el actor pretendía invocar un único cargo o, por el contrario, cinco cargos respecto de cada uno de los principios presuntamente vulnerados; y, de *suficiencia*, porque no incluía en las disposiciones violadas la totalidad de normas de rango constitucional que daban origen a los principios invocados y, aunque aquel citó jurisprudencia para explicar el alcance de cada uno de dichos principios, no expuso una razón por la cual la disposición demandada los desconocía o el alcance que la jurisprudencia constitucional les ha reconocido.

3. El 31 de mayo de 2021, el accionante presentó corrección a la demanda reformulando el cargo propuesto originalmente y dividiéndolo en *cuatro* nuevos cargos, a saber: *i*) vulneración del debido proceso (art. 29 CP), *ii*) vulneración de los principios de legalidad y de tipicidad o taxatividad (art. 29 CP), *iii*) vulneración del principio de reserva de ley (art. 150 CP) y *iv*) vulneración de la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes (art. 2 CP).

---

<sup>1</sup> Ver página número 1 del expediente D-14255.

4. Por Auto del 15 de junio de 2021, se resolvió que aunque el demandante separó el *primer* cargo del *segundo*, en ambos afirmaba el desconocimiento de la misma norma constitucional junto con todas las garantías que lo integran, esto es, el artículo 29 de la Constitución Política. Por lo anterior, se decidió que su análisis se realizaría de manera conjunta, al ser ambos admitidos. Frente al *tercer* cargo, se corrigieron las deficiencias observadas en el primer análisis de admisibilidad, por lo que dicho cargo también fue admitido. En relación con el *cuarto* cargo, se estimó que carecía de *claridad* toda vez que no fue posible entender cuál era la acusación de inconstitucionalidad en él presentada y dado que tampoco acreditó el requisito de *suficiencia*, se dispuso su rechazo.

5. 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. La norma demandada

6. A continuación, se transcribe el texto de la norma demandada y se subraya el aparte específicamente cuestionado por el actor:

#### **“LEY 1609 DE 2013<sup>2</sup>**

“Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas

#### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

#### **DECRETA:**

(...)

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

“1. Es responsabilidad social de los Funcionarios Públicos y los Operadores de Comercio Exterior, propender por prevenir, evitar y controlar las conductas que sean contrarias al leal y correcto desempeño de las funciones aduaneras y demás obligaciones conexas a las mismas.

“2. Las Autoridades del Estado y los operadores de comercio exterior evaluarán periódicamente el funcionamiento general de los sistemas y

---

<sup>2</sup>Publicado en el Diario Oficial No. 48.661 del 2 de enero de 2013.

tecnologías de la información que se utilicen en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y propenderán por su actualización constante, de acuerdo con las necesidades y las buenas prácticas reconocidas por la legislación internacional.

“3. Cuando una disposición exija para su publicación una reglamentación por parte de una autoridad competente, esta deberá expedir la reglamentación en un plazo no mayor a 180 días después de su publicación en el Diario Oficial, que permita el cumplimiento efectivo y real de la disposición a reglamentar. Sin perjuicio de que la autoridad deba implementar un modelo de sistematización informático para el cumplimiento de las obligaciones aduaneras caso en el cual deberá hacerlo en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses con la realización de pruebas piloto de funcionamiento en intervalos de seis (6) meses.

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

“5. Los Decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la Ley Marco de Aduanas y demás actos que lo reglamenten, deberán tener en cuenta los elementos de la Seguridad Jurídica. Las actuaciones administrativas relativas a la función aduanera, de conformidad con la Constitución Política, deberán ser públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial.”

## **B. La demanda**

7. Como se indicó, el actor planteó *cuatro* cargos de inconstitucionalidad de los cuales solo fueron admitidos los tres primeros. Debido a que los cargos *primero* y *segundo* se fundamentan en la violación de la misma norma constitucional (artículo 29 de la Constitución), tal como se expuso en el Auto admisorio del 15 de junio de 2021, ambos cargos serán estudiados como si se tratara de uno solo, es decir, conjuntamente. El *tercer* cargo se estudiará de manera individual. En consecuencia, los cargos de la demanda son los siguientes:

***a) Primer y segundo cargo admitidos. Presunta vulneración de los principios de legalidad y de tipicidad o taxatividad que integran el debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política)***

8. Según el accionante, “*el debido proceso exige que el procedimiento sancionatorio que ejerza la administración pública se realice respetando las garantías del debido proceso administrativo, obligando a que las sanciones y sus efectos jurídicos solo serán válidas y eficaces cuando la imposición de la*

*medida sancionatoria esté antecedida de un proceso justo con plenitud de garantías,<sup>3</sup> por esta razón la Constitución Política dispone que toda actuación, procedimiento y proceso administrativo sancionatorio esté consagrado en norma de carácter legal, constituyendo el debido proceso en una limitación a los poderes del Estado al corresponderle al legislador establecer previamente la infracción, la sanción y la definición de las autoridades administrativas competentes para realizar la investigación e imponer la sanción.<sup>4</sup>” En este sentido, señala que “el debido proceso tiene como propósito sujetar las actuaciones administrativas ‘a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados’,<sup>5</sup> al no permitir que ninguna decisión administrativa dependa del propio arbitrio de la entidad administrativa que la tome, sino que la decisión dependa de los procedimientos señalados por la ley.<sup>6</sup>”*

**9.** *Agrega que el mandato constitucional consagrado en el artículo 29 de la Constitución obliga a que toda actuación administrativa esté permeada por el principio del debido proceso exigiendo que el proceso sancionatorio esté contenido en una ley, “lo que difiere del régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas pues el Congreso de la República al haber otorgado facultades sancionatorias al Ejecutivo a través del criterio general, establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 –Ley marco de aduanas– para que expidiera el régimen mediante decretos reglamentarios haciendo uso de la función administrativa, vulneró el principio al debido proceso por no comprender la disposición legal demandada la actuación, el procedimiento y el proceso sancionatorio que debe cumplir la entidad administrativa para la determinación e imposición de la sanción”, con motivo de lo cual refiere que “El desprendimiento de la obligación constitucional del Legislativo para expedir el régimen sancionatorio en materia de aduanas en una norma de carácter de la ley y otorgarle al Ejecutivo la facultad para que expidiera el régimen en una norma de menor jerarquía, constituye un traslado de competencia que no está permitido en la Constitución porque el único autorizado para expedir el régimen sancionatorio en normas de carácter de ley es el Legislador (Art. 150 CP) garantizando un proceso justo y la limitación de los poderes del Estado.”*

**10.** *En esa medida, reitera que al Ejecutivo “no le está permitido expedir regímenes sancionatorios por medio de la potestad administrativa”, por lo que, a su modo de ver, ello “manifiesta el incumplimiento del Legislador de la obligación de proteger los derechos e intereses de las personas que pregona el principio del debido proceso”, pues con la habilitación otorgada en la norma demandada y la consecuente expedición del Decreto Reglamentario 1165 de 2019, “permitió que la decisión administrativa sancionatoria dependiera del*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2009.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2015.

<sup>6</sup> Ibidem.



*propio arbitrio de la entidad administrativa y no de la actuación, procedimiento y proceso sancionatorio que debe estar consagrado en la ley”.*

**11.** De otro lado, sostiene que tampoco el criterio general establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 asegura la formación, notificación y la impugnación de la decisión administrativa sancionatoria, que deben ser definidos por el legislador de conformidad con el principio del debido proceso, pues lo único que señala el criterio general referido es que el decreto reglamentario comprenderá las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, dejando su definición y desarrollo en manos del Ejecutivo.

**12.** Señala, igualmente, que *“el debido proceso administrativo sancionatorio está sometido al principio de legalidad que exige que la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la ley –lex scripta– con anterioridad a los hechos materia de la investigación –lex previa– adquiriendo el principio de legalidad una doble garantía, una material al referirse que las conductas infractoras y las sanciones estén predeterminadas en una norma, y otra formal, al requerir que las conductas infractoras y las sanciones estén contenidas en una norma de rango de ley.”*<sup>7</sup> y, agrega, que *“[e]l desconocimiento del principio de legalidad deja a la administración pública sin el sustento jurídico para actuar y sancionar ya que, al ejercer la potestad sancionatoria sin el cumplimiento de este principio, la actuación administrativa estaría provista de una total arbitrariedad al no estar sometida a un procedimiento legal y las sanciones determinadas al momento de cometerse la infracción.”*<sup>8</sup>

**13.** Asimismo, indica que *“[c]omo desarrollo del principio de legalidad se desprende el principio de tipicidad o taxatividad que alude ‘a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión’,<sup>9</sup> y para dar cabal cumplimiento a este principio la norma sancionatoria deberá reunir los siguientes elementos (i) la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) exista correlación entre la conducta y la sanción<sup>10</sup>; (iv) el texto de la norma sea precisa, ‘esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2012.

*en concreto el castigo’,<sup>11</sup> ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador’<sup>12</sup> y (v) el ‘ius puniendi del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo’.<sup>13</sup>”*

**14.** Finalmente, sostiene que, según los principios de legalidad y de tipicidad o taxatividad consagrados en el artículo 29 Superior, “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa’ exigiendo que la ley sancionadora comprenda como mínimo las conductas infractoras, las sanciones y el procedimiento sancionador, elementos que no se encuentran desarrollados en el criterio general comprendido en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 1609 de 2013, lo que contradice de manera evidente los principios constitucionales señalados y configurándose el exceso o el desbordamiento de atribuciones del Congreso de la República por haber concedido competencia sancionadora al Ejecutivo para que con decretos reglamentarios desarrolle lo que es propio del Legislador.”

***b) Segundo cargo admitido. Presunta vulneración del principio de reserva de ley (artículo 150 de la Constitución Política)***

**15.** Con apoyo en la jurisprudencia constitucional, el accionante señala que, conforme al principio de reserva de ley, el legislador es el único autorizado para establecer sanciones de carácter administrativo y fijar los procedimientos que han de seguir las autoridades administrativas para la imposición de tales sanciones, lo cual implica, a su vez, la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos o definidos en una ley.

**16.** En esa medida, subraya que la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador existe para que el legislador, como mínimo, indique *i)* los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; *ii)* el procedimiento sancionador; *iii)* la definición misma de la sanción o los criterios para determinarla con claridad; y *iv)* los entes encargados de imponerla.

**17.** Para el actor, si bien es cierto que las leyes marco constituyen una forma de colaboración armónica entre la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva, también lo es que el desarrollo que de ellas debe hacer el Ejecutivo corresponde a una función estrictamente administrativa, razón por la cual los “decretos reglamentarios” no tienen carácter de ley. Esto, según él, ocasiona que la competencia otorgada por el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 al Ejecutivo para que por medio de la “potestad reglamentaria ampliada” expida el

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-843 de 1999.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-796 de 2004.

<sup>13</sup> Ibidem.

régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, desconozca el principio de reserva de ley, al no estar consagrado el procedimiento y las sanciones administrativas en una ley expedida por el Congreso de la República, como lo ordena el artículo 150 de la Carta. Además, aduce que el artículo 29 Superior exige que para que la entidad administrativa realice el juzgamiento se debe hacer conforme a leyes preexistentes y, en el mismo sentido, señala que la Corte Constitucional en las Sentencias C-699 de 2015, C-921 de 2001, C-135 de 2016 y C-394 de 2019 ha indicado que los regímenes sancionatorios cuentan con reserva de ley, función que es exclusiva del Congreso de la República (Art. 150 CP) y al no estar el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas comprendido en una ley, ello constituye una vulneración del principio de reserva de ley.

### **C. Intervenciones**

**18.** Dentro del término de fijación en lista, la Universidad Externado de Colombia intervino para solicitar la exequibilidad del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013. Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior solicitaron a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y, en subsidio, que se declare la exequibilidad de la disposición demandada. A su turno, la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), la Universidad de Cartagena, y los ciudadanos Gabriel Ibarra Pardo y Andrés Mutis Vanegas intervinieron para apoyar las razones de la demanda y solicitar la inexecuibilidad de la norma acusada.

#### ***a) Intervenciones con solicitud de inhibición y, en subsidio, de exequibilidad***

##### ***i) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)***

**19.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) considera que los razonamientos de la demanda apuntan a cuestionar la expedición del Decreto 1165 de 2019 y no el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, por lo que, a su juicio, se incumple el requisito de *claridad*, toda vez que no hay un hilo conductor sobre lo que se demanda y las justificaciones en que la acción se sustenta. En esa misma línea, estima que tampoco se satisface el requisito de *certeza*, habida cuenta que la acusación no recae sobre el contenido de la norma demandada, sino sobre un decreto reglamentario que escapa al control abstracto de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional.

**20.** Según la DIAN, el cargo tampoco plantea una confrontación real y objetiva entre la norma demandada y el texto de la Constitución Política, pues la inconformidad del actor se refiere a las materias contenidas en el Decreto 1165 de 2019, específicamente, en lo que tiene que ver con el régimen sancionatorio y

el decomiso de mercancías en materia de aduanas, lo cual no resulta *pertinente* ni *suficiente* para proponer una verdadera controversia de índole constitucional.

**21.** En ese orden de ideas, solicita a la Corte que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el primer cargo por ineptitud sustantiva de la demanda, o, en su defecto, que declare la exequibilidad de la norma demandada.

**22.** Frente a la solicitud subsidiaria de exequibilidad, señala que es equivocado afirmar que solo existe plenitud de garantías cuando el procedimiento sancionatorio está consagrado en normas de carácter legal, máxime cuando el mismo legislador, en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución, establece la posibilidad de que el Ejecutivo determine, como en este caso, el procedimiento y el régimen sancionatorio en materia aduanera, facultad que, a su juicio, está prevista en el numeral 19 del artículo 150 la Constitución Política.

**23.** Sobre esa base, concluye que el Gobierno Nacional, con la expedición del Decreto 1165 de 2019, *“salvaguarda el estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos en la regulación aduanera, asegurando que la decisión administrativa se adopte basada en reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, que garanticen los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados.”*<sup>14</sup>

#### ***ii) Ministerio de Hacienda y Crédito Público***

**24.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que, *“a pesar de la subsanación de la demanda, persiste una construcción argumentativa inadecuada en la formulación del primer cargo”*<sup>15</sup>, pues, a su juicio, el hecho de que la norma acusada sea el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, pero los cuestionamientos sobre los cuales se estructura la demanda aludan al debido proceso, comprendido en aspectos regulados por el Decreto 1165 de 2019, torna al cargo confuso e incongruente, y rompe el hilo conductor en la argumentación, lo que *“impide comprender cabalmente el contenido de la demanda”*.<sup>16</sup> En ese sentido, considera que *“la falta de claridad permea los motivos que fundamentan el reproche constitucional.”*<sup>17</sup>

**25.** Agrega que, *“aquella circunstancia se agrava, pues no se observa con suficiencia la relación entre el supuesto desconocimiento del debido proceso y la norma acusada, ya que la demanda se centra, principalmente, en desestimar una norma reglamentaria y no la norma legal impugnada.”*<sup>18</sup>, por lo que, de igual manera, las razones expuestas tampoco resultan *específicas*, dado que *“no*

<sup>14</sup> Intervención de la DIAN, pág. 13.

<sup>15</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda, p. 22.

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Supra nota al pie 15.

<sup>18</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda, p. 23.

*constituyen motivos que reprochan estrictamente el precepto legal demandado, a pesar de que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política”.*<sup>19</sup>

**26.** Desde esa perspectiva, considera que *“esta aproximación daría lugar a que la Corte Constitucional, eventualmente, deba proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.”*<sup>20</sup>

**27.** No obstante, luego de hacer una breve exposición sobre la que considera “potestad reglamentaria” del Ejecutivo para desarrollar los contenidos de las leyes marco y, de manera particular, regular el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que no existe vulneración de las garantías del debido proceso previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, como se aduce en el primer cargo de la demanda. Al oponerse al primer cargo, el Ministerio hace una férrea defensa del contenido y alcance del Decreto 1165 de 2019, *“Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013”*, en cuyo Título XIV, afirma, se definen detalladamente las sanciones, el procedimiento para su imposición, los instrumentos de defensa del presunto infractor, las autoridades competentes para imponerla y su gradualidad, *“todo lo anterior bajo la observancia estricta de los principios constitucionales y legales que deben observar los regímenes sancionadores en el ordenamiento jurídico colombiano.”*<sup>21</sup>

**28.** Así, para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los motivos por los cuales la disposición relativa a la fijación del marco de las atribuciones del Gobierno Nacional en lo concerniente al régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento correspondiente, se ajustan a los principios señalados en la Constitución Política, lo cual se sustenta en que: i) las normas contenidas en el Decreto 1165 de 2019 fueron expedidas por el Gobierno en cumplimiento de la Ley Marco de Aduanas y de sus funciones constitucionales (Artículo 189 de la Constitución Política); ii) en materia de aduanas, por razones de política comercial, el Gobierno tiene atribuciones para establecer propuestas y modificaciones a los aranceles, las tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; iii) no hubo un quebrantamiento al debido proceso por ser normas que el Gobierno podía expedir; y, iv) el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas observan los requisitos necesarios para la imposición de la sanción y el procedimiento para controvertir la misma.

**29.** De esta manera, concluye que *“el numeral acusado, al establecer que las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de*

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Supra nota al pie 18.

<sup>21</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda, p. 17.

*mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, se deben consagrar en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional, no viola el debido proceso ni la reserva de ley”.*<sup>22</sup> Por consiguiente, pide que la Corte declare la exequibilidad de la disposición demandada por los tres cargos admitidos relacionados con la presunta violación de los artículos 29 y 150.19 de la Constitución Política y, en subsidio, que se inhiba de hacer pronunciamiento de mérito con respecto al primer cargo.

### ***iii) Ministerio del Interior***

**30.** Para el Ministerio del Interior, el primer cargo no plantea una confrontación real y objetiva entre la norma demanda y el texto de la Constitución Política, pues la inconformidad del actor se refiere a las materias contenidas en el Decreto 1165 de 2019, específicamente a lo relacionado con el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, norma que no es objeto del presente control de constitucionalidad. En esa medida, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre esta acusación por ineptitud sustantiva de la demanda, ya que no cumple con los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.

**31.** En lo que concierne a la presunta vulneración de la regla contenida en el artículo 150.19 de la Constitución, señala que cuando el legislador le otorga al Ejecutivo la facultad de desarrollar el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, no lo faculta en forma alguna para desconocer los mandatos superiores del debido proceso y del derecho de defensa, pues ello comporta, por obvios motivos, la aplicación de los principios de legalidad y de tipicidad o taxatividad.

**32.** Para el Ministerio del Interior esto es tan claro que *“el legislador en el artículo primero de la Ley 1609 de 2013 determina que el Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la citada ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.”*<sup>23</sup> Asimismo, *“determina en el artículo 4, ibídem, que los decretos que expida el Gobierno Nacional para desarrollar la citada Ley Marco de Aduanas, deberán sujetarse, tanto a los principios constitucionales, como a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, resaltando entre otros, los principios del debido proceso, publicidad, contradicción, favorabilidad, buena fe, imparcialidad y los principios especiales del derecho probatorio.”*<sup>24</sup>

**33.** De esta forma, sostiene que *“los decretos expedidos en desarrollo de la Ley marco 1609 de 2013, son claros ejemplos de la sumisión jerárquica que toda*

---

<sup>22</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda, p. 21.

<sup>23</sup> Intervención del Ministerio del Interior, p. 2.

<sup>24</sup> Intervención del Ministerio del Interior, p. 3.

*norma proferida en un estado social de derecho debe predicar dentro de la escala normativa nacional”,<sup>25</sup> por lo que “la afirmación del accionante sobre la vulneración de los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad por la norma cuestionada no constituyen soportes reales que sustenten la viabilidad de la acción impetrada.”<sup>26</sup>*

**34.** Así las cosas, concluye que la demanda no reúne las condiciones exigidas en la jurisprudencia constitucional para que sea posible su análisis de fondo, puesto que se basa en una *“particular visión del actor sobre lo que, en su sentir, implica el desconocimiento de los derechos de quienes sean sancionados administrativamente por presuntamente cometer actos en contra de la ley de aduanas”*.<sup>27</sup> En consecuencia, el Ministerio del Interior solicita a la Corte declararse inhibida para resolver de fondo la demanda y, en subsidio, declarar exequible la disposición acusada.

#### ***b) Intervención con solicitud de exequibilidad***

##### ***Universidad Externado de Colombia***

**35.** La Universidad Externado de Colombia, a través del Centro de Estudios Fiscales, advierte que los decretos que desarrollan una ley marco no son expedidos en virtud de las facultades *ad hoc* otorgadas por el Congreso de la República, sino que es la propia Constitución la que le da al Presidente dicha competencia. En consecuencia, señala que no es que el Congreso revista al Presidente de la República de facultades para legislar, sino que dicha facultad proviene directamente de la Constitución y, en consecuencia, según su criterio, la norma se ajusta al ordenamiento constitucional.

**36.** En ese entendido, considera que tratándose de la distribución de competencias en materia de aranceles, tarifas y comercio exterior, la Constitución establece una especial colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo en la regulación de las materias específicas objeto de ley marco. Esta especial distribución de las competencias entre ambas Ramas del Poder Público obedece, a su vez, dice, al propio dinamismo del comercio exterior y tiene incluso antecedente desde 1968, cuando se implementó la técnica legislativa de las leyes marco y los decretos reglamentarios para que el legislador fijara el marco general dentro del cual el Gobierno nacional debía regular, en concreto, el régimen de comercio exterior y de aduanas. Menciona que dichas competencias normativas se retomaron en la Constitución Política de 1991, en los literales b) y c) del numeral 19 del artículo 150, y en el numeral 25 del artículo 189, por lo que mal podría, entonces, desconocerse esta distribución mediante la imposición de medidas consistentes en derechos arancelarios por parte de la Rama Legislativa,

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Supra nota al pie 17.

<sup>27</sup> Intervención del Ministerio del Interior, p. 11.

usurpando a su paso funciones propias de la Rama Ejecutiva, y en particular del Presidente de la República.

**37.** Finalmente, enfatiza en que el Congreso de la República no carece de competencia para formular precisiones en las materias objeto de ley marco que debe desarrollar el Ejecutivo, ya que aquel es el legislador ordinario, y así ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. No obstante, refiere que, una vez señalados los criterios que debe seguir el Ejecutivo en determinada materia, como es el caso de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, le corresponde, entonces, al Ejecutivo establecer claramente el régimen sancionatorio aduanero y lo relacionado con el decomiso de mercancías, así como su procedimiento específico, aplicable de manera clara y en cumplimiento de los principios de legalidad y tipicidad que se derivan del debido proceso.

*c) Intervenciones con solicitud de inexecutableidad*

*i) Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)*

**38.** La Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX) comienza señalando que, de acuerdo con la caracterización efectuada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-140 de 2007, las leyes marco tienen como objeto regular asuntos cambiantes para permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad diversas materias; de ahí que el Ejecutivo tenga la atribución de modificar aranceles y tarifas, pero sin que se trate de una competencia absoluta.

**39.** Sobre esa base, sostiene que, según la propia Constitución, existe una condición adicional para que el Gobierno pueda realizar las modificaciones en asuntos arancelarios y de comercio exterior, y es que correspondan a razones de política comercial. Para la Asociación interviniente, estos aspectos únicamente estarían relacionados con los asuntos económicos del arancel de aduanas y, en consecuencia, se deberían excluir del ámbito regulatorio aquellos que adelanten una política fiscal o persigan objetivos de esta estirpe.

**40.** Considera, entonces, que el régimen sancionatorio y de decomiso no es una materia cambiante. Tanto así, que la actual regulación toma casi en su integridad el Decreto 2685 de 1999, salvo algunas adiciones importantes al régimen introducido con el Decreto 360 de 2016; y, que las modificaciones a dicho régimen no corresponden a razones de política comercial, es decir, no persiguen un objetivo de carácter económico.

**41.** De otra parte, advierte que los decretos que dicta el Ejecutivo para regular los contenidos de leyes marco no son normas con rango de ley, sino que “se



*trata de decretos reglamentarios cuya naturaleza es meramente ejecutiva.*<sup>28</sup> Bajo esa comprensión, señala que *“el régimen sancionatorio y de decomiso es facultad propia del legislador y, por tanto, no podría satisfacer dicha consideración un derecho reglamentario expedido por el Ejecutivo.”*<sup>29</sup>

**42.** En punto a la reserva de ley del régimen administrativo sancionatorio, aduce que la Corte Constitucional ha fijado un precedente y se ha pronunciado en diferentes providencias al respecto. Con apoyo en las consideraciones vertidas en las Sentencias C-346 de 2006, C-140 de 2007 y C-699 de 2015, destaca que: a) *“La reserva de ley en materia de derecho sancionatorio cambiario existe para la definición de los elementos básicos de la infracción cambiaria, el procedimiento sancionador, los entes encargados para imponer las sanciones y la definición misma de éstas últimas.”*; que b) *“... [e]n cualquiera de los dos casos, la extensión de esta responsabilidad no puede ser establecida sino por el legislador, bien en razón del principio de legalidad del tributo, bien en virtud del principio de reserva de ley en materia de derecho sancionatorio”*; c) *“[a]l 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.”*<sup>30</sup>

**43.** En ese orden de ideas, concluye señalando que *i)* la competencia sobre el régimen de aduanas se encuentra definida en la Constitución Política; *ii)* que al legislativo le corresponde definir las reglas y criterios generales que posteriormente serán reglamentados por el Ejecutivo; *iii)* que en ningún momento la Constitución permite delegar la atribución para definir el régimen sancionatorio y el decomiso del Legislativo al Ejecutivo; *iv)* que el Ejecutivo solo puede desarrollar los asuntos aduaneros de índole cambiante y que correspondan a razones de política comercial; *v)* que el régimen sancionatorio y de decomiso están amparados por la cláusula general de competencia legislativa; y, *vi)* que el Decreto 1165 de 2019, que contiene las disposiciones relativas a las sanciones y al decomiso, es una norma de naturaleza reglamentaria sin fuerza de ley. Por estas razones, ANALDEX considera que el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 debe ser declarado inexecutable.

#### ***ii) Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)***

**44.** El Instituto Colombiano de Derecho Tributario comienza señalando que en reunión del Consejo Directivo de esta instituto se llegó a la conclusión de que la disposición normativa demandada es contraria a la Constitución Política por

<sup>28</sup> Intervención de ANALDEX, p. 5.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Intervención de ANALDEX, pp. 5 y 6.

violiar el principio de reserva de ley, *“debido a que se limita a habilitar al Presidente de la República para regular el derecho aduanero sancionatorio con la única condición de que lo haga directamente mediante decretos de ley marco; esto es, sin que sea factible que delegue en las autoridades del ramo la potestad de regular la materia mediante resoluciones o actos administrativos diferentes de los aludidos decretos, pero sin delimitaciones ni lineamientos de ninguna clase.”*<sup>31</sup>

**45.** Sin embargo, precisa que esa unanimidad en la conclusión no tuvo lugar en lo que atañe a la viabilidad de la regulación compartida del derecho aduanero sancionatorio entre el Congreso y el Presidente de la República, pues a lo largo del debate surgieron dos posiciones, ambas con un estrecho margen de diferencia, que puede resultar de interés para la Corte. Dichas posiciones son explicadas del siguiente modo textual:

“Una de esas posiciones, mayoritaria, pero por un estrecho margen, sostuvo que sí es de recibo que la ley marco habilite al Presidente de la República para que, mediante decretos de ley marco, regule lo atinente a las sanciones por infracciones al régimen de aduanas. No obstante, fue y es enfática en que, en todo caso, la ley marco debe establecer los parámetros básicos que orienten y delimiten la potestad normativa a ejercer por el Presidente de la República. En apoyo de esa conclusión, reparó en que los numerales 19, del artículo 150, y 25, del artículo 189, de la Constitución Política, sujetan al derecho positivo aduanero, en general, a la concurrencia de leyes marco y decretos de leyes marco, justamente porque todo lo concerniente al arancel y al régimen aduanero requiere una regulación expedita y oportuna, que hace necesario prescindir de la complejidad que normalmente entrañaría la discusión y aprobación, en cada caso, de proyectos de ley sobre la materia. Agregó, sobre el particular, que no resulta coherente con esa motivación auspiciar la regulación del derecho positivo aduanero por la vía de ley marco y decretos de ley marco, pero someter el derecho aduanero sancionatorio a leyes en sentido estricto, sin posibilidad alguna de regulación compartida.

“Se puso de presente que, a lo largo de la historia normativa del derecho aduanero en Colombia, a diferencia de lo ocurrido con temáticas como la cambiaria o la financiera y bursátil, ha operado esa regulación compartida tanto en el régimen de aduanas general como en el sancionatorio en particular.

“Naturalmente, los parámetros o lineamientos básicos y generales que ha de contener la ley marco deben ser lo suficientemente claros y precisos para evitar la arbitrariedad y la inseguridad jurídica. En tal sentido, la ley marco ha de señalar los cauces para la tipificación de las conductas punibles en lo

---

<sup>31</sup> Intervención del ICDT, p. 4.

concerniente a los sujetos y a los actos en que se concreten, de manera que los decretos de ley marco puedan disciplinar el régimen sancionatorio con el detalle, la precisión y la pormenorización que se requiere.

“La segunda posición, a la postre derrotada, pero por muy estrecho margen, según se advirtió, fue y es enfática al descartar la regulación compartida entre el Congreso y el Presidente de la República en estos asuntos. A su parecer, cuando los numerales 19, del artículo 150, y 25, del artículo 189, constitucionales, someten el arancel y las demás temáticas aduaneras a ley marco y decretos de ley marco, lo hacen en función de un criterio de política comercial que no es dable hacer extensivo al derecho sancionador. “Agrega que en materia sancionatoria el principio de legalidad es estricto, en interés de la seguridad jurídica y del objetivo fundamental de descartar la arbitrariedad y la afrenta a cánones tan relevantes como el debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho de defensa. Esta segunda posición se funda adicionalmente en el artículo 29 de la Constitución Política, según el cual, la referencia a que nadie puede ser juzgado sino conforme a ‘leyes preexistentes’, exige que la tipificación de conductas sancionables se haga mediante una ley en sentido formal y no simplemente mediante decreto, ni siquiera en desarrollo de facultades extraordinarias.

“Puntualiza, al respecto, en los crecientes y dramáticos casos de arbitrariedades cometidas por autoridades de aduanas en Colombia al amparo de esa flexibilidad normativa que ha venido operando en el país.

“A estos criterios se agrega que no hay una justificación suficiente para que la regulación compartida en análisis no se permita en temáticas que en general son materia de ley marco y decreto de ley marco, para aludir a dos casos concretos que han dado lugar a importante jurisprudencia de la Corte Constitucional, como son el derecho de los cambios internacionales y el derecho financiero, bursátil y asegurador a que se refieren el literal c) del numeral 19 del artículo 150 y el numeral 24 del artículo 189 de la Carta, pero, en cambio, sí se admita en materia aduanera. Bueno es recordar, en el ámbito de esas materias propuestas a manera de ejemplo, que los regímenes sancionatorios han sido materia de decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de precisas facultades extraordinarias (*v.gr.*, los Decretos Ley 1074 de 1999 y 2245, de 2011). Sobre el particular se ha pronunciado la Corte en Sentencias como la C-343 de 2006, sobre régimen cambiario sancionatorio, o la C-1161 de 2000 sobre régimen financiero y bursátil.

“Hecha la anterior salvedad sobre las dos posiciones surgidas en el seno de su Consejo Directivo, el Instituto reitera que la disposición demandada debe ser declarada inexecutable porque viola, de manera ostensible, el principio de reserva de ley que ha de imperar en el derecho

sancionatorio.”<sup>32</sup>

### *iii) Universidad de Cartagena*

**46.** Para la Universidad de Cartagena, la norma demandada debe ser declarada inexecutable, por las siguientes razones: *i)* la determinación de los regímenes sancionatorios está reservada al legislador. Por ende, no puede el Ejecutivo, a partir de potestades reglamentarias, fijar dicho régimen; *ii)* el decomiso es entendido como una sanción puramente administrativa y, en tal sentido, la determinación de su régimen tiene reserva de ley; y, *iii)* los decretos que desarrollan leyes marco se expiden en ejercicio de una potestad reglamentaria de tipo especial ampliada, pero no tienen fuerza legal. Con base en lo anterior, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable la disposición demandada.

### *iv) Ciudadano Gabriel Ibarra Pardo*

**47.** El ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, experto invitado por la Corte para intervenir en este proceso, hizo un breve repaso sobre los antecedentes de la norma demandada y al respecto, expone que:

“...con anterioridad a la reforma constitucional del año 1968, la cláusula general de competencia estaba en cabeza del Congreso para legislar en materia de comercio exterior, aranceles, tarifas y demás disposiciones relativas al régimen de aduanas, y era mediante facultades extraordinarias *pro tempore* que el legislativo le otorgaba al ejecutivo, que este último regulaba materias atinentes al comercio exterior.

“El Acto Legislativo 1 de 1968 introdujo la noción de ‘Leyes marco o cuadro’, mecanismo de origen francés, ‘(...) *con el propósito de mantener el control político del Congreso sobre el ejecutivo, al fijar primero las pautas generales a las cuales este último debería someterse, permitiendo al mismo tiempo una gran agilidad normativa por parte del ejecutivo, la cual sería una herramienta eficaz para prever los cambiantes fenómenos del comercio exterior y de los demás asuntos económicos*’ (Negrilla fuera del texto original).

“El objetivo principal de las leyes marco fue ‘*resolver algunos asuntos técnicos que requieren urgencia en su decisión, por lo que no sería factible para ellos tener que someterse cada vez que fuere necesario al trámite de las leyes ordinarias en el Congreso. De esta forma, se ideó el mecanismo de la Ley-Cuadro que pretende, por un lado, sostener la competencia del Congreso para regular por vía legal diferentes aspectos de la vida comunitaria; y por otro, se adecúa a la urgencia con que se requiere*

---

<sup>32</sup> Intervención del ICDT, pp. 4 a 6.

*resolver los asuntos sometidos a dicho tratamiento’.*

“En este contexto, el Congreso expidió la Ley 6a de 1971, ‘por la cual se dictan normas generales, a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas’, al amparo del ordinal 22 de los artículos 76 y 120 de la Constitución anterior (Acto Legislativo No. 1 de 1968):

[...]

“Sin embargo, la Ley 6a de 1971, que constaba de solo tres artículos, fue considerada por muchos, de tal generalidad, que era realmente dudoso que constituyera un marco definido e idóneo para encuadrar la labor del ejecutivo. En efecto, esta norma no fijaba pautas específicas para que el Gobierno realizara su actividad en desarrollo de la ley marco.

“El primer artículo de esa ley, que fue el más amplio, se limitó a enumerar las distintas formas en que se podía modificar la tarifa de aduanas, y contemplaba una lista de objetivos, notoriamente ambiguos, que se debían tener en cuenta al variar el arancel. El segundo artículo establecía la intervención, mediante concepto previo no vinculante, del Consejo Nacional de Política Aduanera, que fue suprimido por el artículo 51 del Decreto 2350 de 1991. Por último, el tercer artículo, que constituyó el pilar y fundamento de la legislación aduanera expedida por el Gobierno desde 1971, dispuso que *‘Las modificaciones que se introduzcan al régimen de aduanas deberán consultar las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el esquema del Código Aduanero Uniforme acordado por la ALALC, los estudios existentes sobre legislación comparada y los progresos técnicos alcanzados en materia de administración aduanera, con el fin de revisar la legislación vigente y en especial la ley 79 de 1931.’*

[...]

“En esencia, el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política de 1991 corresponde en su contenido al artículo 76 numeral 22 de la antigua Constitución (en vigencia de la cual se expidió la antigua ley marco de aduanas).

[...]

“A su vez, el numeral 25 del artículo 189 Superior establece las competencias correlativas en cabeza del Ejecutivo.

[...]

“En virtud de los artículos citados, en enero 2 de 2013, el Congreso de la República expidió la Ley 1609 de 2013 que derogó la Ley 6a de 1971.”<sup>33</sup>

**48.** Hecha esta ilustración, el interviniente afirma que no cabe duda de que el objeto de la ley marco, al que se refiere el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, es permitir la agilidad requerida para que el Ejecutivo pueda modificar los aranceles cuando así lo demande el mercado, en momentos o coyunturas particulares, así como adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la realidad cambiante en lo que concierne a temas tales como: desdoblamientos arancelarios, incremento o reducción de tarifas, requisitos técnicos, clasificación de mercancías, regímenes de licencia de importación y demás circunstancias que no dan tiempo al trámite ordinario de una ley.

**49.** Sin embargo, no observa que dichas características se presenten en el régimen sancionatorio aduanero, escenario en el que, a su juicio, no existe la premura y urgencia propias de las materias anteriores, de ahí que para él sean inexistentes e inexplicables las razones por las cuales el régimen sancionatorio podría requerir este tipo de modificación y actualización constante.

**50.** En otras palabras, afirma que *“no existe fundamento para considerar que el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia aduanera requieran de la agilidad, urgencia y dinamismo que exigen las medidas de política comercial y que caracterizan las materias sujetas a la institución que se analiza [la ley marco].”*<sup>34</sup>

**51.** Lo anterior, lo lleva a concluir que *“no es admisible la hipótesis según la cual, el régimen sancionatorio en materia de aduanas debe ser modificado por el Gobierno de turno, porque ello atentaría gravemente contra la seguridad jurídica, además de que carece de legitimidad por quebrantar el principio de reserva de ley.”*<sup>35</sup>

**52.** Según el interviniente, *“no existe ningún desarrollo que indique que el régimen sancionatorio en aduanas constituya una excepción al principio de legalidad consagrado en la Carta, o que su expedición sea competencia del ejecutivo.”*<sup>36</sup> Así, comoquiera que no advierte relación entre el régimen sancionatorio aduanero y la competitividad del país, considera que *“ese régimen escapa a la regulación a través de leyes marco y decretos que la desarrollan, y debe responder al principio de reserva de ley, al igual que el régimen disciplinario, el régimen fiscal o el régimen penal o criminal del contrabando, que deben ser establecidos, definidos y regulados por el legislativo.”*<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Intervención del ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, pp. 2 a 5.

<sup>34</sup> Intervención del ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, p. 8.

<sup>35</sup> Intervención del ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, p. 13.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Intervención del ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, pp. 13 y 14.

**53.** Destaca, asimismo, que en la Sentencia C-1161 de 2000, al referirse a sanciones relacionadas con la actividad financiera –materia que se encuentra, al igual que el régimen aduanero, sometida a la figura de leyes marco– la Corte Constitucional fue clara en expresar que no es posible que el Gobierno establezca sanciones a través de decretos que desarrollan leyes marco, en la medida en que ello quebranta el principio de legalidad. Refiere que tales consideraciones *“son plenamente aplicables al caso objeto de análisis por cuanto, a pesar de que el régimen sancionatorio en materia de aduanas tiene una cierta conexidad con el régimen aduanero, no por ello pueden confundirse y concluirse que el Ejecutivo se encuentra facultado por la Constitución para regularlo, por la simple razón de que no lo establece así expresamente la Carta y, además, no existen razones de política comercial que así lo justifiquen.”*<sup>38</sup>

**54.** Por otro lado, advierte que la norma demandada, lejos de señalar pautas generales por las cuales debe regirse el Gobierno para modificar (por razones de política comercial) los aranceles, tarifas, y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, como demanda la naturaleza de una ley marco, lo que hace es delegar al Ejecutivo la expedición de los decretos que contengan las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como los procedimientos aplicables, sin que deba ceñirse a ningún criterio o marco general.

**55.** En ese sentido, concluye señalando que dicha “delegación” va más allá de lo que la Carta le permite al Legislativo, respecto de un asunto que nada tiene que ver con las razones de política comercial que limitan la órbita de actividad del Ejecutivo en el ámbito aduanero y que, en todo caso, está sujeto al principio de reserva de ley: *“el régimen sancionatorio aduanero que, desde luego, comprende la predeterminación normativa de conductas que constituyen infracción y la forma en la que éstas deben sancionarse, así como lo relativo al decomiso de las mercancías.”*<sup>39</sup>

#### **v) Ciudadano Andrés Mutis Vanegas**

**56.** El ciudadano Andrés Mutis Vanegas considera que la disposición acusada es contraria a la Constitución Política porque, conforme a los mandatos contenidos en el artículo 29 superior y según la jurisprudencia constitucional<sup>40</sup>, *“toda materia sancionatoria tiene reserva de ley, por lo que en ningún caso podría estar contenida en normas puramente administrativas como las que pueden expedirse en aplicación de los criterios definidos en el Ley marco 1609 de 2013.”*<sup>41</sup>

**57.** Señala que el mecanismo de las leyes marco, definido en el numeral 19 del

---

<sup>38</sup> Supra, p. 13.

<sup>39</sup> Intervención del ciudadano Gabriel Ibarra Pardo, p. 14.

<sup>40</sup> El interviniente cita las Sentencias C-1161 de 2000, C-340 de 2006, C-135 de 2016 y C-699 de 2015.

<sup>41</sup> Intervención del ciudadano Andrés Mutis Vanegas, p. 3.

artículo 150 constitucional, es de alcance excepcional y de interpretación restrictiva, lo cual implica que solo tienen este tratamiento aquellos temas en los que, de manera clara, el Constituyente expresó su voluntad de someterlos a este particular sistema de reparto competencial, y a ninguno otro podría dársele ese mismo tratamiento por la sola voluntad de alguno de los órganos y poderes constituidos.

**58.** En ese entendido, advierte que *“si bien es claro que las llamadas leyes marco son leyes ordinarias, sujetas al mismo trámite de cualquier otra ley, y que las disposiciones de ese tipo bien podrían hacer parte y aparecer incorporadas en cualquier ley, incluso mezcladas con otro tipo de normas ordinarias, lo que sí no es posible es que so pretexto de ‘señalar objetivos y criterios’ para que el Gobierno regule lo que es su función, una y otra cosa de conformidad con lo previsto en el numeral 19 del artículo 150 superior, se establezcan en realidad nuevas funciones, como la de regular por vía administrativa, temas que tienen reserva de ley.”*

**59.** En su criterio, no cualquier tema relativo al régimen de aduanas es objeto de una ley marco y de regulación exclusiva por parte del Gobierno nacional, sino únicamente las materias previstas en el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, que se refiere a la modificación por razones de política comercial de los aranceles, las tarifas y demás disposiciones concernientes a dicho régimen.

**60.** Así las cosas, para el interviniente *“es evidente que el establecimiento de un régimen sancionatorio y sobre decomiso de mercancías no es un asunto que pudiera relacionarse con razones de política comercial, por lo que no sería un tema que debiera regularse bajo este mecanismo, sino por el contrario, un tópico respecto del cual se seguiría la regla general, de libre configuración normativa por parte del legislador.”*<sup>42</sup>

**61.** Por último, concluye su intervención señalando que, en todo caso, la norma acusada no incorpora objetivos o criterios para que el Ejecutivo ejerza una función constitucional preexistente, conforme al contenido y objeto de la norma superior invocada como habilitante para su expedición, esto es, el literal c) del numeral 19 del artículo 150, razón por la cual, como lo sostuvo el ciudadano demandante, resulta también contraria a esta última norma constitucional.

#### **D. Concepto del Ministerio Público**

**62.** La señora Procuradora General de la Nación, en concepto número 6976 del 13 de agosto de 2021, le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

**63.** Indica que la Constitución, en sus artículos 150.19 literal c) y 189.25,

---

<sup>42</sup> Intervención del ciudadano Andrés Mutis Vanegas, p. 5.



permite, por razones de flexibilidad regulatoria y especialidad temática, que el régimen de aduanas se expida y realice de manera compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo, lo que incluye las disposiciones de tipo sancionatorio.

**64.** Para sustentar lo dicho, cita la Sentencia del 14 de agosto de 2008 (C.P. Mauricio Fajardo Gómez) y la Sentencia del 2 de octubre de 1997 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola), ambas del Consejo de Estado, y con fundamento en estos pronunciamientos, afirma que el Presidente de la República goza de amplias facultades para modificar el régimen de aduanas, incluyendo el procedimiento administrativo aplicable a las sociedades de intermediación aduanera y su régimen de sanciones administrativas.

**65.** Destaca que si bien, por regla general, la regulación de los trámites sancionatorios corresponde exclusivamente al legislador (reserva ordinaria de ley), lo cierto es que en materia de aduanas, por mandato especial del Constituyente en los artículos 150.19 literal c) y 189.25, la ordenación de los procedimientos aduaneros se realiza de manera conjunta entre el Congreso de la República y el Ejecutivo, de ahí que en el artículo 4 de la misma Ley 1609 de 2013, se den los lineamientos para que el Gobierno expida el régimen sancionatorio.

**66.** De esta manera, para el Ministerio Público, no se desconoce el principio de legalidad ni el de reserva de ley, toda vez que la distribución de facultades encuentra su fundamento en los artículos 150.19 y 189.25 superiores, razón por la cual la norma acusada resulta conforme a la Carta Política.

## **E. Resumen de las intervenciones**

**67.** A continuación se presenta un cuadro con el resumen del sentido de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público:

<b>Interviniente</b>	<b>Solicitud</b>
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Inhibición o, en subsidio, exequibilidad
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
Ministerio del Interior	
Procuraduría General de la Nación	Exequibilidad
Universidad Externado de Colombia	
Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)	Inexequibilidad
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	
Universidad de Cartagena	
Gabriel Ibarra Pardo	
Andrés Mutis Vanegas	

## II. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

68. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### B. Cuestión previa: la aptitud sustantiva de la demanda

69. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior solicitan dentro del presente proceso, como petición principal o subsidiaria, que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

70. En términos generales, sostienen que el primer cargo formulado por el demandante (violación del artículo 29 de la Constitución) no satisface los presupuestos jurisprudenciales de admisibilidad. Ello, por cuanto consideran que: *i*) si bien la demanda se dirige contra el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, los fundamentos de la acusación apuntan a atacar las disposiciones del Decreto 1165 de 2019, que se ocupan de regular el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, lo que dificulta su comprensión (*claridad*); *ii*) la acusación no recae sobre la norma que se demanda, sino sobre el contenido del Decreto 1165 de 2019, el cual no es susceptible del control constitucional a cargo de la Corte (*certeza*); *iii*) los argumentos presentados por el actor no demuestran de forma diáfana cómo la disposición normativa demandada desconoce el debido proceso y los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 29 de la Constitución (*especificidad*); *iv*) el cargo no propone un reproche de naturaleza constitucional, sino que parte de una interpretación subjetiva de la Ley Marco de Aduanas y de contenidos específicos del Decreto 1165 de 2019 (*pertinencia*); *v*) lo que ocasiona que no exista al menos un cargo concreto de constitucionalidad (*suficiencia*).

71. Para establecer si en esta oportunidad la Corte debe proferir una decisión inhibitoria, como lo proponen los mencionados intervinientes, es menester determinar, previamente, si la demanda presentada por el ciudadano Wadys Tejada Flórez se ajusta a los mínimos argumentativos de los cuales depende la prosperidad del juicio abstracto de constitucionalidad<sup>43</sup>. En particular, será necesario entrar a verificar la aptitud de los cargos formulados que, como se indicó en los antecedentes de esta providencia, plantean la violación de los

---

<sup>43</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, toda demanda de inconstitucionalidad debe contener: 1) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcritas literalmente por cualquier medio o aportándose un ejemplar de la publicación oficial; 2) la indicación de las normas constitucionales infringidas; 3) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de la violación; 4) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y 5) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

principios de legalidad y tipicidad, como garantías derivadas del debido proceso (art. 29 CP), y del principio de reserva de ley (art. 150 de CP), al haberse previsto que las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley marco expida el Gobierno Nacional y, por consiguiente, no determinar expresamente las conductas infractoras, las sanciones aplicables y el procedimiento correspondiente.

**72.** El artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en sus numerales 4° y 5°, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley allí enlistados.

**73.** Esta Corporación se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo.<sup>44</sup> En dichos pronunciamientos ha subrayado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad. Antes bien, responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima, que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Constitución Política.<sup>45</sup>

**74.** En esa medida, la exigencia de requisitos mínimos en las demandas de inconstitucionalidad busca “(i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad o no de las normas acusadas, comprometiendo así la eficiencia y efectividad de su gestión; y, (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera tal que no adelante, de manera oficiosa, el control concreto y efectivo de las normas acusadas. De hecho, por regla general, a la Corte Constitucional no le corresponde revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente demanden los ciudadanos, lo que implica que esta Corporación pueda adentrarse en el estudio de fondo de un asunto, sólo una vez se presente, en debida forma, la acusación ciudadana.”<sup>46</sup>

**75.** Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,

---

<sup>44</sup> *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-042 de 2002, C-405 de 2009, C-128 de 2011, C-584 de 2015, C-673 de 2015, C-658 de 2016, C-148 de 2018, C-190 de 2019, C-457 de 2020, entre otras.

<sup>45</sup> *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

<sup>46</sup> *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-447 de 1997, C-641 de 2010 y C-584 de 2015.

la Corte Constitucional ha establecido que, para que una demanda de inconstitucionalidad sea apta, el demandante debe: *i)* señalar las normas que acusa como inconstitucionales; *ii)* indicar las normas constitucionales que estima infringidas; *iii)* exponer las razones o motivos por las cuales la norma acusada viola la Constitución; *iv)* si se trata de la existencia de un vicio en el proceso de formación de la norma, debe, además, indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo como fue desconocido; y, por último, *v)* dar cuenta de la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

**76.** En lo que concierne al requisito de exponer las razones de la violación, la doctrina pacífica y reiterada de la Corte apunta a que dichas razones deben satisfacer unas condiciones mínimas para que sea posible realizar el control de constitucionalidad. Lo anterior, se traduce en que solo habrá lugar a la activación del respectivo juicio de inconstitucionalidad si la acusación presentada se apoya en razones *i) claras*, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; *ii) ciertas*, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; *iii) específicas*, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; *iv) pertinentes*, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, *v) suficientes*, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto,<sup>47</sup> esto es, “plantear al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad<sup>48</sup> que satisfaga dichas condiciones mínimas, es decir, debe proponer una verdadera controversia de raigambre constitucional.”<sup>49</sup>

**77.** Los requisitos de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, como se ha indicado, son mínimos, y buscan promover el delicado balance entre la observancia del principio *pro actione* –que impide el establecimiento de exigencias desproporcionadas a los ciudadanos a tal punto de hacer nugatorios sus derechos a la participación ciudadana y al acceso a la administración de justicia a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad<sup>50</sup> y el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley y a la jurisprudencia, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo participativo y la toma de decisiones de mérito por parte de esta Corporación.

---

<sup>47</sup> En la Sentencia C-1052 de 2001, sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

<sup>48</sup> *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-170 de 2004 y C-586 de 2016.

<sup>49</sup> *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997, C-447 de 1997 y C-426 de 2002.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-042 de 2015 y C-141 de 2018, entre otras.

**78.** El citado principio, entonces, aunque releva a la acción pública de inconstitucionalidad de tecnicismos o rigores formales, no exime al demandante de cumplir con una carga argumentativa mínima dirigida a justificar las razones por las cuales la norma objeto de reproche se considera contraria a la Constitución.

**79.** Cabe anotar que la oportunidad para verificar el cumplimiento de las exigencias formales de las demandas de inconstitucionalidad se da en el momento en que el magistrado sustanciador decide sobre su admisibilidad. Sin embargo, en reiterados pronunciamientos,<sup>51</sup> la Corte ha precisado que ello no impide que la Sala Plena, con apoyo en los elementos de juicio allegados al trámite y como resultado de sus deliberaciones, se decante por una decisión inhibitoria, luego de concluir que todos o alguno de los cargos formulados en la demanda carecen de la aptitud sustantiva requerida.

**80.** En el asunto *sub judice*, la Sala encuentra que los cargos contra el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 sí satisfacen las condiciones mínimas que dan lugar a la apertura del debate constitucional, por las siguientes razones:

**81.** *La demanda cumple con el requisito de claridad.* Si bien el actor hace algunas referencias al Decreto 1165 de 2019, “*Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013*”, del contenido de su demanda se advierte con claridad que lo que está cuestionado, como él mismo lo señala y lo explica expresamente, es el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, pues esta es precisamente la norma que prevé que las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, deberán estar consagradas en los decretos que en desarrollo de la ley marco expida el Gobierno Nacional lo que, a su juicio, viola la Constitución Política, por cuanto considera que esta no es una materia de aquellas sujetas a ley marco, sino que es de competencia exclusiva del legislador, es decir, que tiene reserva ordinaria de ley.

**82.** En esa medida, advierte que al no estar comprendidas en una ley ordinaria las conductas infractoras, las sanciones aplicables y el procedimiento para su imposición, sino en los decretos que se dictan por el Gobierno Nacional en desarrollo de una ley marco, los cuales son de naturaleza administrativa, se desconocen los principios de legalidad y tipicidad, que forman parte del conjunto de garantías que integran el debido proceso (art. 29 CP), así como el de reserva de ley (art. 150 CP).

**83.** Para sustentar su acusación, refiere que dichos principios son aplicables a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y, por lo mismo, operan en

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, C-378 de 2021, entre otras.

el ámbito del derecho administrativo sancionador; de ahí la exigencia de que cualquier conducta sancionable en materia aduanera deba estar previamente determinada en una ley, lo que, del mismo modo, implica que su definición no puede quedar al arbitrio del Ejecutivo en desarrollo de una ley marco.

**84.** En estos términos, la Corte encuentra que el concepto de la violación permite distinguir con facilidad cuál es la acusación formulada y las razones que la sustentan, al punto que la mayoría de los intervinientes y la señora Procuradora General de la Nación comprendieron el alcance de la demanda y no expresaron reparo alguno sobre las condiciones mínimas que ésta debía reunir. Antes bien, lograron exponer razones sustantivas acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto.

**85.** *La demanda cumple con el requisito de certeza.* En línea con lo anterior, se observa que, además, la demanda se estructura a partir de una proposición jurídica que se deriva expresamente del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, norma que, como se acaba de mencionar, establece que las disposiciones que constituyan el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, deberán estar consagradas en decretos de desarrollo de ley marco. Por ende, si para sustentar los cargos propuestos el actor aludió al Decreto 1165 de 2019, modificado por el Decreto 360 de 2021, la Sala entiende que ello lo hizo con el propósito de demostrar cómo el régimen sancionatorio aduanero, a pesar de tener reserva ordinaria de ley según su planteamiento, en la actualidad se encuentra regulado íntegramente en una norma de naturaleza administrativa expedida por el Gobierno nacional, lo que constituye la base fundamental de su reproche.

**86.** *La demanda cumple con los requisitos de especificidad y pertinencia.* Para justificar lo que considera un traslado de competencias no autorizado por la Constitución, el actor hace un esfuerzo notable por analizar el contenido y alcance de las leyes marco, y a partir de su naturaleza restrictiva reconocida en la jurisprudencia constitucional, demuestra con argumentos estrictamente constitucionales, por qué el régimen sancionatorio aduanero, incluido el decomiso de mercancías, a su juicio, no es una materia que deba regularse mediante decretos administrativos expedidos en desarrollo de leyes marco.

**87.** Del mismo modo, realiza un ejercicio argumentativo serio y razonable para fundamentar la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013, con base en la doctrina de esta Corporación que señala que la configuración de regímenes sancionatorios es potestad exclusiva del legislador, y en que medida, entonces, la regulación del régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, por parte del Ejecutivo, desconoce el debido proceso y los principios constitucionales de tipicidad y de reserva de ley.

**88.** *La demanda cumple con el requisito de suficiencia.* Dado que la sustentación de los cargos, en la forma expuesta, contiene razonamientos lo

suficientemente fundados y persuasivos para suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, también se tiene por acreditado el requisito de suficiencia.

**89.** En ese orden de ideas, la Sala observa una acusación concreta planteada en términos que satisfacen las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por consiguiente, la Sala adoptará una decisión de fondo dentro de presente proceso.

### **C. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión**

**90.** Visto lo anterior, 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.

**91.** Para responder a estos cuestionamientos, la Sala se ocupará de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre *i*) las leyes marco o cuadro como modelo de colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo; *ii*) el ámbito de competencia de las leyes marco en materia de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, y la facultad regulatoria del Ejecutivo en esta materia; *iii*) la potestad sancionatoria de la administración en materia aduanera, y, *iv*) los principios de legalidad, tipicidad y de reserva de ley. Luego de agotar este estudio, la Sala procederá a examinar concretamente la disposición acusada.

### **D. Solución del primer problema jurídico**

*a) Las leyes marco o cuadro como modelo de colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo*

**92.** En varias ocasiones esta Corporación ha tenido oportunidad de referirse a las denominadas *leyes generales*, también conocidas como *leyes marco* o *cuadro*.<sup>52</sup>

**93.** Aquí es necesario resaltar que su introducción en el ordenamiento jurídico colombiano no es novedosa. 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 deposiciones 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 deposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refería el ordinal 22 del artículo 76. En virtud de tales disposiciones, conforme al régimen anterior a la Constitución de 1991, el Congreso de la República expidió, *v.gr.*, las leyes generales 6<sup>a</sup> de 1971,<sup>53</sup> 48 de 1983,<sup>54</sup> 7<sup>a</sup> de 1985<sup>55</sup> y 9<sup>a</sup> de 1991<sup>56</sup>, y con sujeción

---

<sup>52</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-510 de 1992, C-408 de 1994, C-608 de 1999, C-700 de 1999, C-1161 de 2000, C-343 de 2006, C-140 de 2007, C-723 de 2007, C-026 de 2020 y C-028 de 2021, entre otras.

<sup>53</sup> Por la cual se dictaron las normas generales a las cuales debía sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. En ella se dispuso que las modificaciones que en el Arancel de Aduanas decretara el Gobierno se efectuarían con sujeción a las siguientes normas generales: a) Actualización de la Nomenclatura, así como de sus correspondientes reglas de interpretación, notas legales y notas explicativas, para lo cual podía adoptar las modificaciones que estableciera el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y establecer las notas adicionales o complementarias de las notas legales que estimare conveniente; b) Reestructuración de los desdoblamientos de las posiciones de la Nomenclatura, teniendo en cuenta las modificaciones que fuera necesario introducir en las posiciones principales y la conveniencia de establecer desdoblamientos específicos respecto de determinadas mercancías según fuera su importancia para el desarrollo económico del país; c) Actualización de las Normas de Valorización de mercancías, para lo cual podía incorporar los ajustes que periódicamente acordara el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas tanto de la Definición del Valor, como de sus respectivas Notas Legales e Interpretativas y establecer los mecanismos y reglamentaciones conducentes a la percepción adecuada y regular de los gravámenes arancelarios; d) Restricción o derogatoria de exenciones de derechos arancelarios de importación, cuando fueran incompatibles con la protección que debía otorgarse a la producción y al trabajo nacionales; e) Variación en la tarifa, con miras a la consecución de los siguientes objetivos: 1) Estimular el crecimiento económico del país de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico y social; 2) Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional, en forma que le permitiera abastecer a precios justos las necesidades del consumo interno y competir satisfactoriamente en los mercados externos; 3) Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas; 4) Promover la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital, que puedan producirse económicamente en el país; 5) Propiciar las inversiones y propender por el empleo óptimo de los equipos existentes que incrementen la utilización de los recursos naturales, la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento de las exportaciones. 6) Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el Gobierno en defensa del consumidor, y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos, y 7) Atender las obligaciones del país, contempladas en tratados y convenios internacionales de carácter multilateral o bilateral y especialmente las relativas a los programas de integración económica latinoamericana. Las modificaciones que se introdujeran al régimen de aduanas debían consultar las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el esquema del Código Aduanero Uniforme acordado para la ALALC, los estudios existentes sobre legislación comparada y los progresos técnicos alcanzados en materia de administración aduanera, con el fin de revisar la legislación vigente y en especial la Ley 79 de 1931. La Ley 6 de 1971 fue derogada por la Ley 1609 de 2013, por la cual se dictan normas generales a las



a las reglas generales en ellas contenidas, el Gobierno Nacional expidió los decretos que regularon las materias para las cuales la Constitución le atribuyó las citadas competencias.

**94.** La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 determinó que “[l]a Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, dejando al Presidente de la República la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que, a su juicio, las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la ley.”<sup>57</sup>

**95.** De conformidad con lo anterior, la Constitución de 1991, en los artículos 150.19, literales a) al f), 150.22, 189.16, 322 inciso tercero y 372, contempla varios casos en los cuales le atribuye al Congreso de la República, mediante la expedición de leyes que la doctrina ha denominado ‘marco’ o ‘cuadro’, dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales deben sujetarse varias autoridades para, en ejercicio de facultades administrativas, regular determinadas materias.

---

cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, expedida al amparo de la Constitución de 1991.

<sup>54</sup> Por la cual se expidieron normas generales a las cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional para regular aspectos del comercio exterior colombiano. Esta Ley fue derogada por la Ley 7 de 1991.

<sup>55</sup> Por la cual se dictaron las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país; así mismo, mediante normas ordinarias previstas en dicha Ley, se creó el Ministerio de Comercio Exterior, se determinó la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crearon el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confirieron unas autorizaciones y se dictaron otras disposiciones.

<sup>56</sup> Por la cual se dictaron normas generales a las que debía sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptaron medidas complementarias. Esta Ley fue modificada por la Ley 31 de 1992, expedida al amparo de la Constitución de 1991.

<sup>57</sup> Asamblea Nacional Constituyente. “Regulación Financiera, Crédito, Deuda Externa, Comercio Exterior, Régimen de Aduanas.” Informe - Ponencia. Gaceta Constitucional No. 53, Bogotá D.E, jueves 18 de abril de 1991, p. 12. En el mismo sentido, véase, Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Rafael Ignacio Molina Giraldo, Rodrigo Lloreda Caicedo, Miguel Antonio Yepes Parra, Carlos Ossa Escobar, Carlos Lemos Simmons y Oscar Hoyos Naranjo. Gaceta Constitucional No. 74, Bogotá D.E, miércoles 15 de mayo de 1991, p. 7. Mediante la Sentencia C-510 de 1992, la Corte recordó que: “La Asamblea Nacional Constituyente conservó esta modalidad de ley, adicionando a las materias objeto de las mismas que contemplaba la anterior Constitución las siguientes: La regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP artículo 150-19-d, e y f). A este respecto se lee en el informe-ponencia: ‘La Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dejando al Presidente la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que a su juicio las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la ley’ ... // La consagración de las leyes marco, sin embargo, no tuvo la extensión que ella revestía en el proyecto presentado por el Gobierno, y al hacerlo se buscó conferirle contornos más precisos y suprimir en algunos casos la iniciativa exclusiva del Gobierno para proponerlas. Entre las causas que, a juicio de la Asamblea Nacional Constituyente, habían debilitado profundamente al Congreso, se encontraban el uso abusivo de las facultades extraordinarias y la utilización de las facultades constitucionales de las leyes marco ‘con lo que prácticamente se entregan numerosas y cardinales funciones privativas del Congreso’ (Ponencia sobre la función legislativa, Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991).”

96. En efecto, el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución faculta al Congreso de la República para dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) organizar el crédito público; b) regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) **modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;** d) regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública; y, f) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, funciones que en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no pueden arrogárselas. Así, mediante este instrumento, el legislador no regula, señala, modifica o fija porque tales competencias le han sido atribuidas a una autoridad de carácter administrativo, en este caso al Gobierno Nacional. Por ello, complementariamente, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución<sup>58</sup> le atribuye al Presidente de la República las facultades de organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y, regular el comercio exterior.<sup>59</sup>

97. Así mismo, el numeral 22 del artículo 150 le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva. De manera correlativa, el artículo 372 de la Constitución prevé 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, al tiempo que señala que el Congreso de la República debe dictar la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones<sup>60</sup> y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los Estatutos del Banco en los que se

---

<sup>58</sup> Mientras en el régimen constitucional anterior existía una exacta correspondencia entre las materias previstas en la norma que facultaba al Congreso de la República para expedir las leyes marco (art. 76, numeral 22) y la norma que facultaba al Presidente de la República para regular las materias en ella previstas con sujeción a tales leyes (art. 120, numeral 22), a tal punto que la segunda remitía a las leyes previstas en la primera, en la nueva Constitución no hay una total y exacta correspondencia de materias entre las previstas en el numeral 19 del artículo 150 y las contempladas en los numerales 16 y 25 del artículo 189.

<sup>59</sup> La misma norma le atribuye al Presidente de la República la facultad de ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley, pero tal facultad debe concordarse con lo previsto en el artículo 335 de la misma Constitución el cual determina que la ley regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

<sup>60</sup> El inciso segundo del artículo 371 de la Constitución establece que son funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y, servir como agente fiscal del Gobierno, todas las cuales se deben ejercer en coordinación con la política económica general.

determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del Gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.<sup>61</sup>

**98.** Por su parte, en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución<sup>62</sup> le asigna al Presidente de la República la facultad de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.<sup>63</sup>

**99.** Igualmente, el inciso tercero del artículo 322 de la Constitución determina que, con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.<sup>64</sup>

**100.** Como puede apreciarse, la Constitución mantuvo las leyes generales, también llamadas leyes marco o cuadro, y amplió las materias que deben ser objeto de las mismas mediante normas generales que señalen los objetivos y criterios contenidos en ellas, con sujeción a las cuales han de ser reguladas mediante actos administrativos que se expidan por diferentes autoridades, sin que estén permitidas interpretaciones que extiendan su ámbito a otros asuntos o materias.

---

<sup>61</sup> Tales disposiciones están contenidas en la Ley 31 de 1992, considerada principalmente como una ley general. En la Sentencia C-489 de 1994, la Corte señaló que la ley sólo debe fijar “por vía general y abstracta, el ámbito de funciones del Banco” y así lo reiteró, entre otras, en la Sentencia C-208 de 2000.

<sup>62</sup> En el numeral 16 del artículo 189 se prevé una materia que no está prevista en el numeral 19 del artículo 150, pero sin embargo, para regularla, se exige una ley general. En la Sentencia C-262 de 1995, la Corte Constitucional señaló: “... De otro lado, se observa que ... en el caso del numeral 16 del mismo artículo 189 de la Carta, se establece que la ley sólo puede definir o señalar los *principios y reglas generales* con sujeción a los cuales el Ejecutivo podría modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, lo cual a su vez, se encuadra bajo el concepto de leyes marco según la noción doctrinaria y jurisprudencial que también se ha elaborado a partir de la Reforma de 1968, y que admite que, por esta vía, el Constituyente limita el ámbito de las competencias legislativas del Congreso en determinadas y precisas materias, hasta el punto de que el legislador sólo queda habilitado para que defina los *principios y objetivos generales* que regulan la materia, a los cuales debe sujetarse el Gobierno para su actuación administrativa, dejando, como se observa, al ejecutivo el amplio espacio que resta para regular en detalle la materia en cada caso. En este sentido, las funciones de ‘Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales...’, debe cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la ley, lo que presupone que no pueden ser ejercidas sin ley intermedia y que ésta sólo pueda establecer principios y reglas generales; de igual modo, nada se opone a que estos principios y reglas generales contenidos en la ley y que se interponen entre la Constitución y la competencia administrativa reglada, se expidan para determinados sectores generales de la administración nacional, en razón de sanos criterios de diferenciación, en los que se tengan en cuenta, por ejemplo, los distintos tipos o clases de entidades u organismos administrativos.”

<sup>63</sup> Las normas generales y en ellas los criterios y los objetivos con sujeción a los cuales el Gobierno debe ejercer tales funciones, están contenidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, considerado como una norma general, cuadro o marco, según lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1999 al revisar su constitucionalidad.

<sup>64</sup> *Cfr.*, Ley 1 de 1992 revisada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-541 de 1993.

**101.** Con la Sentencia C-510 de 1992, la Corte señaló que “[e]s fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto.”<sup>65</sup> Y, agregó en esa misma sentencia que, “[c]on base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas” entre la ley y el acto administrativo regulador. A la ley se le confía la determinación de las reglas generales y en ellas los objetivos y criterios conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse de la regulación de las materias objeto de tales instrumentos normativos. De esta manera se garantiza en favor del acto administrativo un ámbito de regulación, “como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el ‘marco’ dentro del cual se dictarán” los actos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador.<sup>66</sup>

**102.** A su vez, en la Sentencia C-013 de 1993 la Corte indicó que “[l]a institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo”; así, el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad de regulación con sujeción a esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación.<sup>67</sup>

**103.** De igual manera, en la Sentencia C-133 de 1993, la Corte señaló que la expedición de toda ley marco supone una distribución de potestades y facultades entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. El Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide decretos destinados a regular en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la Constitución con sujeción a las reglas generales contenidas en la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad.<sup>68</sup>

**104.** Bajo la misma orientación, en la Sentencia C-428 de 1997, la Corte sostuvo que la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan únicamente las grandes directrices, los objetivos

---

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1992.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1993.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 1993.

y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador.<sup>69</sup>

**105.** A su vez, en la Sentencia C-129 de 1998, la Corte precisó que los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, no gozan de fuerza material de ley. Ellos tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece. Son decretos típicamente administrativos,<sup>70</sup> motivo por el cual, señaló, la Corte Constitucional no es el tribunal competente para resolver acerca de su constitucionalidad, según resulta de las expresas normas contenidas en los artículos 237, numeral 2, y 241 de la Carta Política.<sup>71</sup>

**106.** Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, en la Sentencia C-196 de 1998, la Corte determinó que el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación. En efecto, dijo, “lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.”<sup>72</sup>

**107.** Por ello, la Corte señaló que, “[s]i el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136,

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 1997.

<sup>70</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-129 de 1998.

<sup>71</sup> Esta tesis fue reiterada por la Corte en la Sentencia C-199 de 1998.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-196 de 1998.

numeral 1, de la Constitución Política: ‘Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades’.”<sup>73</sup> Esto no quiere decir, subrayó, que “como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley”, pero “[l]o que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco’.”<sup>74</sup>

**108.** Con la Sentencia C-608 de 1999, la Corte Constitucional explicó que “[l]o característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.”<sup>75</sup> Por ello, “...la existencia de áreas de regulación nítidamente demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar.”<sup>76</sup> De allí que “resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan.”<sup>77</sup>

**109.** Más adelante, en la Sentencia C-432 de 2004, señaló que “la justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a ciertas materias que se caracterizan por su variabilidad y contingencia, razón por la cual, se torna imprescindible como una técnica de buen gobierno, que el ejecutivo disponga de la potestad de ajustar y adecuar estas regulaciones a las exigencias del interés público”.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-608 de 1999.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> En relación con la flexibilidad que se atribuye a este tipo de leyes, en sentencia C-608 de 1999, esta Corporación manifestó que “*Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la*

**110.** Se trata, por consiguiente, de materias o asuntos sometidos a constantes cambios y de ahí que, en el caso *sub examine*, resulte congruente con la naturaleza de esta tipología de instrumentos normativos que sea el Gobierno el que haya quedado facultado por la Constitución Política para modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Ello significa que las materias que no sean cambiantes habrán de mantenerse bajo la órbita competencial del legislador y, por otra, porque la Constitución misma previó una condición para que pueda efectuarse dicha modificación: que corresponda a razones de *política comercial*.

**111.** En la Sentencia C-723 de 2007, la Corte reiteró que las leyes marco “representan una técnica de producción normativa compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo que desarrolla el principio de colaboración armónica previsto en el artículo 113 de la Constitución”<sup>79</sup>, y por medio de estas, la Constitución limitó al Congreso de la República su papel a la expedición de normas generales en las que se fijan reglas, pautas o directrices con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional debe ejercer las facultades de organizar, regular, señalar, modificar o fijar las materias para las cuales se le atribuye competencia mediante decretos de naturaleza administrativa. Sobre dicho modelo colaborativo, en la referida sentencia la Corte resaltó que:

“Esta forma de producción normativa exceptúa, o más bien atenúa, la cláusula general de competencia legislativa que la Constitución atribuye al Congreso, ya que en relación con las materias objeto de ley marco, el Legislativo no puede regular exhaustivamente la materia, sino circunscribirse a fijar pautas generales. De modo correlativo, ella amplía el ámbito de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, puesto que le faculta ya no sólo para disciplinar aquellos aspectos necesarios para el cabal cumplimiento de las leyes, sino que le encomienda la tarea de completar la legislación atendiendo a las directrices generales fijadas por el Congreso.

“Por lo anterior, los decretos expedidos por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco se distinguen de los decretos reglamentarios por la mayor amplitud de las facultades regulatorias que caracteriza a los primeros. En relación con este tipo de decretos la Corte ha explicado que ‘gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política –dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar–’, pero ‘no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva’.”

---

*actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto(...). Véase, igualmente, la sentencia C-1218 de 2001.*

<sup>79</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-723 de 2007.

**112.** De igual manera, en la Sentencia C-723 de 2007, la Corte aclaró que las leyes marco o cuadro no implican una delegación al Ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo, pues mediante ellas el Congreso solo se limita a fijar reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno ejerce las facultades que la Constitución le atribuye en las materias a que ellas se refieren, razón por la cual los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decretos cuyo control de constitucionalidad y de legalidad compete al Consejo de Estado.<sup>80</sup> Por esa misma razón, advirtió que, “una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia, por lo cual, las normas contenidas en ellas ‘pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente’”.<sup>81</sup>

**113.** Bajo esa comprensión, la actividad de regulación del Gobierno prevista en la Constitución solo es de índole administrativa, pues a través de ella el Gobierno no está investido de facultad legislativa, sino que debe ejercer sus competencias de desarrollo normativo con sujeción a las reglas generales que fije el legislador y a través de las cuales éste no ejerce facultad regulatoria alguna.

**114.** La Corte ha explicado que el empleo de esta técnica de producción normativa “se justifica por la existencia de **asuntos que es preciso regular de manera ágil y oportuna**, por estar sometidos a variables en constante transformación, y para los cuales se requiere además la aplicación de conocimientos altamente especializados. De ahí que, en relación con este tipo de materias, la técnica de legislación marco busque conciliar dos exigencias: en primer lugar, las impuestas por el principio democrático, al otorgar al Congreso la competencia para fijar, a través de la ley, criterios y objetivos generales que han de servir como parámetro para un desarrollo normativo posterior por parte del Ejecutivo. En segundo lugar, satisfacer imperativos de eficiencia en el tratamiento de asuntos que requieren de particular dinamismo y especialización, para lo cual se confía al Gobierno la regulación de sus aspectos particulares, en el entendido que éste dispone de sistemas de información técnica más adecuados y procedimientos más ágiles de creación normativa, sustraídos al ritmo necesariamente más lento que es propio de la deliberación parlamentaria (sic).”<sup>82</sup> (negrita fuera de texto)

**115.** En esa medida, es claro, entonces, que los asuntos objeto de regulación por parte del Gobierno, con sujeción a las reglas generales contenidas en las leyes cuadro o marco, corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio, cuya regulación correría el riesgo de desactualizarse si no se cuenta con cierto grado de flexibilidad.

---

<sup>80</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2007.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-723 de 2007



***b) El ámbito de competencia de las leyes marco en materia de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, y la potestad regulatoria del Ejecutivo en esta materia***

**116.** Según se acaba de mencionar, las materias reservadas para que sean objeto de leyes marco son las relacionadas con la modificación, por razones de política comercial, de los aranceles y tarifas, esto es, los impuestos que se cobran o aplican a la importación de una mercancía determinada para que pueda ingresar al país, y las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Tal régimen, comprende el conjunto de normas jurídicas que, con sujeción a la Constitución y a la ley general de aduanas, regulan las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración aduanera y quienes intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías, hacia y desde el territorio aduanero nacional. De manera concreta comprende, por lo menos, las siguientes materias: 1) La regulación de las obligaciones aduaneras, su alcance y naturaleza; los obligados y los responsables aduaneros, que incluye los requisitos y obligaciones del importador y exportador; la obligación aduanera en la importación, en la exportación y en el régimen de tránsito; los exportadores autorizados y los operadores económicos autorizados. 2) Los procedimientos para el cumplimiento de los trámites, operaciones y obligaciones aduaneras, así como para la aplicación de los diferentes regímenes aduaneros, lo cual incluye las declaraciones de importación, exportación y tránsito aduanero. 3) El régimen para la constitución, vigencia y renovación de las garantías. 4) El régimen de declarantes con el objeto de adelantar los procedimientos y trámites de importación, exportación o tránsito aduanero, tales como agencias de aduanas, usuarios aduaneros permanentes, los usuarios altamente exportadores y las sociedades de comercialización internacional, 5) El régimen de las zonas primarias aduaneras; la inscripción, autorización o habilitación de usuarios aduaneros. 6) El régimen de importación, que comprende la llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional, las provisiones de a bordo para consumo y para llevar, el proceso de importación, la importación ordinaria, la importación con franquicia, la reimportación por perfeccionamiento pasivo, la reimportación en el mismo estado, la importación en cumplimiento de garantía, la importación temporal para reexportación en el mismo estado, la importación temporal para perfeccionamiento activo, la importación para transformación y/o ensamble, el tráfico postal y envíos urgentes, las entregas urgentes, la modalidad de importación de viajeros, la importación de petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo por poliductos y/u oleoductos, las declaraciones de legalización y corrección y modificación de la declaración, la clasificación, origen y valoración. 7) El régimen de exportación de mercancías, que comprende las modalidades de exportación, la exportación definitiva, la exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, la exportación temporal para reimportación en el mismo estado, la reexportación, el reembarque, la exportación por tráfico postal y envíos urgentes, la exportación de muestras sin valor comercial, las exportaciones temporales realizadas por viajeros, la

exportación de menajes, los programas especiales de exportación, la modificación de la declaración de exportación y declaración e corrección, el control al transporte y la exportación de café y la exportación de petróleo y/o combustibles líquidos derivados del petróleo por poliductos y/u oleoductos. 8) El régimen de tránsito aduanero, las operaciones de transporte multimodal, el cabotaje y el transbordo, el tráfico fronterizo y transporte entre ciudades fronterizas del territorio aduanero nacional. 9) El régimen de las zonas francas, sus operaciones y las obligaciones y responsabilidades de los usuarios de éstas. 10) Los regímenes de las zonas de régimen aduanero especial. 11) Los controles aduaneros que incluye el sistema de control de riesgo, la solicitud y suministro de información, las facultades de fiscalización y las medidas cautelares.

**117.** En efecto, el artículo 150.19, literal c) de la Constitución prescribe expresamente lo siguiente:

**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

[...]

**c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;**” (negrita y subraya fuera de texto)

**118.** Lo anterior significa que, con sujeción a los objetivos y criterios señalados en las normas generales dictadas por el Congreso mediante leyes marco, al Gobierno le corresponde “modificar”, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, pero no regular originariamente, pues, como lo precisó la Corte en jurisprudencia temprana, “*el presupuesto de la facultad de modificación es su previo establecimiento legal*”.<sup>83</sup>

**119.** A su turno, el artículo 189.25 del mismo ordenamiento constitucional establece una competencia correlativa en cabeza del Ejecutivo del siguiente tenor:

**“ARTICULO 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

---

<sup>83</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1992.

[...]

**25. ... modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas...** (negrita y subraya fuera de texto)

**120.** Sobre el alcance de estas disposiciones, la Corte se ha preguntado si todos los aspectos del régimen aduanero quedan sometidos a la disciplina de las leyes marco y de sus decretos de desarrollo o si, por el contrario, existen asuntos que se sustraen a este tipo de regulación y, por lo tanto, el legislador, en virtud de cláusula expresa de regulación o en virtud de la cláusula general de competencia, conserva o tiene una potestad legislativa plena.

**121.** En respuesta a este interrogante, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte ha señalado que no cualquier tema relativo al régimen aduanero es objeto de una ley marco y de regulación exclusiva por parte del Ejecutivo, sino únicamente en los términos establecidos en el artículo 150.19, literal c) antes citado.

**122.** Para tal efecto, ha recurrido a la distinción entre dos tipos de finalidades que persiguen las normas aduaneras: las de *política comercial* y las de *política fiscal o tributaria*. Sobre esa base, se ha llegado a la conclusión de que la Carta Política tan solo faculta al Gobierno para modificar, mediante decretos administrativos expedidos con sujeción a las normas generales contenidas en una ley cuadro o marco, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas que se orientan al logro de finalidades o razones de política comercial, de modo que las medidas que persigan otros fines como, por ejemplo, de política fiscal (recaudo de ingresos para el Estado), son competencia exclusiva del legislador en los términos del artículo 338 de la Constitución Política, lo cual exige la expedición de leyes ordinarias.

**123.** La Corte ha definido que dentro de las razones de política comercial están incluidos temas relacionados con la política económica en general, tales como: i) lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo, ii) apoyar y facilitar la iniciativa privada, iii) otorgarle una protección adecuada a la producción nacional y, iv) coordinar las políticas y regulaciones en materia de comercio exterior con las políticas arancelaria, cambiaria, monetaria y fiscal.<sup>84</sup>

**124.** El primer pronunciamiento que sentó las bases de esta doctrina jurisprudencial es la Sentencia C-510 de 1992. En esta providencia se declaró la inexecutable del Decreto Ley 2183 de 1991, por medio del cual el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias conferidas por el legislador, modificó el régimen de saneamiento aduanero. La Corte determinó que el Ejecutivo no tenía competencia para regular una materia de naturaleza

---

<sup>84</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-798 de 2004.

impositiva, como lo es el régimen de saneamiento aduanero, a través de un decreto ley expedido en virtud de facultades extraordinarias.<sup>85</sup> Dicha decisión la sustentó en las siguientes consideraciones:

“La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, **cuando utiliza la expresión ‘por razones de política comercial’ está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta estirpe.**

[...]

“La materia del Decreto -fijación de la tarifa *ad valorem* que debe pagarse sobre las mercancías que se someten al procedimiento de saneamiento-, atendidas las finalidades del mismo, no guarda relación alguna con las funciones y cometidos especiales de la ley marco y de sus respectivos decretos reglamentarios. En primer término, este tipo de ley debe referirse a las reglas generales a las cuales se sujetará la modificación del régimen de aduanas por razones de política comercial, **las que por definición son ajenas a la judicialización, desjudicialización, penalización o despenalización de una conducta**, así ella esté ligada materialmente con el comercio exterior. **El saneamiento no expresa una política comercial sino una política judicial del Estado y es emanación del *ius puniendi*.**

---

<sup>85</sup> En esta sentencia la Corte citó los siguientes apartes de intervenciones en la Asamblea Nacional Constituyente: "... Pensamos que el Jefe del Estado en ejercicio de lo preceptuado debería limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso y abstenerse de ensanchar el fondo de horizontes. Lo anterior en razón de que al desarrollar las pautas generales debe guardar la debida correlación con la función puramente administrativa que le asigna el artículo 120 numeral 22. Y a ello se debería atener el Ejecutivo para evitar entrar en pugna con los principios jerárquicos del orden superior. Sin embargo, la práctica muestra que, en algunos casos, por la vía reglamentaria se han establecido cargas para el Estado o se han asumido obligaciones que afectan directa o indirectamente su patrimonio y, en consecuencia el de los particulares. || " Por ejemplo, respecto del tema de los aranceles y las tarifas cabría hilvanar reflexiones de diversa naturaleza. A la luz de la técnica fiscal se trata de contribuciones que exclusivamente compete establecer a los órganos de representación ciudadana. Hunden sus raíces en el principio universalmente reconocido y acatado de que no hay impuesto sin representación (...) || " De manera que en el desarrollo de la norma constitucional se ha ido mucho más lejos que lo previsto y de la filosofía que la inspira (...) Sin ir más lejos nos limitamos a citar la Ley 07 de este año por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país (...) Pero al recorrer su articulado se observa que se habilita al Ejecutivo para establecer los aranceles, sobretasas aplicables a las importaciones y subsidios. Y, también al amparo y dentro del contexto de una ley marco se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias (...)"La rama legislativa al mismo tiempo que impulsa y otorga una cierta libertad a la acción del Estado, orienta y guía al Ejecutivo en su función de regulación (el informe se refiere a las leyes cuadro). Pero, sin que esa habilitación lo autorice a arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder como por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas, o con objetivos de política macroeconómica, tales como el control de la inflación (...) Así se desprende de la sustancia de las materias asignadas a dicha técnica, las cuales involucran intereses fundamentales de la nación, en su conjunto"(Ponencia sobre la Función Legislativa, Gaceta Constitucional No. 51, martes 16 de abril de 1991, pág. 7).

“En segundo término, el saneamiento, no traduce una política comercial sino que da vida a un instrumento de recaudo de ingresos fiscales, y a ello se circunscribe concretamente el Decreto acusado. Ya se ha reiterado suficientemente en esta sentencia que el radio de acción de la ley marco y de su decreto reglamentario, en materia aduanera, sólo puede ocuparse primariamente del concepto económico del arancel, dejando a la ley impositiva la materia fiscal cuando ésta sea su función principal.

“Finalmente, la ley marco y sus decretos reglamentarios, miran hacia el futuro. Al Gobierno se le encarga el manejo coyuntural de la materia -cuyo carácter cambiante es universalmente reconocido- de acuerdo con las pautas más estables y de principio que se contemplan en la ley. En contraste, el Decreto ley 2183, pieza que se articula a la figura del saneamiento, mira a una situación ya consumada del pasado -su presupuesto es la introducción de mercancías al territorio aduanero nacional antes del 1º de septiembre de 1990 sin cumplir con los requisitos de ley-, frente a la cual no cabe llevar a cabo ningún manejo coyuntural por parte del Gobierno ni plantear, a nivel de la ley, ninguna política comercial ni ordenar al respecto criterios generales, como que su único propósito es el de promover la legalización de un comportamiento delictual devenido en contravencional por mandato legal y recuperar ingresos fiscales dejados de percibir.”<sup>86</sup> (negrita fuera de texto)

**125.** Esta doctrina fue reiterada en la Sentencia C-798 de 2004, en la que se declaró la exequibilidad del parágrafo 3 del artículo 14 de la Ley 7 de 1991 (Ley marco de comercio exterior), norma que obliga al Consejo Superior de Comercio Exterior a conocer el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal antes de decidir sobre la variación de las tarifas arancelarias. En aquella ocasión, al referirse al alcance de la expresión “*razones de política comercial*”, contenida del artículo 150.19, literal c) de la Constitución, la Corte concluyó que dicha norma:

“[A]l limitar los objetivos por los cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias a aquellos de política comercial (i) **prohíbe que estas medidas, al no ser adoptadas por el Congreso, estén determinadas por ‘finalidades impositivas’, tengan un ‘carácter fiscal’,** es decir, que se utilicen como ‘fuente de exacción fiscal’ y persigan de manera ‘primera, principal [o] preponderante’ objetivos de orden fiscal, en especial el ‘recaudo de ingresos para el Estado’; y en sentido contrario, (ii) permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como ‘favorecer la producción nacional [,] promover la estabilidad económica [a través del] aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones [que] pueden afectar el nivel

---

<sup>86</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1992.

general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda’, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales.” (corchetes dentro del texto original, negrita añadida)

**126.** En esa misma línea, en la Sentencia C-140 de 2007, al resolver sobre una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, en la que se alegaba que la extensión de la solidaridad y la subsidiariedad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras constituía un ejercicio ilegítimo de la competencia legislativa del Congreso de la República, en tanto que aquella norma, al referirse a aspectos puntuales de los regímenes aduanero y cambiario, invadía la órbita de regulación propia del Ejecutivo en desarrollo de leyes marco, la Corte declaró su exequibilidad y, dentro de los fundamentos del fallo, reiteró que:

“[L]as disposiciones aduaneras persiguen dos fines diferentes, que son de un lado los de tipo comercial y de otro los de tipo fiscal o tributario. También se aclara que las potestades ejecutivas para modificar la normatividad aduanera sólo pueden ser ejercidas con finalidades de política comercial, pero no de política fiscal, entre otras cosas porque esta última categoría de fines se reserva al legislador en virtud del principio de legalidad del tributo.”<sup>87</sup>

**127.** Las consideraciones vertidas en la Sentencia C-140 de 2007 fueron posteriormente acogidas en la Sentencia C-723 de 2007. En esta oportunidad, la Corte se ocupó de establecer si al insertar la expresión “o usuarios aduaneros” en el artículo 6° de la Ley 1066 de 2006, el legislador infringió lo dispuesto en los artículos 150.19, literal c) y 189-25 de la Constitución, por ocuparse de un asunto cuya regulación, según el demandante, no correspondía al Congreso, a través de ley ordinaria, sino al Gobierno Nacional mediante decretos de desarrollo de leyes marco. Al analizar el cargo propuesto, resolvió declarar la exequibilidad del aparte normativo demandado, en consideración a que:

“... la competencia para regular el tema de la imputación de los pagos efectuados por los usuarios aduaneros no corresponde al Gobierno Nacional a través de decretos de desarrollo de ley marco, sino al Congreso mediante ley ordinaria. Ello por cuanto la norma impugnada, aun cuando se refiere a un tema aduanero, **no se encamina al logro de objetivos de política comercial** sino de política fiscal, **como tampoco presenta el carácter dinámico y altamente especializado propio de las materias objeto de legislación marco**. Finalmente, porque tanto el principio de legalidad del tributo como el de igualdad ante la ley aconsejan atribuir a una sola autoridad normativa, en este caso al legislador, la competencia para

---

<sup>87</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2007, reiterada en la Sentencia C-624 de 2007.

disciplinar el recaudo y forma de imputación de los pagos que efectúen los ciudadanos por concepto de obligaciones para con el Tesoro Público.” (negrita fuera de texto)

**128.** Recientemente, en la Sentencia C-026 de 2020, al conocer de tres demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), en los que se introdujeron modificaciones al arancel de importaciones y al arancel de aduanas nacionales, la Corte decidió declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas, luego de establecer que el legislador vació la competencia del Ejecutivo al no limitarse a fijar pautas o criterios generales, como lo exige el artículo 150.19 de la Carta, y en cambio, haber definido todos los elementos del arancel, con lo cual impidió a este último responder a las dinámicas del mercado y a la conveniencia nacional. Para tal efecto, sostuvo que:

“El actual texto del artículo 150.19 (c) supedita expresamente **a razones de política comercial** las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, pueda introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. [...] En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del Gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y ‘de las cuestiones de fondo y fundamentales’ que por afectar los intereses de la Nación en su conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas.

[...]

“[L]a competencia para regular los aranceles de política comercial, con arreglo a los principios generales fijados por la ley marco, corresponde a la Rama Ejecutiva. Por su parte, cuando la imposición de tales aranceles responda a razones de política fiscal, ello deberá hacerse por el Legislador. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la imposición de un arancel cuyo objetivo sea el favorecimiento de la producción nacional, es precisamente un ejemplo de la fijación de una política comercial, que como se ha señalado en esta sentencia, es competencia del Gobierno Nacional con sujeción a parámetros generales fijados por el Legislador.” (negrita dentro del texto original)

**129.** En conclusión, no todos los aspectos del régimen de aduanas están sometidos a la técnica legislativa de las leyes marco y de los decretos que las desarrollan, sino solo aquellas modificaciones de los *aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes a este régimen* encaminadas al logro de objetivos que tengan un claro y marcado propósito comercial y que, además, obedezcan al carácter dinámico y altamente especializado que caracteriza a las materias objeto de dicha regulación especial. Por lo tanto, aquellos asuntos que persigan

intereses distintos o ajenos a una política comercial, seguirán siendo de competencia exclusiva del legislador, no obstante que guarden relación con el régimen aduanero, como pueden ser los objetivos atinentes a la política fiscal, sancionatoria o penal.

*c) El régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no son materias sometidas a la técnica legislativa de leyes marco y decretos administrativos*

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

**131.** En esa medida, tanto para verificar si un tema es propio de las materias sujetas a la legislación marco como para delimitar hasta dónde se extienden las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sometidos a este tipo de leyes, es necesario examinar, i) en términos generales, si se está en presencia de un tema que requiere una regulación especialmente dinámica y especializada, pues no hay que olvidar que son éstas las razones de índole material que justifican el empleo de dicha técnica excepcional de producción normativa; y, ii) de manera particular, tratándose de la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, si tal modificación obedece a razones de política comercial, tal y como lo exigen los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Constitución.

**132.** En el presente caso, una simple lectura de los citados artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Constitución permite advertir que en dichas disposiciones no se contempla el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, como materias susceptibles de modificación gubernamental mediante decretos expedidos con sujeción a las normas generales contenidas en una ley marco o cuadro. Por lo tanto, cabría pensar que esta temática estaría comprendida en las “*demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas*”. Sin embargo, la Corte descarta esta posibilidad por las siguientes razones:

**133.** En primer lugar, el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no están sometidos a variables en constante transformación ni requieren conocimientos altamente técnicos que escapen al alcance del legislador ordinario. Dicho en otros términos, no existe fundamento alguno para considerar que esta materia requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propios de las materias que son objeto de ley marco.

**134.** Para confirmar este aserto, basta con mencionar que al amparo de los artículos 76.22 y 205 del Acto Legislativo 1 de 1968, el legislador expidió la Ley 6 de 1971, “*Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe*



*sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas*". Se trató de la primera ley marco en materia de aduanas. Dicha ley, constaba tan solo tres artículos, por lo que fue considerada por muchos de tal generalidad que resultaba realmente dudoso que constituyera un marco definitivo e idóneo para encuadrar la labor del Ejecutivo, pues no fijaba pautas para que el Gobierno realizara su actividad en desarrollo de la ley marco.

**135.** Precisamente, sobre la Ley 6 de 1971 y su alcance, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 138 de 2011 Senado que, finalmente se convirtió, con varias modificaciones, en la Ley 1609 de 2013, de la cual hace parte el artículo demandado, se dijo expresamente lo siguiente:

"... Dentro de la Ley 6<sup>a</sup> de 1971, la actividad del Congreso en la creación de la ley marco de aduanas se limitó a sujetar la labor del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de los organismos nacionales e internacionales mencionados en dicha ley; entendiéndose que con ello se daba por cumplida su obligación de fijar los principios y pautas generales que debe seguir el ejecutivo a la hora de introducir modificaciones al régimen de aduanas.

**"De esta manera, es viable pensar que el ejecutivo ante la ausencia de un límite claro fijado por el congreso, haya tomado de manera deliberada y sin control la regulación de un tema aduanero y arancelario.**

**"Es necesario fijar criterios y límites claros** a la acción de la autoridad aduanera; la falta de un marco legal hace que la DIAN tenga excesiva libertad de acción, lo que causa mucha inseguridad jurídica entre los agentes que se dedican a este tema; además, los trámites y obstáculos que se introducen por parte del Ejecutivo a la normatividad, sin marco definido, nos restan competitividad en el luchado comercio exterior mundial."<sup>88</sup>  
(negrita fuera de texto)

**136.** En las condiciones anotadas, el Presidente de la República expidió los Decretos 2666 del 26 de octubre de 1984<sup>89</sup>, 1909 del 27 de noviembre de 1992<sup>90</sup> y 2685 del 28 de diciembre 1999,<sup>91</sup> mediante los cuales modificó la regulación aduanera, y posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1111 de 2000, declaró la exequibilidad de la Ley 6 de 1971, que les sirvió de fundamento. En este punto, conviene precisar que en aquella sentencia la Corte no se ocupó de un problema similar al que ahora se estudia, pues lo que cuestionaba el demandante era que esa ley permitía al Ejecutivo expedir

<sup>88</sup> Gaceta del Congreso núm. 714 del 23 de septiembre de 2011, p. 15.

<sup>89</sup> "Por el cual se revisa parcialmente la legislación aduanera"

<sup>90</sup> "Por el cual se modifica parcialmente la legislación aduanera"

<sup>91</sup> "Por el cual se modifica la legislación aduanera"

decretos que resultaban verdaderos códigos de aduanas, aun cuando no se les había dado oficialmente tal denominación.

**137.** La Ley 6 de 1971 se mantuvo vigente por cuarenta y un (41) años hasta que fue derogada por la Ley 1609 de 2013, ley marco de aduanas, actualmente vigente, y cuyo artículo 5.4 es el objeto de la presente demanda. Con fundamento en las competencias previstas en los artículos 150.19 literal c) y 189.25 y con sujeción a las reglas en ella contenidas, el Gobierno expidió en su orden los Decretos 390 del 7 de marzo de 2016,<sup>92</sup> 2147 del 23 de diciembre de 2016,<sup>93</sup> 349 del 20 de febrero de 2018,<sup>94</sup> 659 del 17 de abril 2018,<sup>95</sup> 1165 del 2 de julio de 2019<sup>96</sup> y, recientemente, el Decreto 360 del 7 de mayo de 2021.<sup>97</sup>

**138.** En relación con el Decreto 1165 de 2019, modificado por el Decreto 360 de 2021, debe decirse que, a pesar de que derogó múltiples normas del pasado e introdujo cambios importantes al régimen aduanero, muchas de sus disposiciones reproducen contenidos de textos anteriores. Así, por ejemplo, los Títulos 14, 15 y 16 de dicho estatuto que tratan, en su orden, sobre el régimen sancionatorio aduanero, el decomiso de las mercancías y los procedimientos administrativos, incorporan, casi en su integridad, normas del Decreto 2685 de 1999, salvo algunas adiciones al régimen introducido con el Decreto 390 de 2016.

**139.** En ese orden de ideas, no puede asegurarse que el régimen sancionatorio aduanero, el cual establece las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras, las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, la caducidad de la acción administrativa, la sanción, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad; las causales de aprehensión y decomiso de las mercancías; y, los procedimientos administrativos aplicables, entre otros, para el decomiso de las mercancías, la determinación e imposición de sanciones, la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías y la verificación de origen de mercancías, lo cual incluye el régimen probatorio, la adopción de las decisiones administrativas, los recursos que proceden, la revocatoria directa y la firmeza de los actos, correspondan a una realidad susceptible de permanente

---

<sup>92</sup> “*Por el cual se establece la regulación aduanera*”. Mediante este decreto el Gobierno Nacional estableció una nueva regulación aduanera con el propósito de armonizarla con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros -Convenio de Kioto revidado de la Organización Mundial de Aduanas, incorporando las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano dentro de los acuerdos comerciales.

<sup>93</sup> “*Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>94</sup> “*Por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 360 de 2016 y se dictan otras disposiciones*”

<sup>95</sup> “*Por el cual se modifican los Decretos 2685 de 1999 y 2147 de 2016*”

<sup>96</sup> “*Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013*”. Este Decreto derogó los Decretos 2685 de 1999, 390 de 2016, los Títulos II y III del Decreto 2147 de 2016 y demás normas complementarias o modificatorias.

<sup>97</sup> “*Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones*”.

cambio, pues por su naturaleza coercitiva y punitiva, afirmar lo contrario implicaría aceptar que se trata de materias que representan un riesgo para la seguridad jurídica.

**140.** Al respecto, conviene poner de presente que en relación con otros regímenes sancionatorios, como es el caso de las infracciones cambiarias y el procedimiento para su imposición, la Corte se ha pronunciado en el sentido de señalar que “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 [...] **no es un asunto que deba ser materia de una ley marco**”<sup>98</sup>. Bajo esa premisa, en la Sentencia C-052 de 1997, declaró la exequibilidad del artículo 180 de la Ley 223 de 1995, mediante el cual se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular dicha materia.

**141.** De igual forma, en lo que respecta a la regulación de la actividad financiera y, en particular, a la determinación de sanciones en este campo, en la Sentencia C-1161 de 2000, 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.

**142.** De manera precisa, al señalar que las materias que resultan de la expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no son objeto ley marco, esta Corporación dijo lo siguiente:

**“... las normas acusadas no hacen parte de aquellas que tienen reserva de ley marco, puesto que ellas no definen los criterios y objetivos generales a que debe sujetarse el Gobierno al intervenir la actividad financiera y de aprovechamiento y manejo de dineros al público, sino que consagran faltas y sanciones en que pueden incurrir los funcionarios o las instituciones sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.** Se trata pues de normas que son expresión del poder sancionador del Estado, y no manifestaciones de la intervención reguladora del gobierno en el sector financiero, o en actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (CP art. 150-19).

“Con todo, podría argumentarse, como lo hace el actor, que la sanción de esos comportamientos es una forma de intervención y regulación en el sector financiero, por cuanto esas disposiciones castigan a aquellos

---

<sup>98</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 1997.

funcionarios e instituciones que vulneran las reglamentaciones que gobiernan el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

“La Corte no niega que existe una cierta conexidad temática entre la regulación de la actividad financiera y la imposición de sanciones a quienes vulneren esas reglamentaciones. **Sin embargo, no por ello debe inferirse que esas sanciones tienen reserva de ley marco**, pues esa conclusión es inaceptable por las siguientes razones:

“De un lado, esa tesis implica una confusión entre la reglamentación de una actividad y la sanción por el incumplimiento de esas reglamentaciones, que son fenómenos jurídicos relacionados pero diversos. Ahora bien, la ley marco existe para aquellas materias, que por su propia naturaleza y dinámica, están sujetas a cambios rápidos, por lo cual la Carta establece un particular reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno. El primero se limita a establecer ‘las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación’. **Este reparto competencial es razonable para el ejercicio de la facultad reglamentaria en esos ámbitos, pero no tiene por qué extenderse al diseño de las sanciones en esos mismos campos, puesto que, por razones de seguridad jurídica y protección de los derechos de las personas, la definición de las infracciones debe ser más permanente y estar incorporada en la propia ley.**

“De otro lado, la tesis del actor ampliaría indebidamente el campo de la ley marco, pues implicaría que el establecimiento de cualquier infracción o tipo penal vinculado con los ámbitos de ese tipo de leyes, debería también estar contenido en una ley marco. **Llegaríamos entonces al absurdo de que, como es propio de ley marco el régimen de aduanas y de cambio internacional (CP art. 150-19, lits b y c) entonces las infracciones cambiarias o el delito de contrabando deberían igualmente estar contenidas en una ley marco.** Esta conclusión es irrazonable, por lo cual, conforme a una clásica reducción al absurdo, debemos inferir que estas sanciones carecen de reserva de ley marco.

“En tercer término, y directamente ligado a lo anterior, la tesis del demandante olvida que la ley marco representa una excepción a la cláusula general de competencia del Congreso y al reparto ordinario de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo, puesto que limita el ámbito normativo de la ley. Conforme a lo anterior, al ser una excepción, y conforme a clásicas reglas hermenéuticas, **la reserva de ley marco debe ser interpretada de manera estricta, por lo cual se entiende que ella cubre exclusivamente las actividades expresamente señaladas por la Constitución.** Por ello esta Corte había señalado ‘que la Carta Política

resultaría violada si se ‘deslegalizaran’ por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución’.” (negrita fuera de texto)  
[...].”

**143.** Otras 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.

**144.** Las anteriores consideraciones le permiten a la Sala concluir que, si bien es cierto que el régimen sancionatorio en materia de aduanas guarda cierto grado de conexidad temática con el régimen aduanero en general, pues se trata de un instrumento jurídico que disciplina la conducta de los particulares destinatarios en este ámbito, no por esa sola circunstancia puede asegurarse que el Gobierno se encuentra facultado por la Constitución para modificarlo. Esto es así por varias razones: en primer lugar, 1) porque esta materia no se encuentra cubierta por las actividades expresamente señaladas en los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Carta Política; en segundo lugar, 2) porque no hay evidencia de que su regulación requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propios de los asuntos que son objeto de ley marco; en tercer lugar, 3) porque no existen razones de política comercial que así lo justifiquen, ya que su finalidad es de tipo coercitivo; y, en cuarto lugar, 4) porque la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que las materias que son expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no se someten a la técnica de las leyes marco (C-052/97 y C-1161/00).

## **E. Solución del segundo problema jurídico**

### ***a) La potestad sancionadora de la administración en materia aduanera y los principios de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley***

**145.** La potestad sancionadora de la administración es una manifestación del *ius puniendi* estatal que consiste en la aplicación de medidas coercitivas por parte de las autoridades que ejercen funciones de naturaleza administrativa frente a los

particulares y a los servidores públicos cuando estos incurren en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico.<sup>99</sup>

**146.** De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados (sic) y aún a las mismas autoridades públicas.”<sup>100</sup>

**147.** La Corte ha sostenido que en el derecho administrativo sancionador, como expresión punitiva del Estado, son aplicables *mutatis mutandis* los mismos principios constitucionales que rigen en materia penal, entre ellos, los principios de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley que, a su vez, operan como garantías del debido proceso que se predicán de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.<sup>101</sup>

#### *i) El derecho al debido proceso*

**148.** La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la C.P., se refiere a “...que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia [...]”.<sup>102</sup> Se trata de una garantía que “...constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción”.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> En la Sentencia C-762 de 2009, la Corte se pronunció acerca de la naturaleza jurídica derecho sancionatorio y, al respecto, señaló que “*El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos o profesionales de determinadas profesiones como médicos, abogados o contadores. Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad, sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad.*”

<sup>100</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2005.

<sup>101</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.

<sup>102</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015.

<sup>103</sup> Ibidem.

**149.** Igualmente, en la jurisprudencia constitucional se ha destacado que, “... el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable, precisando que son elementos integradores del debido proceso los siguientes: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.”<sup>104</sup>

**150.** La Corte Constitucional ha caracterizado cada uno de los elementos del debido proceso de la siguiente manera:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa. El derecho a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”<sup>105</sup>

**151.** En definitiva, lo que se busca es asegurar una serie de garantías que posibiliten la consecución de la llamada justicia material a través de la obtención de decisiones justas.

---

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016.

**152.** Estas precisiones son aplicables igualmente al debido proceso administrativo, que excede el concepto de procedimiento administrativo. Mientras éste se refiere al conjunto de etapas ordenadas y sucesivas conforme a las cuales se debe tramitar o cumplir una actuación administrativa -v.gr. presentación de una petición o el inicio oficioso de una actuación; la determinación de la competencia de la entidad para tramitarla; la citación de los terceros con interés; el decreto y práctica de pruebas; los alegatos de conclusión; la decisión; la notificación o publicación de la decisión; la interposición, trámite y decisión de los recursos en sede administrativa-, el debido proceso hace relación al conjunto de reglas que garantizan la efectividad de los derechos fundamentales de toda persona ante la administración pública en cada una de las etapas de la actuación administrativa. Por ello, el debido proceso contiene elementos básicos, tales como: el derecho de acceso a la administración pública; el derecho a ser oído; el derecho de defensa; el derecho de contradicción; el derecho a participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; el derecho a ofrecer, producir y participar en la práctica de pruebas; el derecho a obtener decisiones fundadas y motivadas; el derecho a que se practiquen las notificaciones o publicaciones oportunas y conforme a la ley; el derecho a acceder a la información y documentación sobre la actuación; el derecho a controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; la posibilidad de ejercitar intentos de mecanismos impugnatorios. En suma, el derecho al debido proceso lo integran una serie de elementos no taxativos, que proveen por la garantía del equilibrio entre la administración y los particulares o los destinatarios de sus normas o sus decisiones, y aseguran que en toda actuación se tengan que dar las garantías para controvertir cualquier acusación o sanción que pueda perjudicarlos.

**153.** De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte ha destacado que "...el derecho al debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones que se realicen en los estrados judiciales e igualmente es válido el debido proceso para toda actividad de la administración pública en general, sin excepciones de ninguna índole y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular."<sup>106</sup>

**154.** Por su parte, sobre el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio se ha dicho que cuenta con unas características especiales. Así, en la Sentencia C-412 de 1993, la Corte sostuvo que, para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al particular destinatario de la decisión como al funcionario competente, un

---

<sup>106</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1992.



marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto; y, (iii) que la actuación administrativa se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.<sup>107</sup>

**155.** En conclusión, el debido proceso administrativo al que se refiere el artículo 29 superior, habrá de aplicarse en cualquier actuación administrativa para asegurar la efectividad de todas las garantías fundamentales como el de derecho de acceso a la administración, los derechos de audiencia, defensa y contradicción, la práctica de pruebas, la posibilidad de impugnar las decisiones, así como los principios de legalidad y de la autoridad natural. Igualmente, en atención al proceso sancionatorio administrativo aplicado a las conductas que se derivan del contrabando y la evasión de impuestos, la jurisprudencia ha establecido que también se deben cumplir las garantías del debido proceso, pero que habrá de diferenciarse el debido proceso en materia administrativa del proceso penal, ya que el primero cumple con fines derivados de la función pública de la administración y conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al tiempo que propenden por la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales, mientras que en materia penal, el debido proceso, además de cumplir con una función preventiva, tiene un fin retributivo, correctivo y resocializador en la persona del delincuente, mucho más gravoso.

## *ii) El principio de legalidad*

**156.** El principio de legalidad aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución, al disponer que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”.

**157.** Aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad no se aplica con la misma rigurosidad exigible que en materia penal, dada la naturaleza de los bienes jurídicos involucrados, ello no excluye la obligación de que, siempre y en todos los casos, i) el comportamiento sancionable, ii) las sanciones, iii) los criterios para su determinación y, iv) los procedimientos previstos para la imposición de las sanciones estén previamente definidos, en forma suficientemente clara, en la ley.<sup>108</sup>

**158.** Al respecto, la Corte ha explicado que el principio de legalidad comprende una doble garantía: “La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. **La segunda, de carácter formal,**

---

<sup>107</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-412 de 1993.

<sup>108</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2019.

**relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración.**<sup>109</sup> (negrita fuera de texto)

**159.** Lo anterior obedece a que los principios de legalidad y de reserva de ley exigen que las limitaciones a los derechos de las personas sean establecidas directamente por el legislador. Así lo señaló la Corte en la Sentencia C-343 de 2006, en la que explicó que:

“...del principio de legalidad propio del Estado de Derecho, en su acepción más amplia, se deriva el postulado conforme al cual sólo la ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones a las personas. Ello quiere decir que, sin perjuicio de las especiales facultades de regulación que la Constitución o la ley asignen a determinados órganos del Estado, **el reglamento no puede ser fuente autónoma de obligaciones o restricciones para las personas.**” (subraya dentro del texto original, negrita añadida)

**160.** De igual forma, en la Sentencia C-412 de 2015, en cuyos fundamentos la Corte precisó que:

“[S]i bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración.”

**161.** Por último, es importante agregar que, en materia sancionatoria, el principio de legalidad está estrechamente vinculado al principio de tipicidad. De manera particular, la doctrina especializada sostiene que la existencia de ambos principios en el derecho sancionatorio aduanero “exige que en materia de aduanas exista una normatividad sancionatoria clara, precisa, transparente, congruente, lógica y exacta, a partir de la cual se establezcan los medios de disuasión asertivos que el derecho pretende implementar para impedir que los usuarios aduaneros incurran en conductas reprochables, indeseadas y capaces de afectar los bienes jurídicos asociados con el comercio exterior.”<sup>110</sup>

### *iii) El principio de tipicidad*

---

<sup>109</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2013.

<sup>110</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-406 de 2004, C-835 de 2005 y C-394 de 2019.

**162.** El principio de tipicidad o taxatividad consiste en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.”<sup>111</sup>

**163.** Para que se pueda asegurar el cumplimiento de este principio, la Corte ha señalado que se deben reunir tres elementos, a saber: “Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; y (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción.”<sup>112</sup>

**164.** Sobre la tipicidad en materia sancionatoria, en la Sentencia C-796 de 2004, la Corte señaló lo siguiente:

“En lo que se refiere al principio de tipicidad o taxatividad, constituye éste una concreción o derivación del principio de legalidad al que se hizo referencia anteriormente. Con base en este principio, el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta dónde llega la protección jurídica de sus propios actos o actuaciones.

“En virtud del principio de tipicidad, lo ha expresado la Corte, para que una norma de carácter sancionador se repunte constitucionalmente válida, es necesario que su texto sea **preciso**, esto es, que incluya los elementos esenciales del tipo como son la descripción de la conducta, ‘la naturaleza de las sanciones, sus montos máximos y mínimos, así como los criterios de proporcionalidad que debe tomar en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo’; ya que sólo de esta manera se llega a restringir razonablemente el poder discrecional de la autoridad que detenta el poder sancionador. Que el *ius puniendi* del Estado sea reglado y sometido a los controles necesarios, es precisamente uno de los objetivos que persigue el Estado de Derecho, en cuanto representa la forma de garantizar la plena vigencia de los derechos y garantías de los potenciales encartados, erradicando así la arbitrariedad y el autoritarismo.”<sup>113</sup>

**165.** En lo que respecta a la precisión, la Corte la dicho que son varios los criterios reguladores en la valoración normativa de la falta, a saber: “(i) el grado de culpabilidad del agente (si actuó con dolo o culpa); (ii) la gravedad o levedad

---

<sup>111</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001.

<sup>112</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2012.

<sup>113</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-796 de 2004.

de su conducta (si por su naturaleza debe ser calificada como leve, grave o gravísima); y (ii) la graduación de la respectiva sanción (mínima, media o máxima según la intensidad del comportamiento).”<sup>114</sup>

**166.** Esto conlleva a que constitucionalmente no sean admisibles formulaciones tan abiertas (por su amplitud, vaguedad o indefinición), que la efectividad de la infracción o de la sanción prevista en la ley dependan de una decisión libre y arbitraria del intérprete o de la autoridad administrativa que ejerza la potestad sancionadora: la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas.

#### *iv) El principio de reserva de ley*

**167.** Este principio se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma. Así lo reconoce el citado artículo 29 de la Carta cuando establece que nadie podrá ser juzgado sino “*conforme*” a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

**168.** Sobre esa base, 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.<sup>115</sup>

**169.** Para la Corte, la razón de la reserva de ley reside en garantizar que la disciplina de materias expresamente definidas provenga del proceso democrático y del acto congresarial, garante de que las determinaciones sean el resultado de un debate amplio materializado en disposiciones generales y abstractas.<sup>116</sup>

**170.** Sobre esa base, están sometidas a reserva material de ley las actividades que la Constitución expresamente señala, esto es: i) las atribuciones propias del Congreso de la República y ii) las que resultan del ejercicio de la cláusula general de competencia normativa, siempre y cuando no hayan sido otorgadas (tácita o expresamente) a órganos de otras Ramas del Poder Público o a otros órganos autónomos de regulación del Estado.

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-135 de 2016.

<sup>116</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015.

**171.** Ahora bien, en la Sentencia C-619 de 2012, la Corte reconoció que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley “pueden ser ‘delegadas’ mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, **pero no pueden ser ‘deslegalizadas’, esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución**”<sup>117</sup> (negrita fuera de texto). Con ello se respeta el principio de reserva material de ley.

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

**173.** En la Sentencia C-699 de 2015, al referirse al régimen administrativo sancionador, la Corte 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, **conciernen a la función exclusiva del Congreso de la República.** No obstante, por razones de especialidad **es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador** y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso. **Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria,** salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.” (negrita y subraya fuera de texto)

**174.** Así las cosas, las conductas prohibitivas y las sanciones que resultan de su infracción deben ser determinadas exclusivamente por el legislador, lo mismo que el proceso que debe surtir para su imposición, en el cual se respeten en su integridad los derechos y las garantías fundamentales. Es la única manera de garantizar e impedir la arbitrariedad de la administración en el juzgamiento de la

---

<sup>117</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 2012.

conducta y la imposición de las sanciones a que haya lugar, así como garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

**175.** Tal proceso administrativo sancionatorio debe estar regulado en una ley especial conforme a las características y con sujeción a los principios que deben orientar la actuación en la materia de que se trate. Con todo, es importante señalar que si el proceso administrativo sancionatorio no se encuentra definido en una ley especial o se presentan vacíos normativos en ella, por remisión expresa de la Ley 1437 de 2011, se aplicarán a éste los artículos 47 al 49 de dicho ordenamiento.<sup>118</sup>

**176.** Del mismo modo, para la graduación de las sanciones, en caso de ausencia de norma especial o vacío normativo, habrá de aplicarse lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.<sup>119</sup>

**177.** De lo anterior, se concluye, entonces, que con el fin de evitar la arbitrariedad de la administración, el principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política, supone que la determinación de las conductas sancionables en materia administrativa y el procedimiento aplicable concierne exclusivamente al legislador. Por lo tanto, la expedición de un régimen sancionatorio aduanero mediante el cual se establezcan las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los responsables de las obligaciones aduaneras, las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones, la caducidad de la acción administrativa sancionatoria, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad; las

---

<sup>118</sup> “Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. // Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso. // Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. // Parágrafo 1o. <Parágrafo reenumerado> Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia. // Parágrafo 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 3 de la Ley 2080 de 2021> En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días.”

<sup>119</sup> “Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. // 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. // 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. // 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. // 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. // 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. //

7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. // 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.”

causales de aprehensión y decomiso de las mercancías; y, los procedimientos administrativos aplicables, entre otros, para el decomiso de las mercancías, la determinación e imposición de sanciones, la formulación de liquidaciones oficiales de revisión y de corrección, la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de garantías y la verificación de origen de mercancías, lo cual incluye el régimen probatorio, la adopción de las decisiones administrativas, los recursos que proceden, la revocatoria directa y la firmeza de los actos, hacen parte integral de la reserva de ley al comprometer la aprobación de regulaciones legales sustantivas (faltas y sanciones) y adjetivas (procesos a aplicar).

*b) El legislador, con la expedición del artículo 5, numeral 4 de la Ley 1609 de 2013, desconoció los principios de legalidad y tipicidad que integran el debido proceso, y la reserva ordinaria de ley (arts. 29 y 150 de la Constitución)*

**178.** El artículo 5, numeral 4 de la Ley 1609 de 2013 es del siguiente tenor:

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

[...]

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

**179.** Esta disposición, introducida supuestamente como uno de los criterios generales de la ley Marco de Aduanas, que no es propia del régimen aduanero en los términos de los artículos 150.19 literal c) y 189 numeral 25, según se explicó con anterioridad, en realidad comporta una habilitación al Gobierno Nacional para que sea éste el que, mediante decretos que dicte en desarrollo de ley marco, establezca el régimen sancionatorio aduanero, el decomiso de mercancías en materia de aduanas y el procedimiento aplicable en estas materias.

**180.** Quiere decir lo anterior que, conforme a esta habilitación, por cuanto no hay norma constitucional que prevea para el Gobierno esta facultad administrativa, éste ha quedado investido, de manera permanente, de 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.

**181.** De esta manera, la Corte encuentra que la norma acusada es inconstitucional porque viola el principio de reserva de ley al trasladar de manera abierta e irregular al Gobierno, al amparo de una norma que ni siquiera configura una regla general, cuadro o marco, ni mucho menos fija criterios u objetivos de ninguna índole y que no se refiere a una estricta razón de naturaleza comercial, una potestad de regulación que es de su competencia exclusiva, con lo cual la determinación de los elementos que configuran la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera ha quedado librada al criterio discrecional de aquél.

**182.** En efecto, todo lo concerniente al régimen sancionatorio aduanero, el decomiso de mercancías y los procesos aplicables, en la actualidad, no se halla regulado en una ley de la República, sino en decretos administrativos que pretenden desarrollar una ley general, cuadro o marco, expedidos por el Gobierno primero, al amparo de la Ley 6 de 1971 y, luego, al amparo de la Ley 1609 de 2013, específicamente, en el Decreto 1165 de 2019. Este último, en el Título 14 prevé el régimen sancionatorio el cual contempla: 1) Un conjunto de disposiciones generales sobre el ámbito de aplicación, las clases de sanciones, la reserva de las investigaciones administrativas, la suspensión provisional de la autorización, habilitación y registro, el procedimiento para ordenar la suspensión provisional, la gradualidad de las sanciones, la intervención del Comité de Fiscalización frente a la reincidencia en infracciones graves, la reducción de las sanciones, el allanamiento, la caducidad de la acción administrativa sancionatoria, la prescripción de la sanción, los errores formales no sancionables y las causales de exoneración de responsabilidad. 2) Las infracciones administrativas aduaneras de los declarantes en los regímenes aduaneros, esto es, en el régimen de importación, en el régimen de exportación, en el régimen de tránsito aduanero, en el tráfico fronterizo, de los beneficiarios de los programas de exportación PEX, de las agencias de aduanas, de los usuarios aduaneros permanentes, de los usuarios altamente exportadores, de los usuarios de las zonas francas, de los depósitos públicos y privados, de los titulares de puertos y muelles de servicio público y privado, las relativas al uso de los servicios informáticos electrónicos, las de los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, las de los transportadores, de los agentes de carga internacional, en materia de valoración de mercancías, otras infracciones y en todos los casos las sanciones aplicables. En el Título 15 prevé las causales de aprehensión y decomiso de mercancías y la sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía. En el Título 16 se prevén los procedimientos administrativos, cuyas disposiciones generales definen el campo de aplicación, el procedimiento para cancelar el levante, la agencia oficiosa, las correcciones en la actuación administrativa; el régimen probatorio que incluye los principios del derecho probatorio, el sustento probatorio de las decisiones de fondo, los medios de prueba, la oportunidad para solicitar las pruebas, la valoración de las pruebas y la inspección administrativa; el procedimiento de decomiso ordinario, el procedimiento de decomiso directo y las disposiciones comunes al decomiso;



las liquidaciones oficiales, entre ellas, la liquidación oficial de corrección, la liquidación oficial de revisión, el procedimiento sancionatorio y de formulación de liquidaciones oficiales, la interrupción provisional y cancelación de la autorización como operador económico autorizado, el trámite de las liquidaciones oficiales de corrección que disminuyen los tributos aduaneros, la declaración de incumplimiento y efectividad de las garantías, el procedimiento de verificación de origen de mercancías importadas, el procedimiento de verificación de origen de mercancías exportadas, el recurso de reconsideración y su trámite y decisión, la revocatoria directa y la firmeza de los actos administrativos.

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

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

**185.** En consecuencia, lo que de entrada impone esta decisión es el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico y en la medida que el régimen sancionatorio, las reglas del decomiso y las reglas que regulan los procesos correspondientes han sido adoptados desde hace varios años mediante decretos de naturaleza administrativa y son los que se aplican en la actualidad por las autoridades administrativas correspondientes, la Sala encuentra que su expulsión inmediata puede causar traumatismo y generar riesgos para la preservación y respeto del régimen aduanero, pues se generaría un escenario de incertidumbre jurídica e impunidad frente a unas conductas que siendo nocivas para el orden jurídico se quedarán sin sanción por ausencia de regulación hasta tanto se expida por el legislador.

**186.** No hay que olvidar que en su condición de juez constitucional, “la Corte debe asegurarse de que las consecuencias de las sentencias que dicte en

desarrollo de sus funciones defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo. Para tal efecto, si bien el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (ley estatutaria de la Administración de Justicia) establece que, por regla general, las sentencias que la Corte dicte en desarrollo de su función de control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (*ex nunc*), de manera excepcional permite que este Tribunal decida si la efectiva protección de la Constitución requiere que los efectos de las declaratorias de inexecutable que se dicten sean modulados, surtiéndose distintamente en el tiempo. En estos últimos casos la Corte puede establecer que los efectos de sus sentencias sean diferidos a un futuro próximo y determinado o, en su defecto, ordenar que tales efectos se surtan retroactivamente (*ex tunc* o hacia el pasado).”<sup>120</sup>

**187.** Por esta razón, la Sala considera que la mejor alternativa, en el presente caso, es modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, –como lo ha hecho la Corte en oportunidades anteriores–,<sup>121</sup> a fin de permitir que, en un plazo razonable determinado, el Congreso de la República, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la ley que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable, sin que la norma declarada inexecutable pierda vigencia inmediatamente.

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

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

## **F. Síntesis de la decisión**

**190.** Le correspondió a la Corte Constitucional conocer de una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el enunciado normativo: “4. *Las disposiciones que constituyan el Régimen sancionatorio y el decomiso de*

---

<sup>120</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-510 de 2019, C-484 de 2020, entre otras.

<sup>121</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001.

*mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable deberá estar consagrado en los decretos que en desarrollo de la ley Marco expida el Gobierno Nacional”, contenido en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013. En esta oportunidad, el demandante alegó la violación de los artículos 29 y 150.19, literal c) de la Constitución, por no estar comprendida esta materia en una ley en sentido formal, sino en un decreto de naturaleza administrativa expedido en desarrollo de una ley general, cuadro o marco.*

**191.** Definida la aptitud de los cargos propuestos, la Corte planteó, como problemas jurídicos a resolver, los siguientes: 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 tenía 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 deba estar contenido en los decretos de naturaleza administrativa que en desarrollo o con sujeción a la ley marco expida el Gobierno Nacional.

**192.** Con respecto al primer problema jurídico, la Corte concluyó que el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no son de aquellas materias sometidas a la técnica legislativa de las leyes marco ni los decretos que se expidan con sujeción a sus normas generales. Ello, debido a que *i)* no se encuentra cubierta por las actividades expresamente señaladas en los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Carta Política; *ii)* no hay evidencia de que su regulación requiera la agilidad, la urgencia y el dinamismo propios de los asuntos que son objeto de ley marco; *3)* no existen razones de política comercial que así lo justifiquen, ya que su finalidad es de tipo impositivo; y, *4)* la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que las materias que son expresión del poder punitivo o sancionador del Estado no son objeto de regulación a través de decretos administrativos que se expidan con sujeción a las reglas generales contenidas en una ley marco (C-052/97 y C-1161/00).

**193.** En relación con el segundo problema jurídico, determinó que el legislador, con la expedición del artículo 5, numeral 4 de la Ley 1609 de 2013, desconoció los principios de legalidad y de tipicidad que integran el debido proceso (art. 29 de la Constitución), toda vez que trasladó al Gobierno, de manera abierta e irregular, una potestad que es de su competencia exclusiva, con lo cual la determinación de los elementos que configuran la responsabilidad sancionatoria

en materia aduanera y el decomiso de mercancías, lo mismo que el proceso administrativo aplicable en estas materias, quedó librada al criterio discrecional de aquel como autoridad administrativa.

**194.** En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023, a fin de permitir que en dicho lapso, el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia y conforme al principio de libertad de configuración normativa que le es propia, expida la ley ordinaria que regule el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable. Esto, tras advertir que su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico podría causar traumatismos y riesgos para la preservación de los principios constitucionales, y generaría un escenario de incertidumbre jurídica e impunidad frente a unas conductas que son nocivas para el orden jurídico, las cuales podrían quedarse si investigación y sanción por falta de regulación mientras se expide la ley que fije el régimen sancionatorio, el decomiso de mercancías en materia aduanera y el proceso administrativo aplicable.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.-** Los efectos de la anterior declaración de inexecutable quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2023, lapso dentro del cual el Congreso de la República podrá, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de la libertad de configuración que le son propias, expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el proceso administrativo aplicable.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

*Ausente con permiso*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Con impedimento*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

## Secretaria General