Sentencia C-382/00

DELEGACION DE FUNCIONES-Finalidad

La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas, algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.

DELEGACION DE FUNCIONES-Reglas

Como se deduce de la preceptiva del art. 211 de la Constitución y lo ha señalado la Corte la delegación de funciones se somete a las siguientes reglas: a) Corresponde al legislador determinar tanto las funciones que pueden ser delegadas como los órganos que pueden ser receptores de las funciones delegadas, asi como las condiciones bajo las cuales puede llevarse a cabo la delegación. b) El traslado de las funciones del titular de la función al órgano delegatario se produce a través de un acto administrativo. c) El órgano delegante puede reasumir, en cualquier tiempo, las funciones delegadas, o en relación con una situación particular y concreta cuando decide acometer directamente la resolución de un asunto determinado o reformar o revocar la decisión del delegatario (fenómeno de la avocación). d) La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario; salvo cuando, conforme a lo expuesto antes el órgano delegante resuelva reasumir las competencias delegadas.

DELEGACION DE FUNCIONES-Alcance/DELEGACION DE FUNCIONES-Relación interórganica/DELEGACION DE FUNCIONES-Retención por delegante de titularidad de competencia y traslado de ejercicio al delegatario

Aun cuando la idea que fluye de la norma en cuestión es que, en principio, la delegación es la manifestación propia de una relación intersubjetiva entre el órgano delegante y el delegatario, en la medida en que los actos dictados por éste sólo a él se le imputan, también se da la posibilidad de que aquélla sea producto de una relación interorgánica en la cual el delegante, en cierto modo, retiene la titularidad de la competencia y transfiere al delegatario el ejercicio de ésta, por la circunstancia de que aquél puede reasumir en determinadas circunstancias las funciones delegadas, asumiendo por consiguiente la correspondiente responsabilidad.

DELEGACION DE FUNCIONES EN EL RAMO DE IMPUESTOS Y ADUANAS-Límites y condiciones que contiene la autorización para delegar y ejercicio de funciones delegadas

DELEGACION DE FUNCIONES EN DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Señalamiento con precisión de titularidad y receptor

DELEGACION DE FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-No transferencia de ciertas atribuciones propias del jefe superior

La posibilidad de que el Director General pueda delegar sus funciones en sus subalternos, no supone que esta facultad le permita transferir aquéllas atribuciones que atañen con el

señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que le corresponden como jefe superior de dicha unidad, pues, lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas.

DELEGACION DE FUNCIONES-Inconstitucionalidad por alteración de estructura administrativa, creación de cargos y señalamiento de derechos laborales

DELEGACION DE FUNCIONES-Inconstitucionalidad por facultad del Gobierno

DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-No puede modificar estructura interna ni alterar funciones señaladas en ley o reglamento

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Modificación de estructura de entidades u organismos administrativos nacionales

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Señalamiento de funciones de empleos conforme a la ley

DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Dirección, distribución y coordinación de diferentes labores administrativas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prolongación indebida de término por autoconcesión de Presidente de la República

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Delegación de funciones, organización interna y distribución de funciones

Referencia: expediente D-2552

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 42 y 43 (Transitorio) del Decreto Extraordinario 1071 de junio 26 de 1999.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., abril cinco (5) 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, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño, demandó los artículos 40, 42 y 43 (Transitorio) del Decreto Extraordinario 1071 de junio 26 de 1999.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.615 del 26 de junio de 1999.

DECRETO 1071 DE 1999

(26 de junio)

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

Artículo 40. Delegación de funciones. Las funciones del Director General podrán ser delegadas en los Directores de Impuestos, de Aduanas o en el Secretario General de Desarrollo Institucional, o en el funcionario que mediante resolución designe para el efecto el Director General, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales.

Las funciones de los Directores de impuestos y de Aduanas, de los Secretarios General o de Desarrollo Institucional, y de quienes se desempeñen en las jefaturas de las Subdirecciones, Oficinas, Subsecretarías, Divisiones del Nivel Central, Direcciones Regionales y Administraciones Especiales, sólo podrán ser delegadas en los servidores públicos de las respectivas dependencias por el funcionario competente, previa autorización del Director General.

Las funciones previstas en las normas pertinentes para las jefaturas de División de las Administraciones Especiales podrán ser delegadas en funcionarios de las mencionadas dependencias, mediante resolución de quien se desempeñe en la jefatura de la Administración Especial.

Las funciones previstas en las normas pertinentes para quienes se desempeñen en la jefaturas de División de las Direcciones Regionales, Administraciones Locales y de las Divisiones de éstas, podrán ser delegadas en funcionarios de las mencionadas dependencias, mediante resolución de quien ejerza la jefatura de la Dirección Regional, o de la Administración Local según el caso.

El Director General, podrá autorizar la delegación de las funciones de las Jefaturas en funcionarios de las mismas dependencias con calidad de jefes adjuntos, los cuales recibirán el 50% de la prima de dirección del titular, previa la viabilidad presupuestal.

Artículo 42. Organización. El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá

crear, suprimir o fusionar, grupos internos de trabajo necesarios para garantizar la adecuada gestión tributaria, aduanera y cambiaria.

De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, se determinarán los casos en que la designación como coordinador de grupo interno de trabajo dará lugar al reconocimiento de la prima de dirección que señala la ley para tal efecto.

Artículo 43. (Transitorio) Organización interna y distribución de funciones. A más tardar el dos de agosto de 1999, el Gobierno Nacional deberá expedir el decreto por medio del cual se organice internamente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se distribuya, entre sus diferentes dependencias, las funciones contempladas en este Decreto. Hasta tanto se produzca la expedición de dicho Decreto, continuarán rigiendo la organización interna y la distribución de funciones previstas en los Decretos 1693 y 1725 de 1997 y en las normas que los hayan adicionado, modificado y reglamentado, salvo en lo relacionado con las Direcciones Regionales Caribe y Pacífico que se eliminan a partir de la vigencia del presente decreto.

III. LA DEMANDA.

– Conforme al artículo 211 la ley debe fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar sus atribuciones en sus subalternos o en otros órganos o funcionarios.

El artículo 40 establece quien delega, en quien se delega y cómo se delega, pero en parte alguna ni en ninguna otra disposición del decreto 1071 de 1991 se precisan las condiciones para llevar a cabo la delegación. En tales circunstancias los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales quedaron autorizados para que a su arbitrio sin limitación o condicionamiento alguno puedan delegar sus funciones, con lo cual se puede incurrir en abuso de desviación de poder, afectar la seguridad jurídica de las personas y propiciar el desconocimiento del debido proceso.

– El artículo 42 le asigna competencias ilimitadas al Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales para crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo. Estos grupos internos de trabajo no quedaron definidos en el decreto 1071 de 1999; por lo tanto “cualquier dependencia, subdirección, administración, división, oficina, organismo es un grupo interno de trabajo”.

Las facultades extraordinarias para organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se otorgaron al Presidente de la República por el artículo 79 de la ley 448/98, y no al Director de la referida Unidad Administrativa.

Sólo el Congreso puede, mediante la ley, señalar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades del orden nacional (C.P. art. 150-7), y únicamente el Presidente de la República puede ser el titular de facultades extraordinarias (C.P. art-150-10), no el mencionado funcionario. Sólo el Presidente de la República puede modificar la estructura de las entidades nacionales con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. Por consiguiente, al otorgársele tales facultades al Director General de Impuestos y Aduanas para asumir la referida tarea, se despojó a éste de competencias que constitucionalmente le corresponden.

– El artículo 43 del decreto l071/99 es inconstitucional, porque su preceptiva prolonga ilegítimamente el término de las facultades extraordinarias al extender el plazo para la organización interna de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En efecto, el art. 79 de la ley 488/98 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, a partir de la vigencia de dicha ley que se inició el 24 de diciembre de 1998. Las facultades vencieron el 28 de junio de 1999, de manera que al autorizarse un plazo para la organización interna de la Dirección de Impuestos hasta el 2 de Agosto de 1999, simplemente se prorrogó por el decreto extraordinario el plazo autorizado por la ley, con lo cual se violó el art. 150-10 de la C.P.

Las facultades extraordinarias autorizaban al Gobierno para organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, aunque en el decreto extraordinario 1071 de 1999 pareciera que la "organización interna" no hiciera parte de la estructura y organización de la entidad.

Tal organización interna debió hacer parte de la organización total, de manera que al no haberse hecho, "no se podía otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República por el mismo decreto de facultades extraordinarias, sino que debe hacerse por el Congreso en la ley, según el art. 150 numeral 7 de la Constitución Política de Colombia".

"El artículo 189 numeral 16 de la Constitución sólo es aplicable cuando la ley define los principios y reglas generales para que el Presidente de la República modifique la estructura de las entidades y organismos administrativos nacionales".

El decreto 1071/99, no definió las reglas generales para establecer la estructura de la DIAN, "y dejó por fuera la organización interna para que fuera establecida por decreto del Presidente de la República (…) luego de vencerse el término para el uso debido de las facultades extraordinarias otorgadas".

IV. INTERVENCION DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

Mediante apoderado, la mencionada Unidad impugnó la demanda y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

– Conforme a lo previsto por el art. 211 de la Constitución y en virtud de autorización legal (artículo 9 Ley 489/99), la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tiene capacidad jurídica para delegar las funciones atribuidas al Director General y demás funcionarios de los niveles directivo y asesor.

Las condiciones de la delegación están incitas en el artículo 40 del D.E. 1071/99, cuando afirma que las funciones del Director podrán ser delegadas en los Directores de Impuestos de Aduanas, en el Secretario General o de Desarrollo Institucional, o el funcionario que al efecto designe el Director General. La misma norma señala las condiciones para la delegación, las personas en quienes puede recaer la medida y la forma para hacerlo, esto es, mediante

resolución.

– En relación con la censura que se hace al artículo 42, se anota que las funciones otorgadas al Director General de la Unidad Administrativa Especial para crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo, no cambia la estructura interna de la entidad, sino que "… representa simplemente una división de tareas en las dependencias para optimizar los recursos humanos y mejorar el servicio público", y ello "se desprende de la facultad que tiene el Director General de velar por la gestión pública y garantizar la eficiencia y eficacia de los empleados al servicio de la DIAN". Por lo demás, dichos grupos de trabajo están previstos en el artículo 17 del decreto demandado.

La citada norma tampoco quebranta el artículo 29 de la Constitución, por cuanto ella no regula actuaciones procesales ni juicios de ninguna especie. Tampoco viola el 150-7-10 superior, porque no se le ha delegado al Director la función de determinar la estructura de la administración, ni la de crear o suprimir ministerios, departamentos administrativos, etc., ni el artículo 189-16, por que los grupos internos de trabajo responden a la estructura interna de la entidad, que fue determinada por el decreto 1071/99.

"En el caso particular la ley 488 de 1998 había autorizado al Presidente de la República organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, definir el carácter de sus funcionarios, el régimen disciplinario, etc., lo cual se realizó mediante el Decreto 1071 de 1999 (…) es decir, que fijó la estructura interna de la entidad, definió el ámbito de competencias, su objeto, naturaleza jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial". Mientras que la organización interna de la Dirección se llevó a cabo por medio del decreto 1265 de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales de carácter permanente contenidas en el numeral 16 del art. 189 de la Constitución y conforme a los señalamientos del decreto extraordinario 1071 de 1999.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto y solicitó a la Corte declarar exequibles el artículo 40, salvo las expresiones "…los cuales recibirán el 50% de la prima de dirección del titular, previa la viabilidad presupuestal", en relación con las cuales debe declararse inhibida; el inciso primero del artículo 42, con excepción del inciso segundo de dicha disposición, respecto del cual procede la inhibición y, finalmente, declarar inexequible el artículo 43.

Las razones en que fundamenta sus pedimentos, se sintetizan en los siguientes términos:

– El artículo 209 de la Constitución consagra los principios rectores de la función administrativa y entre ellos se encuentran los organizacionales, que se traducen en la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El artículo 211, a su vez, regula el principio de delegación de funciones, cuyo desarrollo se cumple por la ley, en la cual deben fijarse las condiciones para que el Presidente de la

República y las autoridades administrativas puedan trasladar competencias a sus subalternos o a otras autoridades.

Mediante la ley 489 de 1998 el legislador expidió normas sobre organización y funcionamiento de entidades del orden nacional. El artículo 9º dispuso que las autoridades administrativas podrán, mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades que desempeñen funciones afines o complementarias. También dispone la norma, que la delegación de funciones por los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes y Representantes Legales de Organismos que posean estructura autónoma, sólo puede hacerse en empleados de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente.

Los artículos 10 a 12 de la referida ley señalan los requisitos de la delegación, las funciones que no se pueden delegar y el régimen de los actos del delegatario. En síntesis, el artículo 9º de la ley 489 de 1998 establece las reglas generales bajo las cuales se puede efectuar la delegación de funciones públicas.

El artículo 40 de Decreto 1071/99, por su parte, se encarga de establecer las condiciones para la delegación de funciones en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, "motivo por el cual no le asiste razón al actor cuando afirma que la norma demandada vulnera el artículo 211 superior al no fijar las condiciones de la delegación en esa entidad estatal, y menos aún, cuando asevera que el precepto acusado desconoce el artículo 29 de la ley fundamental, ya que esta disposición no tiene relación alguna con el contenido de la norma acusada".

– El Capítulo II del decreto 1071/99, estableció la estructura administrativa de la referida Unidad, que comprende la organización administrativa del orden central; de las direcciones regionales de impuestos y aduanas; de las administraciones especiales y de las administraciones locales. "Por lo tanto no es cierto, como lo afirma el actor, que la norma acusada faculta en forma general e ilimitada al Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales para organizar la Unidad Administrativa Especial, puesto que la estructura del organismo quedó establecida en el Capítulo II del Decreto 1071 de 1999, y la facultad que se le concede al referido servidor público en la disposición demandada es para crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo, facultad que difiere sustancialmente de la competencia para determinar la estructura de la entidad". Además, la organización de los grupos de trabajo no supone una modificación de la estructura interna del organismo, por el carácter transitorio de los mismos, con lo que se busca solamente garantizar la adecuada gestión de dicha Unidad.

La facultad que la norma cuestionada concede al Director de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales "… armoniza con los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior, según el cual, la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía y celeridad, entre otros".

– la ley 488/98, artículo 79, otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias por el término de seis meses para que organizara la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un organismo autónomo y para que definiera el carácter de sus funcionarios, estableciera su régimen salarial y prestacional, la nomenclatura y clasificación

de los cargos, así como la estructura orgánica y administrativa de la entidad.

Con el decreto 1071/99, el Jefe del Estado ejerció las facultades extraordinarias referidas. En el artículo 43 del decreto se le señaló al Gobierno el deber de expedir, a más tardar el 2 de agosto de 1999, el decreto por medio del cual debía organizarse internamente la Dirección y distribuir entre sus dependencias las funciones que el mismo decreto consagró. Consecuentemente dispuso la norma que hasta tanto se expidiera el decreto, continuaría rigiendo la organización interna y distribución de funciones previstas en los decretos 1693 y 1725 de 1997. En este último decreto se había establecido la estructura de la Dirección y la distribución de funciones entre sus dependencias.

Para la Procuraduría, "... el precepto acusado al disponer que a más tardar, el 2 de agosto de 1999, el Gobierno Nacional debe expedir el decreto por medio del cual se organice internamente la DIAN, efectivamente prorroga las facultades extraordinarias que se le concedieron al Presidente de la República para definir la estructura orgánica y administrativa de la DIAN, ya que la ley 488 de 1997 fue publicada en el Diario Oficial No. 43.460 del 28 de diciembre de 1998, por lo tanto las aludidas facultades vencían el 28 de junio de 1999, fecha dentro de la cual el Jefe de Estado debía proferir los decretos legislativos de que trata el artículo 79 de la mencionada ley".

Reafirma la Procuraduría su punto de vista al señalar:

"No se puede perder de vista, como ya se precisó, que a través del Decreto 1071 de 1999, el Presidente de la República determinó la estructura de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales y fijó las funciones de sus dependencias, motivo por el cual desde el punto de vista temático las facultades extraordinarias se agotaron cuando se profirió el Decreto 1971 de 1999, puesto que no existe diferencia semántica entre la competencia para determinar la estructura de un organismo y organizarlo internamente. Además, se debe destacar que el plazo al que alude el artículo 43 acusado, no es de los que permiten la ejecución de los mandatos del Decreto 1071 de 1999, ni se limita a establecer un término para la actuación de las autoridades administrativas, sino que se trata de una autohabilitación legislativa por parte del Ejecutivo, que a la luz del artículo 150-10 es inconstitucional.....".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. El problema jurídico planteado.

Conforme a los cargos de la demanda, la intervención de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas y el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte determinar si las normas acusadas violan los preceptos constitucionales invocados por el actor, desde la siguiente perspectiva: (i) las omisiones en que se alega incurrió el decreto 1071/99 al no precisar claramente las condiciones bajo las cuales se debe llevar a cabo la delegación de funciones, previstas en el art. 40 (ii) la legitimidad de la facultad que, a juicio del actor, de manera ilimitada y general se otorga en el art. 42 al Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo, cuando ello parece ser una atribución exclusiva del Legislador, y (iii) la prolongación de las facultades

extraordinarias que presuntamente autoriza el art. 43, más allá del término previsto en la ley 488/98.

2. Solución al problema.

2.1. La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.

Como se deduce de la preceptiva del art. 211 de la Constitución y lo ha señalado la Corte1 la delegación de funciones se somete a las siguientes reglas:

b) El traslado de las funciones del titular de la función al órgano delegatario se produce a través de un acto administrativo.

c) El órgano delegante puede reasumir, en cualquier tiempo, las funciones delegadas, o en relación con una situación particular y concreta cuando decide acometer directamente la resolución de un asunto determinado o reformar o revocar la decisión del delegatario (fenómeno de la avocación).

d) La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario; salvo cuando, conforme a lo expuesto antes el órgano delegante resuelva reasumir las competencias delegadas.

Aun cuando la idea que fluye de la norma en cuestión es que, en principio, la delegación es la manifestación propia de una relación intersubjetiva entre el órgano delegante y el delegatario, en la medida en que los actos dictados por éste sólo a él se le imputan, también se da la posibilidad de que aquélla sea producto de una relación interorgánica en la cual el delegante, en cierto modo, retiene la titularidad de la competencia y transfiere al delegatario el ejercicio de ésta, por la circunstancia de que aquél puede reasumir en determinadas circunstancias las funciones delegadas, asumiendo por consiguiente la correspondiente responsabilidad.

– El artículo 40 contiene varios preceptos relativos a la posibilidad de delegar funciones en el ramo de impuestos y aduanas. En efecto la norma regula, en diferentes apartes, la delegación de funciones del Director General de Impuestos, de Aduanas; la delegación de funciones, por el funcionario competente y previa autorización del Director General, de los directores de impuestos y aduanas, de los secretarios general o de desarrollo institucional, y de quienes desempeñen las jefaturas de ciertas subdirecciones, oficinas, subsecretarias, divisiones de nivel central, direcciones regionales y administraciones especiales, en los servidores públicos subalternos de la respectiva dependencia; la delegación de funciones de las jefaturas de división de las administraciones especiales en los funcionarios de sus dependencias mediante resolución de quienes desempeñen las respectivas jefaturas; la delegación de las funciones correspondientes a las jefaturas de División de las Direcciones Regionales, administraciones locales y de las divisiones de éstas, en funcionario de su

dependencia; y finalmente, la delegación de funciones de las jefaturas, previa autorización del Director General, en funcionarios de las mismas dependencias, con calidad de jefes adjuntos, en razón de lo cual recibirán "el 50% de la prima de dirección del titular….."

Como se puede observar el texto acusado, en forma prolija, detalla las autoridades que son titulares de funciones y los órganos los medios inferiores en quienes se puede delegar el ejercicio de las respectivas competencias. En tal virtud, la Corte encuentra que la norma cuestionada se ajusta a la preceptiva del art. 211 de la Constitución Política, en cuanto hace relación con: el establecimiento de los límites y condiciones que debe contener la autorización para delegar y a la cual debe sujetarse, el respectivo acto concreto de delegación; asi como el ejercicio de las funciones delegadas.

A juicio de la Corte, los referidos límites y condiciones se consideran determinados en el presente caso, dado que la norma que se analiza, partiendo de la estructura orgánica, de los objetivos generales de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de las funciones de dirección, orientación y fijación de políticas generales, propias del director general, asi como las asignadas a cada una de sus dependencias, ha señalado con toda precisión los titulares de las funciones materia de delegación y los receptores de las funciones delegadas. No ha señalado la Constitución reglas rígidas para el señalamiento de aquéllos y por ello se considera que las directrices mínimas que en materia de delegación contiene la norma analizada son suficientes.

Sin embargo, estima la Corte, que la posibilidad de que el Director General pueda delegar sus funciones en sus subalternos, no supone que esta facultad le permita transferir aquéllas atribuciones que atañen con el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que le corresponden como jefe superior de dicha unidad, pues, lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas.

Por último es de anotar, que aun cuando el actor no acusó en su totalidad el art. 40, porque la demanda no se refirió al aparte final de la disposición, en cuanto concierne a la expresión "con calidad de jefes adjuntos, los cuales recibirán el 50% de la prima de dirección del titular, previa la viabilidad presupuestal", considera la Corte que debe pronunciarse sobre su constitucionalidad por la íntima conexión que tiene este precepto con la delegación de funciones al director general.

A juicio de la Corte la expresión mencionada es inexequible, porque por la vía de la delegación se altera en cierto modo la estructura administrativa, se crean cargos –jefes adjuntos- e incluso se les señala un derecho laboral, para lo cual no se encuentra facultado el director general, sino el Gobierno, según el numeral 14 del art. 189 de la Constitución.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible, con el indicado condicionamiento, el art. 40 del decreto ley 1071/99, salvo la expresión "con calidad de jefes adjuntos, los cuales recibirán el 50% de la prima de dirección del titular, previa la viabilidad presupuestal", que será declarada inexequible.

2.2. En cuanto hace relación con el cargo formulado contra el art. 42 la Corte razona de la siguiente manera:

El artículo 79 de la ley 488 de 1998 le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, dentro del límite temporal en ella establecido, expidiera normas en relación con la organización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, específicamente en lo relativo a su organización interna, el régimen de personal, el régimen disciplinario, a ciertos aspectos relativos a la materia presupuestal, y a la creación de algunos fondos.

El decreto 1071/99, dictado en uso de las mencionadas facultades se ocupa en Capítulo II de la estructura de la Unidad Administrativa Especial y Aduanas Nacionales, a partir del establecimiento de cuatro niveles, así: dirección a nivel central; direcciones regionales, administraciones especiales de impuestos nacionales y administraciones especiales de aduana nacionales; administraciones locales; y administraciones delegadas, y de señalar el esquema de la estructura orgánica de cada uno de dichos niveles. Igualmente en el Capítulo III del referido decreto se detallan las funciones generales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las funciones que corresponden específicamente a la dirección general y demás dependencias del nivel central, y a los cuerpos administrativos de los restantes niveles de administración.

El legislador extraordinario estableció una estructura orgánica a partir de la configuración de cuerpos, dependencias administrativas, unidades u órganos básicos, en los distintos niveles administrativos, tales como: la Dirección General y las direcciones de impuestos, aduanas, y regionales de impuestos y aduanas, comités, órganos asesores y de coordinación, órgano especial defensor del contribuyente y del usuario aduanero, comisiones, direcciones regionales, administraciones especiales y divisiones. Y en el art.17 el decreto 1071/99 dispuso lo siguiente:

“Organización Interna. Las áreas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán organizadas en oficinas, subsecretarías, subdirecciones, divisiones y/o grupos internos de trabajo entre las cuales se distribuirán las funciones consagradas en este decreto, con el objeto de garantizar coherencia y efectividad en la prestación de los servicios a cargo de la entidad”.

“El Director General podrá autorizar la constitución de grupos internos de trabajo en las distintas dependencias de la entidad, con el fin de garantizar una mayor eficacia y especialización en el cumplimiento de las funciones”.

“La organización interna de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se establecerá a través de los siguientes niveles:

“1. Las oficinas a nivel central, se organizarán con divisiones y/o grupos internos de trabajo, que contarán con sus respectivos jefes y/o coordinadores de grupos respectivamente”.

“2. Las subdirecciones y subsecretarias se organizarán con divisiones y/o grupos internos de

trabajo, que contarán con sus respectivos jefes y/o coordinadores de grupo respectivamente:

“3. Los despachos y divisiones del nivel regional, especial local y delegado se organizarán por grupos internos de trabajo que contarán con sus respectivos coordinadores de grupos”.

“Parágrafo. Para los efectos del presente artículo el Director General definirá las normas técnicas que se refieran a la conformación y organización interna, asi como el reconocimiento de primas de dirección a los niveles de gerencia referidos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y normas de viabilidad presupuestal”.

Como puede observarse la norma en referencia si prevé en la estructura organizativa de la referida entidad la existencia de “grupos internos de trabajo” en las áreas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por lo tanto, no es cierto lo que afirma el actor en el sentido de que en la estructura orgánica de la mencionada entidad no se contempla la conformación de grupos internos de trabajo.

En lo que atañe a la facultad que la norma cuestionada otorga al Director General de Impuestos para crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo anota la Corte lo siguiente:

El director de la Unidad no puede crear, suprimir o fusionar grupos internos de trabajo porque ello es atribución que le ha sido confiada al Gobierno conforme al numeral 16 del art. 189 de la Constitución. Por consiguiente, la competencia conferida en el inciso 1 del art. 42 debe ser entendida no como una atribución que conlleve la modificación de la estructura interna de la mencionada unidad administrativa, ni la alteración de las funciones señaladas por la ley o el reglamento a un determinado cargo (arts. 122 y 189-14 C.P.), sino como el ejercicio de una facultad que tiene todo funcionario que es director de un organismo o de un servicio, que no requiere norma expresa que la consagre, para que pueda dirigir, distribuir y coordinar las diferentes labores administrativas entre los funcionarios de una dependencia para asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios institucionales.

Anota la Corte que aun cuando el cargo se dirige contra todo el art. 42, es lo cierto que el demandante no lo desarrolló con respecto a su inciso final. No obstante, la Corte analizará la constitucionalidad del inciso 2 de dicha disposición, en razón de la unidad normativa que aprecia. En tal virtud, considera la Corte que esta norma es inexequible por las mismas razones que ya se anotaron en relación con los jefes adjuntos a que alude el inciso final del art. 40.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el inciso 1 del art. 42, con los condicionamientos anotados, e inexequible el inciso 2 del mismo artículo.

2.3. En cuanto a la tacha formulada por el actor contra el artículo 43 del Decreto 1071/99, fundada en la circunstancia de que esta norma conlleva una prolongación indebida del término de las facultades extraordinarias concedidas por la ley 488, al extender el plazo que se le otorgaba al Gobierno para establecer la organización de la Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales, la Corte razona de la siguiente manera:

En la sentencia C-271/20002 la Corte se pronunció sobre el límite temporal de las facultades que se otorgaron al Gobierno en virtud del art. 79 de la ley 488/98, en los siguientes términos:

“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”.

El Presidente de la República ejercitó y agotó las facultades extraordinarias que le fueron conferidas con la expedición del decreto 1071/99.

Y es necesario advertir que las atribuciones que se autoconcedió el Gobierno en el artículo 43 del decreto extraordinario, hacen parte, a no dudarlo, del diseño integral de la Unidad Especial, porque no se concibe un organismo público sólo como estructura orgánica, es decir, sin estructura administrativa, y ciertamente hace parte de ésta, la organización interna donde se define la composición de sus diferentes niveles administrativos, esto es, sus dependencias, los objetivos institucionales y la distribución de funciones en los diferentes niveles de la organización.

Pero lo que importa aquí destacar, es que el término que se autoconfiere el Gobierno con el fin de expedir el decreto por medio del cual “se organice internamente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, prorroga efectivamente el plazo de 6 meses que le otorgó la ley 488/98 para organizar la DIAN como organismo autónomo y definir su estructura orgánica y administrativa, tal como lo censura el actor y lo destaca la Procuraduría en su concepto.

No se puede sostener, tal como lo expresa el apoderado de la DIAN, que el Decreto 1265 de 1999 expedido por el Gobierno, con el que dispuso la organización interna de la Unidad Especial, responda al ejercicio de las atribuciones de que goza el Presidente de la República en los términos del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, porque esta competencia no es autónoma, sino que surge con ocasión de la ley, en la cual deben fijarse los principios y las reglas generales para su ejercicio.

No cabe duda, entonces, que el plazo que le otorgó al Gobierno la norma acusada, hasta el 2 de agosto de 1999, prolongó el término de las facultades extraordinarias del Presidente concedido por la ley 488/98, con lo cual se violó el art. 150-10 de la Constitución, al desconocer el Gobierno el requisito pro témpore que limita su habilitación legal para adoptar una regulación mediante normas con fuerza de ley.

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:

Primero. Declarar EXEQUIBLE, con el condicionamiento señalado en el punto 2.1, el artículo 40 del Decreto 1071 de 1999, salvo la expresión “con calidad de jefes adjuntos, los cuales recibirán el 50% de la prima de dirección del titular, previa la viabilidad presupuestal”, que se declara INEXEQUIBLE.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 42 del decreto 1071/99, con el condicionamiento señalado en el punto 2.2 e INEXEQUIBLE el inciso segundo de dicho artículo.

Tercero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 43 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

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 parcial de voto a la Sentencia C-382/00

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Creación de entidades del orden nacional señalando objetivos generales y estructura orgánica (Salvamento parcial de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Autoconcesión de término para ejercicio de funciones propias de Presidente de la República (Salvamento parcial de voto)

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Personalidad jurídica/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones de carácter administrativo (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-2552

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 42 y 43 (Transitorio) del Decreto Extraordinario 1071 de junio 26 de 1999.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con la consideración debida nos apartamos parcialmente de la decisión anterior por cuanto a nuestro juicio el artículo 43 (Transitorio) del Decreto Extraordinario N° 1071 acusado no quebranta disposición constitucional alguna, salvo en cuanto fija un plazo dentro del cual han de ejercerse por el Gobierno, las atribuciones que allí se relacionan.

En efecto la decisión mayoritaria asume que lo relativo a organizar internamente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la distribución, entre las diferentes dependencias de ella, de las funciones a que se refiere en su conjunto el Decreto 1071 de junio 26 de 1.999 constituyen atribuciones de índole legislativa que sólo pueden ejercerse por el legislador o por el Gobierno dentro de los precisos términos del artículo 150-10.

En la decisión mayoritaria se recuerda la Sentencia C-271/2000 mediante la cual la Corte se pronunció sobre el límite temporal de las facultades que se otorgaron al Gobierno en virtud del art. 79 de la ley 488/98, fundamento del decreto 1071 de 1.999 y se concluye "que el Presidente de la República ejercitó y agotó las facultades extraordinarias que le fueron conferidas con la expedición del decreto 1071/99".

A juicio de la sentencia de la cual nos apartamos :

"…es necesario advertir que las atribuciones que se autoconcedió el Gobierno en el artículo 43 del decreto extraordinario, hacen parte, a no dudarlo, del diseño integral de la Unidad Especial, porque no se concibe un organismo público sólo como estructura orgánica, es decir, sin estructura administrativa, y ciertamente hace parte de ésta, la organización interna donde se define la composición de sus diferentes niveles administrativos, esto es, sus dependencia, los objetivos institucionales y la distribución defunciones en los diferentes niveles de la organización.

Pero lo que importa aquí destacar, es que el término que se autoconfiere el Gobierno con el fin de expedir el decreto por medio del cual "se organice internamente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", prorroga efectivamente el plazo de 6 meses que le otorgó la ley 488/98 para organizar la DIAN como organismo autónomo y definir su estructura orgánica y administrativa, tal como lo censura el actor y lo destaca la Procuraduría en su concepto.

No cabe duda, entonces, que el plazo que le otorgó al Gobierno la norma acusada, hasta el 2 de agosto de 1999, prolongó el término de las facultades extraordinarias del Presidente concedido por la ley 488/98, con lo cual se violó el art. 150-10 de la Constitución, la desconocer el Gobierno el requisito pro témpore que limita su habilitación legal para adoptar una regulación mediante normas con fuerza de ley".

No obstante, a nuestro juicio las materias enunciadas en el artículo 43, tienen claro carácter administrativo y deben ser ejercidas por el Gobierno cuando sea necesario, naturalmente dentro del marco trazado por el legislador y conforme al esquema constitucional de ejercicio de la potestad organizatoria de la administración que corresponde, como tantas veces lo ha señalado la Corte, tanto al legislador como al Gobierno, en armonía con los artículos 150 numeral 7, 189, numerales 14, 15, 16, 17 y 210. En este orden de ideas, mientras que por principio la creación de organismos de la administración nacional compete al legislador, de manera privativa, la adecuación de tales organismos (transformación, modificación) así como su fusión y extinción, puede realizarse por el Presidente de la República, con sujeción a las disposiciones que al efecto expida el Congreso mediante ley (artículo 189, numerales 15 y 16).

En el caso en análisis, ha tomarse en cuenta que la entidad regulada por el Decreto

Extraordinario 1071 de 1.999, en cuanto tiene atribuida personalidad jurídica, es entidad descentralizada, cuyo régimen corresponde determinar al legislador. En ese orden de ideas el artículo 82 de la ley 489 de 1998 señala que las unidades administrativas especiales y las Superintendencias con personería jurídica son entidades descentralizadas con autonomía administrativa y patrimonial las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella al de los establecimientos públicos.

En armonía con lo anterior, de conformidad con el artículo 50 de la ley 489/98, "la ley que disponga la creación de un organismo de entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica y así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda". Según esta disposición la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos : la denominación, la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, la sede, la integración de su patrimonio, el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares.

Como se aprecia esta disposición legal guarda plena armonía con la regla constitucional del artículo 150,7, según la cual al Congreso Nacional mediante ley le corresponde crear las entidades del orden nacional señalando sus objetivos generales y estructura orgánica.

De otra parte, debe recordarse que el artículo 54 de la ley 489 de 1998 con el contenido que conserva vigencia luego de la sentencia C-702 de 1999 prevé las reglas con sujeción a las cuales el Gobierno puede modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional.

Entonces, el artículo 43 transitorio, al prever que el Presidente de la República cuenta con un plazo de seis meses para organizar internamente la Dirección de Impuestos Nacionales y distribuir las funciones a que se refiere el Decreto 1071de 1999 no está habilitando al Gobierno para la expedición de una disposición de jerarquía legislativa sino disponiendo sobre el ejercicio de funciones propias del Presidente y, si se apura el análisis, de los propios órganos internos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en cuanto se repite, esa entidad goza de personalidad jurídica y en lo no dispuesto explícitamente en la norma de carácter legal que la organiza se rige por las disposiciones propias de los establecimientos públicos.

En conclusión, cabe afirmar que si se tratara de aspectos relativos a la determinación de objetivos generales propios de la entidad (que la sentencia parece denominar objetivos institucionales) y de la fijación de la estructura orgánica de la entidad, en los términos del artículo 50 de la ley 489 de 1998, sí serían válidas las argumentaciones en que busca fundamento la sentencia de la que nos apartamos, pero como se trata de aspectos de organización interna a partir de la estructura orgánica definida en el acto de creación y de la distribución interior de las funciones asignadas por el decreto ley a la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales se está ante funciones de carácter administrativo que corresponden al Presidente de la República de acuerdo con el marco legal trazado que para el efecto lo constituye tanto el propio decreto 1071 de 1999 como la ley 489 de 1998 en las disposiciones que se ha relacionado.

Precisamente teniendo en cuenta la naturaleza administrativa de las mismas estimamos que

la parte del artículo 43 en la cual aparece la fijación de un término dentro del cual ha de efectuarse la dicha adecuación de la organización interna y la distribución de las funciones entre las diferentes dependencias, a partir de la formulación del decreto ley -1071 de 1999- sí es inconstitucional pues se trata de funciones permanentes del Gobierno que éste puede ejercer en cualquier momento si bien, se reitera, dentro del marco que haya señalado el propio legislador ya sea con base en el artículo 189, 16, o con fundamento en el artículo 210 de la Constitución, habida consideración del carácter de entidad descentralizada que ostenta la dirección de impuestos y aduanas nacionales, como unidad administrativa especial con personería jurídica.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sentencias T-024/96 y C-496/98, entre otras.

2 M.P. Fabio Morón Díaz