



COMUNICADO 46

Diciembre 9 de 2021

Sentencia C-441-2021

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-14255

Norma demandada: LEY 1609 DE 2013 (art. 5, parcial). LEY MARCO DE ADUANAS. Régimen sancionatorio y decomiso de mercancías. Procedimiento debe estar consagrado en los decretos que expida el gobierno en desarrollo de la ley marco.

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE EL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 1609 DE 2013, EL CUAL ESTABLECÍA QUE LAS DISPOSICIONES QUE CONSTITUYAN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO Y EL DECOMISO DE MERCANCÍAS EN MATERIA DE ADUANAS, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE DEBÍA ESTAR CONSAGRADO EN LOS DECRETOS QUE EN DESARROLLO DE LA LEY MARCO EXPIDA EL GOBIERNO NACIONAL. LA CORTE CONSIDERÓ QUE LAS MATERIAS QUE SON EXPRESIÓN DEL PODER PUNITIVO O SANCIONADOR DEL ESTADO NO PUEDEN SER OBJETO DE REGULACIÓN MEDIANTE DECRETOS ADMINISTRATIVOS QUE SE EXPIDAN POR EL GOBIERNO CON SUJECCIÓN A LAS NORMAS GENERALES CONTENIDAS EN LA LEY MARCO DE ADUANAS DICTADA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 150.19 LITERAL C). LA DISPOSICIÓN ACUSADA, SEÑALÓ LA CORTE, EN REALIDAD COMPORTA UNA HABILITACIÓN AL GOBIERNO PARA QUE MEDIANTE DECRETOS QUE DICTE EN DESARROLLO DE LEY MARCO, ESTABLEZCA EL RÉGIMEN SANCIONATORIO ADUANERO, EL DECOMISO DE MERCANCÍAS Y EL PROCESO APLICABLE EN ESTA MATERIA LO CUAL, ADEMÁS DE VIOLAR LOS ARTÍCULOS 150.19 LITERAL C) Y 189 NUMERAL 25 DE LA CONSTITUCIÓN, DE CONTERA VULNERA EL ARTÍCULO 29 QUE OBLIGA A GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO

1. Norma demandada

“LEY 1609 DE 2013¹

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 5. Criterios

¹ Publicado en el Diario Oficial No. 48.661 del 2 de enero de 2013.

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.

2. Decisión

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 inexecutableidad 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 normativa que le son propias, expedir la ley que contenga el régimen sancionatorio y el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.

3. Síntesis de la providencia

Con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, la Corte Constitucional resolvió la demanda promovida contra el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 de 2013 por la presunta vulneración de los artículos 29 y 150.19 literal c) de la Constitución Política.

Tras valorar la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte planteó los siguientes dos problemas jurídicos a resolver: **(i)** Si el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable hacían 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.

Para responder a estos cuestionamientos, la Corte se ocupó de reiterar la doctrina constitucional relacionada con las leyes marco o cuadro como modelo de colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo; el ámbito restringido de competencia del Congreso de la República al expedir las leyes generales cuadro o marco, entre ellas las que fijan las reglas y los criterios con sujeción a las cuales el Gobierno puede modificar por razones de política comercial los aranceles, las tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; la imposibilidad constitucional de utilizar estos mecanismos normativos para regular el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración en materia aduanera; y, el respeto de los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley.

En **respuesta al primer interrogante**, la Corte concluyó que el régimen sancionatorio aduanero y el decomiso de mercancías, así como el procedimiento aplicable, no son materias que puedan ser objeto de regulación administrativa mediante decretos expedidos por el Gobierno con sujeción a las normas generales contenidas en leyes marco. Señaló que, si bien es cierto 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 el Gobierno se encuentra facultado por la Constitución para expedirlo o modificarlo, puesto que:

Primero. Dicha materia no se encuentra cubierta por las facultades expresamente señaladas en los artículos 150.19, literal c) y 189 numeral 25 de la Carta Política que deban ejercerse por el Gobierno con sujeción a normas generales que contemplen reglas o criterios generales para tales efectos.

Segundo. El régimen sancionatorio, el decomiso de mercancías y los procedimientos aplicables no son temas que puedan ser objeto de regulación administrativa por el Gobierno.

Tercero. La regulación en materia sancionatoria debe respetar el principio de reserva de ley y en ella debe garantizarse la efectividad de los derechos constitucionales de acceso a la administración pública, audiencia, defensa, contradicción, impugnación y, en general el derecho al debido proceso, lo cual no se logra mediante la expedición de normas generales con las cuales simplemente se señalen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas.

Cuarto. El régimen sancionatorio, el decomiso de mercancías y los procedimientos aplicables no corresponden a razones de política comercial.

En **respuesta al segundo problema jurídico**, la Corte encontró que el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1609 del 2013, introducido 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 de la Constitución, en realidad comporta una habilitación no permitida por la Constitución 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 y el proceso aplicable en esta materia.

Sobre esa base, concluyó que la disposición acusada es inconstitucional porque traslada de manera abierta e irregular al Gobierno una potestad de regulación que es de competencia exclusiva del legislador a través de normas ordinarias, con lo cual la determinación de los elementos que configuran la responsabilidad sancionatoria en materia aduanera quedó librada al criterio discrecional del Gobierno, en abierta contradicción con los principios constitucionales de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley.

La Corte, tras advertir que su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico podría causar mayores traumatismos o riesgos para la preservación de los principios constitucionales de legalidad, de tipicidad y de reserva de ley, pues se generaría un escenario de incertidumbre jurídica e impunidad frente a unas conductas que son nocivas para el orden jurídico y el recto funcionamiento del Estado y en la medida en que es precaria la regulación que en materia sancionatoria consagra el CPACA, resolvió 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, a fin de permitir que en dicho lapso el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y en ejercicio de su libertad de configuración normativa que le son propias, expida la ley que contenga el régimen sancionatorio, el decomiso de mercancías en materia de aduanas, así como el procedimiento aplicable.

4. Reserva de aclaración de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se reservó la posibilidad de aclarar su voto en relación con un aspecto de la parte motiva.