

Sentencia C-271/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporal y material

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión de la materia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Implicaciones de organizar una entidad

Organizar una entidad implica la redistribución de funciones de sus dependencias e inclusive dicha operación comporta la posibilidad de modificar su estructura interna y hasta en ocasiones eliminar funciones, trasladar personal de un lugar a otro dentro del ente, variar su patrimonio, sus activos y hasta sus archivos, pero siempre en relación con el mismo organismo, pues éste no desaparece de la estructura misma de la administración pública. Es evidente que “organizar” una entidad, no implica, asumir por parte del nuevo ente, competencias y atribuciones propias de otros órganos públicos, pertenecientes a la estructura de la administración pública nacional.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Autorización expresa para asignación de funciones o atribuciones entre entidades de la administración

LEY-Autorización expresa para asignación de funciones o atribuciones entre entidades de la administración

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio en estrictos y precisos términos señalados por el legislador

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Organización de la DIAN

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Asignación a la DIAN de funciones que cumplía la Superintendencia Bancaria relacionadas con las casas de cambio

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) del Decreto ley 1071 de 1999.

Actor: Luis Carlos Sachica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., marzo ocho (8) de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LUIS CARLOS SACHICA APONTE, demandó parcialmente el parágrafo del artículo 18 del Decreto ley 1071 de 1999, “Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, resaltándose la expresión acusada por el demandante, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.615 de 26 de junio de 1999:

“ DECRETO 1071 DE 1999

“Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones”

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 79 numeral 1º. de la Ley 488 de 1998

DECRETA

“ (...)

“Artículo 18.

Parágrafo: “A la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le corresponderá ejercer las demás funciones que en materia de comercio exterior le sean asignadas por normas posteriores. Adicionalmente ejercerá las funciones y competencias que hasta antes de entrar en vigencia el presente decreto le correspondían a la Superintendencia Bancaria en relación con la autorización, vigilancia, control y sanción de las Casas de cambio, sin perjuicios de las demás competencias que se le asignan en materia de control cambiario en este decreto”.

I. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada parcialmente viola el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. En efecto, expresó el demandante en su libelo, que no existen expresas facultades en el artículo 79 de la Ley 488 de 1998, para modificar las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ya que las otorgadas en el artículo referido, no son explícitas en este aspecto, pues el legislador extraordinario se extralimitó en sus atribuciones al ampliarlas, trasladándole a la DIAN, aquellas facultades que venía ejerciendo la Superintendencia Bancaria, respecto de la autorización, control y vigilancia de las casas de cambio.

Afirma el demandante, que analizadas las facultades otorgadas en el artículo 79 de la ley 488 de 1998, sin esfuerzo, el juez constitucional y el operador jurídico pueden advertir, sin lugar a equívocos, que claramente, el legislador no se refiere a ninguna ampliación o traslado de las competencias de la Superintendencia Bancaria a la DIAN.

De otra parte, expone que la distribución y asignación de competencias pertenece al constituyente y al legislador, el cual puede habilitar al gobierno para tal efecto, pero dicha

delegación debe ser clara, expresa, unívoca y transparente por parte de la ley de facultades.

Sostiene el demandante, que la ambigüedad del segmento acusado, al parecer condiciona el ejercicio de la competencia de control de la DIAN, sobre las casas de cambio, a la expedición de otras normas particulares o reglamentarias, lo que conduce a una indebida prolongación de las facultades extraordinarias más allá del límite temporal establecido en la norma habilitante, violando lo dispuesto expresamente en el artículo 150-10 superior.

Finalmente, consideró el demandante que el otorgamiento de facultades extraordinarias para “organizar una entidad oficial” no implica el cambio, ampliación o reducción de sus competencias, salvo que, de manera expresa el legislador hubiere habilitado al ejecutivo para proceder de esta manera, pues, en criterio del actor, organizar equivale a “establecer una estrategia orgánica que permita cumplir eficientemente unas funciones a partir de su previa definición en la ley”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de la Jefatura de la División de Normativa y Doctrina Aduanera de esta última entidad, intervinieron en el proceso, para defender la constitucionalidad del párrafo acusado del artículo 18 del Decreto 1071 de 1999, con base en los siguientes razonamientos:

En efecto, luego de exponer sobre los antecedentes de la norma acusada, expresaron los intervinientes que no es cierto lo afirmado por el demandante en el sentido de que el párrafo parcialmente acusado del artículo citado es violatorio de la Carta, por cuanto, la facultad otorgada en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 488 de 1998, es amplia al otorgarle al ejecutivo competencias para “organizar la DIAN”, criterio técnico que se armoniza con lo estipulado en el artículo 1 del decreto 1050 de 1968. Luego de exponer el alcance del vocablo “organizar”, de acuerdo con el concepto que obra en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, concluyen los intervinientes que:

“....

“El traslado de competencia tiene sentido en razón a que desde la reforma de 1992, la DIAN es una entidad de carácter técnico a la cual compete el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas financiados en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de dichas operaciones.

Como se desprende de los argumentos citados, el organizar una entidad, comprende la facultad de hacerla nuevamente con las funciones y competencias que la misma exige acorde con la misión, y visión de la entidad, planeando su futuro y teniendo en cuenta las modificaciones y adiciones a las funciones que antes se realizaban, con el fin de ponerla acorde con la situación real del país y la que se proyecta en un futuro.

2. Intervención Ciudadana

La ciudadana Ana Lucía Caballero Agudelo, intervino en el proceso y mediante escrito solicitó a esta Corporación declarar exequible el párrafo acusado del artículo 18 del decreto ley 1071 de 1999.

En efecto, aduce la interviniente que el demandante desconoce de manera ligera el espíritu así como el título y el contenido del artículo 79 de la Ley 488 de 1998, el cual reza “facultades para el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera”, de cuyo texto, estima la interviniente, se desprende claramente que el objetivo del legislador, al otorgar las referidas facultades, apunta a posibilitar al gobierno para el despliegue de todas las acciones tendientes al fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, labor que se hizo por parte del ejecutivo de manera precisa al expedir el párrafo parcialmente acusado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 1926, recibido el 15 de septiembre de 1999 por la Secretaría de esta Corporación, solicita a la Corte declarar inexecutable el segmento normativo del párrafo acusado del artículo 18 del Decreto ley 1071 de 1999, con fundamento en las siguientes consideraciones:

A juicio del Ministerio Público, desde el punto de vista temporal, el decreto se dictó en el término contemplado por la norma superior, esto es, dentro de los seis meses siguientes a la sanción de la ley, pues el decreto objeto de cuestionamiento fue publicado el día 26 de junio de 1999 en el Diario Oficial No. 43.615, mientras que la ley fue sancionada el 28 de diciembre de 1998 y publicada en el D.O. No. 43.460.

De otra parte, aduce la vista fiscal, que desde el ángulo material, el artículo 79 de la Ley 488 de 1998 invistió al ejecutivo para adoptar, entre otras medidas, la siguiente “organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”; por lo tanto, afirma el Procurador que el segmento acusado parcialmente del párrafo del artículo 18 del Decreto ley 1071 de 1999, excede el alcance de la ley habilitante, porque las facultades extraordinarias para expedir decretos leyes, deben circunscribirse únicamente a las actividades expresamente enunciadas en la ley de autorizaciones y, que conforme a la Carta y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Ejecutivo no puede interpretar extensivamente dichas atribuciones, so pretexto de realizar fines justificables y plausibles.

Finalmente, aduce el Procurador General de la Nación que:

“En el caso que se revisa, se advierte que el artículo 79 de la Ley 488 de 1998 no facultó expresamente al Presidente de la república para transferirle a la DIAN funciones de autorización, vigilancia, control y sanción de las Casas de Cambio cuyo ejercicio, antes de la expedición del Decreto 1071 de 1999, le correspondía a la Superintendencia Bancaria.

De manera que el Gobierno incurrió en un desbordamiento de las facultades extraordinarias que se le confirieron para organizar la DIAN, al atribuirle a este organismo las referidas funciones de control sobre las Casas de Cambio por medio de las expresiones acusadas del párrafo del artículo 18 del mencionado ordenamiento legal, las cuales, por esta razón, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente acción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Carta Política, por hacer parte la normatividad acusada, de un decreto con fuerza de ley, expedido en desarrollo de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República al Ejecutivo, en virtud del artículo 79 de la ley 488 de 1998.

Segunda. Sujeción del párrafo acusado a las facultades extraordinarias. Límites temporales o materiales del párrafo del artículo 18 del Decreto ley 1071 de 1999.

a. Límite temporal

En efecto, la ley 488 de 1998, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, fue sancionada el 28 de diciembre de 1998 y publicada en el Diario Oficial No. 43.460. El artículo 79 de la referida ley le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, en el término de seis meses, contados a partir de la sanción de la ley, adoptara algunas medidas en relación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, especialmente con el objeto de establecer su organización interna, el régimen de personal y su Estatuto Disciplinario, y dictar otras normas sobre aspectos presupuestales, así como para la creación de algunos fondos.

Ahora bien, en ejercicio de tales facultades, el Ejecutivo expidió el 26 de junio de 1999, el Decreto 1071 de 1999 “Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones”, (publicado en el Diario Oficial No. 43.615 del 26 de junio de 1999). Estima la Corte que, desde el punto de vista de la sujeción temporal del Ejecutivo a las facultades concedidas en la norma habilitante, esto es, dentro de los seis (6) meses contados a partir de la sanción de la ley, que principiaron a contarse desde el 28 de diciembre de 1998, el Gobierno expidió el decreto 1071 de 1999 el día 26 de junio, publicado en el Diario Oficial No. 43615, es decir, dentro del período otorgado, y por tanto no hay reparo constitucional por este aspecto.

b. Límite material

De otra parte, observa que Corte que mediante el artículo 79 de la Ley 488 de 1998, y con fundamento en las facultades consagradas en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de vigencia de la citada ley, para entre otros aspectos:

“Organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público” .

Conforme al marco normativo anterior, se pregunta la Corte si las facultades otorgadas al Gobierno para “organizar la DIAN”, con las atribuciones y características propias de toda persona jurídica de derecho público, se utilizaron por el Ejecutivo, conforme a la Carta y a la jurisprudencia de esta Corte. El párrafo parcialmente acusado del artículo 18 del Decreto 1071 de 1999, asignó competencia a la DIAN, para la autorización, vigilancia y control sobre las casas de cambio, funciones que originalmente se hallaban radicadas en la Superintendencia Bancaria. Se analizará entonces si el Ejecutivo desarrolló adecuadamente o nó el preciso marco de atribuciones señaladas en la ley habilitante, que finalmente es la cuestión a que se refiere el demandante en su libelo.

En efecto, esta Corporación, ha estimado en forma reiterada en su jurisprudencia sobre el tema, que como quiera que la facultad legislativa, por disposición constitucional, está atribuida de manera expresa al Congreso de la República, puede dicho órgano constitucional, trasladarla excepcional y temporalmente al Ejecutivo (artículo 150 numeral 10), por lo que el Gobierno al ejercerla, deberá hacerlo dentro de los “estrictos y precisos términos señalados por el legislador en la respectiva norma habilitante”.

De otra parte, debe la Corte recordar que el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que de manera general muestra una restricción de sus alcances, por lo que la precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el Congreso como por el Presidente de la República. Así se establece en el nuevo texto constitucional (artículo 150-10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de facultades. Desde esta perspectiva, el control de

constitucionalidad que debe efectuar la Corte, respecto del contenido material de los decretos leyes expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias, está dirigido a determinar si el Ejecutivo, obrando como legislador extraordinario, respetó o no los límites fijados en la norma habilitante, por lo que la Corte, para desarrollar este control, deberá definir previamente los conceptos señalados en la norma que habilita o faculta al legislador, conforme lo ha señalado esta Corporación, en su doctrina jurisprudencial¹.

La Corte se pregunta si “organizar una entidad” implica el traslado o no de funciones o competencias de un órgano a otro, como al parecer fue interpretado por el legislador extraordinario. En efecto, organizar, conforme al diccionario de la Lengua Española significa “establecer o reformar una cosa, sujetándola a reglas, el número, orden, armonía o dependencia de las partes que la componen o han de componerla”.

En consecuencia, estima la Sala que organizar una entidad pública implica reformar determinada institución, a partir de los componentes que han sido atribuidos previamente por la ley, según las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; por lo tanto, organizar una entidad implica la redistribución de funciones de sus dependencias e inclusive dicha operación comporta la posibilidad de modificar su estructura interna y hasta en ocasiones eliminar funciones, trasladar personal de un lugar a otro dentro del ente, variar su patrimonio, sus activos y hasta sus archivos, pero siempre en relación con el mismo organismo, pues éste no desaparece de la estructura misma de la administración pública.

La Corporación comparte el argumento expuesto tanto por el demandante como por el Ministerio Público, al señalar que el párrafo del artículo 18 del decreto 1071 de 1999 es inexecutable, por cuanto la atribución otorgada para “organizar” la DIAN, no comportaba la posibilidad de trasladarle a esta institución las competencias que en materia de autorización, vigilancia, control y sanción de las casas de cambio, venía desempeñando la Superbancaria Bancaria hasta la entrada en vigencia del decreto 1071 de 1999. En efecto, conforme a la atribución otorgada, era indispensable que el Congreso autorizara expresamente al Ejecutivo para radicar tales competencias en el mencionado órgano estatal, pues es evidente que “organizar” una entidad, no implica, asumir por parte del nuevo ente, competencias y atribuciones propias de otros órganos públicos, pertenecientes a la estructura de la administración pública nacional.

La Corte reitera nuevamente en esta ocasión que, conforme a lo ordenado en los artículos 150-7, 189-15-16 y 210 superiores, la asignación de funciones o atribuciones entre entidades que conforman la estructura de la administración nacional, es un asunto que requiere siempre “de autorización expresa en la ley”, sea ésta ordinaria o de facultades extraordinarias, pues, el Constituyente introdujo como un elemento sine qua non para que el Ejecutivo proceda, constitucionalmente, de tal habilitación por parte de la ley de facultades. En consecuencia, observa la Corte, que del tenor literal del artículo 79 de la Ley 488 de 1998, se desprende que el Presidente de la República únicamente estaba investido de precisas facultades extraordinarias, para adoptar mediante decreto ley medidas tendientes a “organizar la DIAN como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, pero no para “autorizar, vigilar, controlar y sancionar las casas de cambio, tal como lo venía haciendo la Superintendencia Bancaria hasta antes de entrar en vigencia el decreto 1071 de 1999”, ni mucho menos para trasladar estas importantes funciones que venía ejerciendo la Superintendencia Bancaria hasta antes de entrar en vigencia el decreto objeto de cuestionamiento.

Para lograr este cometido institucional, era indispensable que el Congreso de la República autorizara expresamente al Ejecutivo conforme lo dispuesto por el artículo 150-10 superior, ya que, se reitera, el Gobierno no puede interpretar extensiva ni ampliamente, atribuciones o facultades de esta específica naturaleza, pues con ello se quebranta el principio constitucional según el cual las facultades deben ejercitarse en los estrictos y precisos términos señalados por el legislador.

En efecto, esta Corte ha sido enfática, además en sostener el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno (C-702/99 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz). Por lo tanto, se insiste que, en el caso que se analiza, el Congreso al otorgar las facultades extraordinarias al Ejecutivo, no incluyó expresamente competencia para que éste, en calidad de legislador extraordinario, trasladara atribuciones entre entidades o agencias estatales, pues únicamente invistió a la DIAN para que se “organizara” con el fin de fortalecer la administración aduanera y tributaria, sin que se incluyeran otros aspectos nuevos o especiales, ajenos a la habilitación legislativa, ni mucho menos para asignarle funciones de autorización, vigilancia y control sobre las casas de cambio en Colombia a la DIAN, como efectivamente sucedió con el segmento normativo

acusado del párrafo del artículo 18 del Decreto Ley 1071 de 1999.

Entonces, encuentra la Corte fundado el cargo de inconstitucional que presentó el demandante contra el párrafo parcial del artículo 18 del decreto 1071 de 1999, por cuanto el legislador extraordinario se excedió en las precisas y expresas facultades que el legislador le otorgó para organizar la DIAN, a través del artículo 79 de la Ley 488 de 1998. En consecuencia, en la parte resolutive se declarará inexecutable el párrafo acusado.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEQUIVOCABLE la expresión normativa “Adicionalmente ejercerá las funciones y competencias que hasta antes de entrar en vigencia el presente decreto le correspondían a la Superintendencia bancaria en relación con la autorización, vigilancia, control y sanción de las casas de cambio, sin perjuicio de las demás competencias que se le asignan en materia de control cambiario en este decreto”. contenida en el párrafo del artículo 18 del Decreto 1071 de 1999.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-271/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso en criterio de interpretación constitucional por alcance inadecuado e inflexible de norma constitucional (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión debe evaluarse a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Salvamento de voto)

Es cierto que la precisión en el ejercicio de las facultades extraordinarias busca delimitar y restringir el campo de acción de las mismas, en procura de evitar que, por su intermedio, se

desvíe la competencia constitucional legislativa radicada en cabeza del Congreso de la República; sin embargo, por fuera de aquellas materias que son del todo indelegables, el sentido y alcance de este requisito –el de precisión– debe evaluarse a partir de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que caracterizan la actividad legislativa, pues de otra manera se corre el riesgo de hacer inoperante e inútil la facultad de trasladar al ejecutivo competencias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Precisamente, la Corte, al estudiar el fundamento jurídico que avala el requisito de precisión, tuvo oportunidad de sostener que el mismo se concentra, antes que en la limitación exhaustiva de las facultades, en el objetivo de la delegación y en las materias que deben ser tratadas a efectos de establecer su verdadera relación de causalidad.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Organización de la DIAN permite al Ejecutivo radicar funciones de vigilancia, control y sanción de casas de cambio (Salvamento de voto)

FUENTES DEL DERECHO-Uso inadecuado de definiciones de la Real Academia de la Lengua Española (Salvamento de voto)

FUENTES DEL DERECHO-Arbitrariedad por acoger una de las hipótesis que plantea definición de la expresión (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance de la posibilidad de organizar una dependencia administrativa (Salvamento de voto)

La posibilidad de organizar una dependencia administrativa como ente autónomo exige, entre otras, establecer sus funciones, sean estas las que al momento de adoptarse la decisión tiene asignadas, como aquellas nuevas que provengan de otros organismos o dependencias que hagan parte de la administración. El cambio de naturaleza, como tal, impone la creación de dependencias internas que asuman funciones que la entidad no ejercía, debido a que era un apéndice de una entidad mayor.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) del Decreto Ley 1071 de 1999

Actor: Luis Carlos Sachica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Con el respeto que merecen las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación, procedemos a explicar las razones que nos llevaron a salvar el voto en torno a la declaratoria de inexequibilidad parcial del parágrafo del artículo 18 del Decreto Ley 1071 de 1999.

1. Concretamente, la norma citada le asignaba a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) algunas funciones que anteriormente venía cumpliendo la Superintendencia Bancaria, relacionadas con la autorización, vigilancia, control y sanción de las casas de cambio.

2. En concepto de la mayoría, las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 79 de la Ley 488 de 1998; reconocidas para “Organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, no incluía aquella referida a la transferencia de competencias de la Superintendencia Bancaria a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Para llegar a tal conclusión, se sostuvo en la Sentencia que, desde el punto de vista material, el ejercicio de facultades extraordinarias es de carácter restrictivo (C.P. Art. 150-10) y que, en consecuencia, debe ejercerse en los precisos términos que fije la ley habilitante. En aplicación de lo anterior, y a la luz de lo preceptuado por la norma impugnada, se afirmó que la palabra “organizar”, según la acepción que trae el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, habilita a las entidades públicas para que, en relación con sí mismas, modifiquen su estructura interna, redistribuyan su funciones, adelanten labores de traslado de personal e incluso varíen su patrimonio, descartando, en consecuencia, cualquier posibilidad de asumir competencias propias de otros órganos estatales para lo cual es necesario que la ley de facultades lo indique expresamente.

3. En oposición a los argumentos de la Sentencia, los suscritos magistrados consideramos que, una vez más, la Corte excedió el criterio de interpretación constitucional aplicable a las normas que conceden facultades extraordinarias, señalándole al artículo 150-10 de la Carta Política un alcance inadecuado e inflexible el cual, antes que precisar el verdadero sentido de

la delegación especial de competencia legislativa, desborda la naturaleza jurídica de esa institución superior.

4. Siguiendo la posición unívoca mantenida en la jurisprudencia de esta Corporación, es cierto que la precisión en el ejercicio de las facultades extraordinarias busca delimitar y restringir el campo de acción de las mismas, en procura de evitar que, por su intermedio, se desvíe la competencia constitucional legislativa radicada en cabeza del Congreso de la República; sin embargo, por fuera de aquellas materias que son del todo indelegables (C.P. Art. 150-10), el sentido y alcance de este requisito –el de precisión– debe evaluarse a partir de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que caracterizan la actividad legislativa, pues de otra manera se corre el riesgo de hacer inoperante e inútil la facultad de trasladar al ejecutivo competencias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Precisamente, la Corte, al estudiar el fundamento jurídico que avala el requisito de precisión, tuvo oportunidad de sostener que el mismo se concentra, antes que en la limitación exhaustiva de las facultades, en el objetivo de la delegación y en las materias que deben ser tratadas a efectos de establecer su verdadera relación de causalidad:

“Según lo ha señalado la jurisprudencia, debe entenderse por precisión de las facultades extraordinarias, no una limitación absoluta ni rigurosa de aquéllas, de modo que el Congreso señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites que debe contener cada una de las materias objeto de regulación, hasta el punto que se le deje al Gobierno un campo tan excesivamente estrecho y restringido de operación que hagan prácticamente inocuas e innecesarias las facultades. Por lo tanto, basta con que claramente se determine y delimite la materia, los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Naturalmente, ésta de manera alguna puede significar vaguedad e indeterminación.” (Sentencia C-119/96, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).

Posteriormente, reiteró:

En punto a la exigencia de precisión, materia del presente debate, la jurisprudencia ha sostenido que si bien por su intermedio se busca establecer parámetros claros al acto condición propia de la función legislativa extraordinaria, el mismo no comporta una limitación absoluta ni rigurosa que obligue al Congreso a definir en forma meticulosa el contenido de

los asuntos materia de regulación normativa, reduciendo a su mínima expresión el ejercicio de las facultades y, por ende, tornándolas inoperantes e innecesarias. (Sentencia C-032/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

5. En esta medida, es bastante claro que el criterio de precisión al cual se encuentra sometido el ejercicio de facultades extraordinarias, no conlleva una restricción odiosa que tienda a impedir o dejar sin oficio su razonable ejecución, pues el mismo se entiende satisfecho, a juicio de la propia Corte, “cuando la ley habilitante ha definido la materia y se encuentran señalados sus objetivos, sin que incida en su legitimidad la extensión o amplitud de los temas por tratar.”²

7. Sobre esto último, en punto al alcance fijado en la Sentencia a la palabra “Organizar”, consideramos nuestro deber manifestar un total rechazo al uso inadecuado de las definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como fuente de derecho. La labor interpretativa, que constituye el mecanismo idóneo para guardar la integridad y supremacía de la Constitución, no se reduce a la mera exégesis, ni mucho menos a la posibilidad de invocar razones de “autoridad” para justificar las decisiones que profiera la Corte en ejercicio del control de Constitucionalidad. Por el contrario, trayendo a colación los argumentos reseñados en los numerales anteriores, la interpretación exige analizar razonablemente los textos normativos a fin de comprender su verdadero sentido y finalidad, de manera que la hipotética dificultad que pueda entrañar el ejercicio hermenéutico no se convierta en argumento suficiente para eludir su realización.

8. Pero aun aceptando, en gracia de discusión, que la definición de la expresión “Organizar” contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española tiene algún grado de relevancia jurídica, la posición mayoritaria resulta inaudita e imparcial en tanto se basa sólo en una parte de la definición, esta es, la que fija su alcance más restrictivo. En efecto, según la decisión, organizar significa: “establecer o reformar una cosa, sujetándola a reglas, el número, orden, armonía o dependencia de las partes que la componen o han de componerla”.

Se olvida que, en los términos del mencionado diccionario, organizar implica tanto la reforma de los elementos existentes de una cosa, como la reforma o el establecimiento de los

elementos que habrán de componerla. Es decir, incluye la idea que sustenta la sentencia, pero también la posibilidad de incluir nuevos ingredientes al objeto organizado. Así las cosas, ante la ausencia de argumento alguno, resulta arbitrario, por decirlo menos, acoger una de las hipótesis que plantea la definición de la expresión organizar, dejando por fuera otra que, de haber sido siquiera analizada, hubiera conducido a la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado en cuanto que, como ya se dijo, habría permitido demostrar una clara identidad de materia en la transmisión de funciones que tocan directamente con el objetivo de las facultades extraordinarias reconocidas.

9. Si las precisas facultades reconocidas al Presidente se circunscribían a la labor de “organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, éstas no podían limitarse al mero cambio de su naturaleza jurídica, ya que en términos de administración, y atendiendo a los principios de eficiencia y economía que rigen la función pública (CP art. 209), la expresión organizar debe comprenderse en sentido amplio, de suerte que, por su intermedio, sea posible hacer las modificaciones que en verdad se requieran y que, precisamente, justifican o explican la necesidad de convertir una dependencia en un ente autónomo con sentido operativo y de servicio.

10. En consecuencia, la posibilidad de organizar una dependencia administrativa como ente autónomo exige, entre otras, establecer sus funciones, sean estas las que al momento de adoptarse la decisión tiene asignadas, como aquellas nuevas que provengan de otros organismos o dependencias que hagan parte de la administración. El cambio de naturaleza, como tal, impone la creación de dependencias internas que asuman funciones que la entidad no ejercía, debido a que era un apéndice de una entidad mayor.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 C-120/97 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-398/95 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Sentencia C-032/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Cfr. Manual de la Rama Ejecutiva del Poder Público, año 1994 (Presidencia de la República, Consejería para la Modernización del Estado).