

Sentencia C-404/03

POLICIA JUDICIAL-Significado en el régimen constitucional colombiano

El concepto de Policía tiene al menos cuatro significaciones en el régimen constitucional colombiano. Así, denota modalidades de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. También se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. De otra parte, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. En fin, con la noción de policía se alude a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial.

POLICIA JUDICIAL-Concepto

POLICIA JUDICIAL-Función constituye elemento necesario para la investigación judicial/POLICIA JUDICIAL-Orbita propia de la función judicial del Estado

POLICIA JUDICIAL-Función debe desempeñarse por servidores públicos especializados

POLICIA JUDICIAL-Dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación

POLICIA JUDICIAL-Ejercicio por servidores públicos

POLICIA JUDICIAL-Ejercicio permanente y general o con carácter especial y en algunos casos transitorio

POLICIA JUDICIAL-Servidores públicos que ejercen funciones especiales en asuntos de su competencia

UNIDADES DE POLICIA JUDICIAL-Servidores que la integran

POLICIA JUDICIAL-Dirección, coordinación y control de funciones

FUERZA PUBLICA-Integración

FUERZAS MILITARES-Integración

POLICIA NACIONAL-Concepto

FUERZA PUBLICA-Principio de exclusividad

POSESION Y PORTE DE ARMAS-En principio, exclusivo de la Fuerza pública y demás cuerpos oficiales armados

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-Armas de guerra

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-Implicaciones normativas y prácticas

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-No puede haber en Colombia organismos armados de carácter privado o no oficiales

No puede haber en Colombia, amparados legalmente, organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, lo que pugna con el Estado de Derecho.

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Naturaleza jurídica y funciones

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Objetivo de la función

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Frente a los funcionarios, la función de dirección la ejerce el Director de la DIAN

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Procesos de fiscalización y control

DIRECCION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA-Servidores podrán eventualmente ejercer funciones de policía judicial

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma que no está produciendo efectos jurídicos

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Funciones de policía judicial

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Fundamento legal de las funciones de policía judicial

POLICIA JUDICIAL-Funciones serán dirigidas y coordinadas por el Fiscal General

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-No vulneración

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-Significado

PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD DE LA FUERZA PUBLICA-Se predica frente a particulares

FUERZA PUBLICA-Parte de la Rama Ejecutiva bajo la dirección del Presidente de la República

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Parte de la Rama Ejecutiva respecto de la cual el Presidente de la República ejerce como suprema autoridad administrativa

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Director ejerce como superior administrativo de la Dirección de la policía fiscal y aduanera

Referencia: expediente D-4310

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, los artículos 18 literal e), 19 literal c), 22 literal w), 23 literal o) y 32 literal j) del Decreto 1071 de 1999 y los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 53 la Ley 633 de 2000.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite 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 el artículo 80 de la Ley 488 de 1998 “por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”, los artículos 18 literal e), 19 literal c), 22 literal w), 23 literal o) y 32 literal j) del 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” y los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 53 de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.

Mediante auto del 22 de octubre del 2002, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda en relación con las normas mencionadas con excepción del artículo 79 parcial de la Ley 488 de 1988, teniendo en cuenta lo prescrito en el inciso 4º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991. Sobre lo admitido, dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, así como al Ministro de Justicia y del Derecho, al Fiscal General de la Nación y al Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de estimarlo oportuno.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 43.460 del 28 de diciembre de 1998, 43.615 del 26 de junio de 1999 y 44.275 del 29 de diciembre de 2000, y se subraya lo demandado:

“LEY 488 DE 1998

(diciembre 24)

por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera

(...)

Artículo 80. Creación de la policía fiscal y aduanera.

Créase en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, como un aparato armado que además de soportar las funciones propias de investigación y determinación de acuerdo con las competencias propias de fiscalización que le asigna la Ley a la entidad, ejercerá funciones de policía judicial.

Para efectos de proveer el personal necesario que integrará la policía fiscal y aduanera, la Dirección General de la Policía Nacional, deberá asignar un mínimo de mil (1.000) efectivos de su planta de personal en condiciones de disponibilidad permanente y continua, con el fin de soportar los operativos de control tributario y aduanero que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional.

La fuerza aquí indicada deberá realizar sus labores de apoyo y soporte, bajo la más estricta coordinación y supervisión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá empezar a operar dentro del mes siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo. La policía fiscal y aduanera ejercerá sus funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.”

DECRETO NUMERO 1071 de 1999

(junio 26)

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 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998,

DECRETA:

### CAPITULO III

#### Funciones

Artículo 18. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Son funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

e) Definir, dirigir, orientar, administrar, controlar y supervisar el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, creado por el artículo 80 de la Ley 488 del 98, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte del mismo de las funciones de policía judicial;

(...)

Artículo 19. Dirección General. Conforme a las políticas e instrucciones señaladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son funciones de la Dirección General, para ejercerlas directamente por el funcionario que se desempeñe en su jefatura o a través de sus dependencias, las siguientes:

(...)

c) Definir, dirigir, orientar, administrar, controlar y supervisar, el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, creado por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio, por

parte del mismo, de las funciones de policía judicial;

(...)

Artículo 22. Dirección de Impuestos. La Dirección de impuestos, de acuerdo con las políticas e instrucciones señaladas por la Dirección General y en coordinación con las demás áreas de la Entidad y a través del funcionario que se desempeñe en su jefatura o de las dependencias a su cargo, cumplirá las siguientes funciones en relación con la administración del impuesto sobre la renta y complementarios, del impuesto sobre las ventas, del impuesto de timbre nacional y de los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, así como en relación con la recaudación y el cobro de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior y de las sanciones cambiarias:

w) Ejercer las funciones de policía judicial, de conformidad con las normas legales;

(...)

Artículo 23. Dirección de Aduanas. La Dirección de Aduanas, de acuerdo con las políticas e instrucciones señaladas por el Director General y en coordinación con las demás áreas de la Entidad, y a través del funcionario que se desempeñe en su jefatura o de las dependencias a su cargo, cumplirá las siguientes funciones en relación con la dirección y administración de la gestión y represión aduanera, con la administración de los derechos de aduana y los demás impuestos al comercio exterior y con 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, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones:

o) Ejercer las funciones de policía judicial, de conformidad con las normas legales;

Artículo 32. Direcciones Regionales de Impuestos y Aduanas Nacionales. Conforme a las políticas, instrucciones y delegaciones de la Dirección General, son funciones de las Direcciones Regionales de Impuestos y Aduanas Nacionales, para ejercerlas directamente o a través de las dependencias a su cargo, las siguientes:

j) Ejercer las funciones de Policía Judicial, en los términos previstos por la ley;"

“LEY 633 DE 2000

(diciembre 29)

por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO V

Otras disposiciones

(...)

Artículo 53. Policía Fiscal Aduanera y naturaleza jurídica del servicio prestado por la DIAN. Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.

Bajo esta misma delegación, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera soportará los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

Parágrafo. Para los efectos de la aplicación del inciso 1° del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.”

III. LA DEMANDA

El accionante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 189 numeral 3º, 216, 218, 250 numeral 3º y 251 numeral 4º de la Constitución.

Señala que de acuerdo con las normas demandadas la Fiscalía solamente coordina y no dirige la Policía Fiscal y Aduanera cuando ejerce funciones de policía judicial, por lo que se desconoce la atribución constitucional a la Fiscalía General de la Nación de dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley -artículo 250 numeral 3 C.P.- y la función especial del Fiscal General de la Nación de otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación -artículo 251 numeral 4 C.P.-.

Manifiesta así mismo que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no puede ejercer de manera permanente funciones de policía judicial, porque entiende que de conformidad con el artículo 218 de la Constitución solamente compete a la Policía Nacional dicho ejercicio como cuerpo armado permanente de naturaleza civil organizado por la Ley.

Igualmente, señala que según el artículo 216 de la Constitución la fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de modo que no puede constituirse a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una fuerza pública adicional, como se desprendería de las normas demandadas.

Finalmente considera que las normas acusadas al atribuir la calidad de jefe superior de la Policía Fiscal y Aduanera al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desconocen los mandatos constitucionales según los cuales el Presidente de la República dirige la Fuerza Pública (art. 189-3), bien sea a través del Ministerio de Defensa o del Director General de la Policía Nacional, con lo que se despoja, además, a la Policía Nacional de sus atribuciones jerárquicas y funcionales sobre la Policía Fiscal y Aduanera.

Al respecto afirma que con las normas acusadas se establecen “dos jerarquías y dependencias funcionales distintas y contrarias para ese cuerpo armado de la Policía Fiscal y Aduanera. De una parte la estructura organizativa de la Policía Nacional y de otra la estructura organizativa regulada por las normas demandadas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, con lo que “es el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales quien ejerce como superior jerárquico del cuerpo armado de la Policía Fiscal y

Aduanera, y no el Presidente de la República, el Ministro de Defensa ni el Director General de la Policía Nacional”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Fiscal General de la Nación

El señor Fiscal General de la Nación interviene en el presente proceso con el fin de exponer en relación con la demanda instaurada las consideraciones que se resumen a continuación.

Respecto de la acusación contra el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, advierte que la Corte debe declararse inhibida para proferir fallo de fondo por carencia actual de objeto, como quiera que en la Sentencia C-1066 de 2001 la Corporación consideró que la norma fue derogada por el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 y no está produciendo efecto jurídico alguno.

Afirma que la misma decisión debe tomarse en relación con los literales c) y e) de los artículos 18 y 19 respectivamente del Decreto 1071 de 1999, pues a su juicio, el contenido de los mismos depende de la vigencia del artículo 80 derogado, por lo que en aplicación del principio según el cual lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal, frente a dichos literales debe igualmente inhibirse la Corte.

Considera que los apartes demandados de los artículos 22, 23 y 32 del Decreto 1071 de 1999 constituyen un legal desarrollo de la Constitución y en especial del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, por lo que deben ser declaradas constitucionales. Explica que dichas normas fueron proferidas por el legislador en ejercicio de su competencia para determinar quien ejerce funciones de policía judicial –artículos 250-3 y 251-4 C.P.-, preceptos que han de entenderse en el sentido que dicha facultad debe ser dirigida y coordinada por la Fiscalía General de la Nación por expreso mandato de las normas constitucionales, entendimiento que solicita sea fijado por la Corte en su decisión.

Finalmente, advierte que el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 se fundamenta en la función de “policía económica” del Estado que, de acuerdo con la doctrina a la que alude, corresponde a su deber de intervenir en la economía con el propósito de lograr el equilibrio en las relaciones

económicas estableciendo una racional utilización de los medios de producción y una equitativa distribución de la riqueza, concepto que abarca el de “policía fiscal” fundamentada en la última etapa del proceso económico correspondiente a la relación jurídica pública entre la administración y el administrado y el deber de tributación de éste –artículo 95-9 C.P.-.

A su juicio, sabiamente el legislador decidió crear una policía administrativa para ejercer el control tributario (artículos 150-11 y 189-20 C.P.), sin que por ello la DIAN se constituya en un cuerpo armado adicional a los previstos en el artículo 216 superior, dado que el organismo creado por las normas acusadas “solo ejerce funciones administrativas en el campo tributario y aduanero y no cumple tareas de defensa de la soberanía, del territorio nacional o del orden constitucional establecidas en el artículo 217 superior”.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido, actuando a través de apoderado judicial para el efecto, interviene en el proceso de la referencia con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Indica que las acusaciones del demandante provienen de una interpretación incorrecta de las disposiciones acusadas, pues confunden la función de dirección administrativa de la Policía Fiscal y Aduanera que recae naturalmente sobre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con la función de coordinación que ejerce la Fiscalía General de la Nación en lo referente al ejercicio de funciones de policía judicial.

Precisa que la policía judicial nace de la necesidad de contar con un organismo que auxilie al funcionario judicial a fin de recolectar pruebas y velar por su veracidad, y que de acuerdo con el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal dicha función pueden cumplirla en asuntos de su competencia las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, como es el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Señala que la Policía Fiscal y Aduanera ejerce sus funciones en el momento en que ocurren los hechos, recolectando pruebas y colaborando en forma efectiva en la investigación en el campo tributario a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, resultando consecuente que en esos casos se actué bajo la dirección de dicha entidad, sin perjuicio de la coordinación a cargo de la Fiscalía General de la Nación de todos los organismos que

cumplen funciones de policía judicial.

### 3. Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de una de las funcionarias de la Oficina Nacional de Normativa y Doctrina, interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Manifiesta que los preceptos acusados no desconocen los artículos 250 y 251 de la Constitución, como quiera que reconocen que la dirección y coordinación de las funciones de policía judicial que ejerce la Policía Fiscal y Aduanera pertenecen única y exclusivamente a la Fiscalía General de la Nación, pues las mismas en ningún momento usurpan o limitan dicha función a ésta entidad.

Señala que de acuerdo con el artículo 250 de la Carta, la ley puede determinar cuáles organismos cumplen funciones de policía judicial. En ese sentido, el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal dispone que ejercen funciones especiales de policía judicial en asuntos de su competencia las entidades públicas que cumplen funciones de vigilancia y control, como es el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y que el artículo 313 del mismo código prevé que el Director de la entidad, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, puede determinar cuáles de sus servidores públicos integran las Unidades correspondientes.

Así mismo, aclara que la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera es una dependencia que hace parte de la estructura orgánica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de modo que el Director general de la entidad ejerce como superior administrativo de los funcionarios que la integran, pero la dirección y coordinación, en lo que se refiere a las funciones de policía judicial que la misma cumple, pertenece a la Fiscalía General de la Nación.

Considera que las acusaciones del accionante provienen de dar un alcance al verbo “dirigir”, utilizado en las normas demandadas, diferente al que en realidad tiene. A juicio del interviniente, en el Decreto 1071 de 1999, dicho término se refiere a la necesidad de organización interna y del señalamiento de una estructura dentro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Afirma que en dicho decreto, al hacerse alusión a las funciones de policía judicial que la entidad cumple se utiliza la expresión “de conformidad

con las normas legales”, lo que implica un reconocimiento tácito a las normas constitucionales y legales que regulan dicha función, entre ellas la que se refiere a las atribuciones de la Fiscalía General de la Nación en materia de policía judicial.

En este sentido aclara que “los miembros de la Policía Nacional, que ejercen funciones de Policía judicial dentro de la Dirección de Policía Fiscal y aduanera, lo hacen bajo la suprema dirección y control del señor Fiscal General de la Nación y que en ningún momento el Director General de la DIAN tiene ingerencia en estos aspectos”.

De otro lado, advierte que el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, lo que hizo fue suprimir la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera de la estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para crear otra nueva, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, con la misma finalidad y funciones. Al respecto, cita la Sentencia C-992 de 2001.

Señala que no es cierto que la Policía Nacional sea la única entidad que puede ejercer funciones de policía judicial, pues el artículo 250 de la Constitución autoriza a la ley a determinar que otros organismos pueden ejercer dichas funciones.

Aclara que la Policía Fiscal y Aduanera que el legislador ha creado, “como apoyo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no ha perdido su dependencia orgánica y jerárquica de la Policía Nacional, diferente es que estando al servicio de la DIAN, como apoyo armado y de policía judicial se requiera una dirección de naturaleza administrativa, como la que está prevista en la ley”.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3106, recibido el 13 de diciembre del 2002, en el que solicita a la Corte que se inhiba para conocer de los cargos formulados contra algunas de las normas acusadas, se esté a lo resuelto en relación con el inciso de una de ellas y declare la constitucionalidad condicionada de algunas de las mismas, con base en las siguientes consideraciones.

Afirma que la Corte debe declararse inhibida para decidir en relación con los cargos formulados en la demanda respecto del artículo 80 de la Ley 488 de 1998, como quiera que en la Sentencia C-1066 de 2001 la Corporación llegó a la conclusión de que dicha norma fue

derogada por el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, que creó la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, en reemplazo de Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, con la misma finalidad y funciones.

En el mismo orden de ideas solicita a la Corte que también se declare inhabilitada para pronunciarse sobre los literales e) y c) de los artículos 18 y 19, respectivamente, del Decreto 1071 de 1999, como quiera su texto se refiere a la atribución de competencias a la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y a su Director respecto de la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera creada por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, cuya derogatoria comporta que las funciones que dichos literales señalan en relación con dicha oficina no tengan objeto por sustracción de materia.

Advierte, además, que la nueva Dirección de Policía Fiscal y Aduanera tiene un perfil bien distinto al del órgano que sustituyó, -la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera-, pues estableció que esta estaría compuesta con funcionarios de la propia entidad, sin hacer mención alguna sobre fuerza pública, con lo cual desapareció su naturaleza de cuerpo armado, per se, conformado con miembros de la Policía Nacional y prescribió que los funcionarios de tal dirección actúan por delegación expresa del Director General de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, mediante procesos de fiscalización y control propios de esa entidad y soportando los operativos de control tributario, con el control y coordinación de la misma Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, no refiriéndose a ninguna otra función, con lo cual, a su juicio, desaparecieron las atribuciones de policía judicial asignadas a la dependencia suprimida.

En este sentido considera que la Corte debe igualmente declararse inhabilitada para pronunciarse sobre el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, en sus dos primeros incisos, por ineptitud sustantiva de la demanda toda vez que los cargos formulados en su contra son inexistentes en virtud de la apreciación errónea de la naturaleza jurídica de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales, en cuanto esta dependencia ni es cuerpo armado ni tiene atribuciones de policía judicial. Respecto del tercer inciso del mismo artículo 53 considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-992 de 2001, en la cual se declaró exequible dicho inciso.

Finalmente solicita que se declaren exequibles los literales w), o) y j) de los artículos 22, 23 y

32, respectivamente, del Decreto 1071 de 1999, bajo el entendido que las funciones de policía judicial otorgadas a la Dirección de Impuestos, a la Dirección de Aduanas y las Direcciones Regionales de Impuestos y Aduanas Nacionales se ejercerán única y exclusivamente ceñidas a los asuntos propios de la especialidad DIAN, y bajo la dirección, coordinación y control de la Fiscalía General de la Nación.

Al respecto precisa que las funciones de policía judicial a que dichos literales aluden no encuentran fundamento en la ley de facultades -art 79 de la Ley 488 de 1998-, que sirvió de sustento para la expedición del Decreto 1071 de 1999, sino en los artículos 33 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia y 312 del Código de Procedimiento Penal, norma esta última en la que se señala que “cumplirán funciones especiales de policía judicial en asuntos de su competencia” las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, como es el caso de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales en materia de control fiscal, cambiario y aduanero.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4°. Y 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forma parte de las Leyes 488 de 1998 y 633 de 2000, que son leyes de la República, así como del Decreto Extraordinario 1071 de 1999.

### 2. La materia sujeta a examen

Para el actor las normas acusadas desconocen la atribución constitucional del Fiscal General de la Nación de dirigir las funciones de policía judicial (art. 250-8 C.P.)<sup>1</sup>, ya que el artículo 80 de la Ley 488 de 1998 solamente alude a la coordinación por dicho funcionario de las funciones que cumple la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, en tanto que la dirección de las mismas estaría en manos del Director de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, como se desprendería de los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999 y del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, que hace referencia a la nueva Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, y como lo habría

venido a corroborar el Decreto reglamentario 517 de 2001.

Afirma, además, que el cuerpo armado a que se refiere el artículo 80 de la Ley 488 de 1998 no puede tener funciones permanentes de policía judicial, pues éstas solo corresponderían a la Policía Nacional, al tiempo que no puede constituirse en “fuerza pública adicional” a la que de manera exclusiva señala el artículo 216 superior.

El señor Fiscal y el Procurador General de la Nación solicitan a la Corte inhibirse para pronunciar fallo de fondo en relación con el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, así como con los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto extraordinario 1071 de 1999 que a él aluden, en razón de la derogatoria de dicho artículo 80 por el artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

El Procurador solicita así mismo a la Corte que se inhíba respecto de los cargos formulados contra los dos primeros incisos del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, pues considera que el actor yerra en la interpretación y alcance de los mismos, por lo que su acusación no estaría referida a ellos y en consecuencia no se darían los supuestos del juicio de constitucionalidad. Solicita igualmente estarse a lo resuelto en la sentencia C-992/01 respecto del tercer inciso del mismo artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

Los representantes del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Aduanas e impuestos y Aduanas Nacionales coinciden en que el actor hace una interpretación errónea de las normas acusadas y que confunde en particular la necesaria dirección administrativa que sobre los servidores que integran la Policía Fiscal y Aduanera ejerce el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con las funciones de dirección y coordinación de la policía judicial a cargo del Fiscal General de la Nación, funciones éstas últimas que explican en ningún caso son puestas en entredicho por las normas demandadas.

Respecto de los literales w), o) y j) de los artículos 22, 23 y 32, respectivamente, del Decreto 1071 de 1999, que asignan el ejercicio de funciones de policía judicial “de acuerdo con la ley” a diferentes dependencias de la DIAN, los intervinientes y la vista fiscal coinciden en solicitar su declaratoria de exequibilidad. El Fiscal y el Procurador solicitan en todo caso que dicha declaratoria se haga en el entendido que las funciones de policía judicial a que ellas aluden se ejercen en relación con los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar (i) las condiciones en las cuales se ejercen funciones de policía judicial en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por las diferentes dependencias a que aluden las normas acusadas y si éstas desconocen o no la competencia atribuida por la Constitución al Fiscal General de la Nación para dirigir y coordinar dichas funciones.

La Corte debe examinar así mismo (ii) si las normas acusadas establecen una fuerza pública adicional a la señalada en el artículo 216 superior, y (iii) si ellas desconocen o no la atribución del Presidente de la República de dirigir la fuerza pública (art. 189-3 C.P).

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte estima necesario hacer algunas precisiones en torno a i) el concepto de policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y las funciones de dirección y coordinación atribuidas por la Constitución al Fiscal General de la Nación en relación con el ejercicio de funciones de policía judicial, ii) el principio de exclusividad de la fuerza pública en la jurisprudencia constitucional iii) los antecedentes, la naturaleza jurídica y las funciones que cumple la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, iv) las solicitudes de inhibición, y v) la ausencia de cosa juzgada en relación con el tercer inciso del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

#### 3.1. El concepto de policía judicial en el ordenamiento jurídico colombiano y la competencia atribuida por la Constitución al Fiscal General de la Nación para dirigir y coordinar las funciones de policía judicial

Esta Corporación ha explicado de manera reiterada que el concepto de Policía tiene al menos cuatro significaciones en el régimen constitucional colombiano<sup>2</sup>. Así, denota modalidades de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa<sup>3</sup>. También se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. De otra parte, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. En fin, con la noción de policía se alude a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial.

Para efectos de la presente providencia, en atención a la materia de las disposiciones acusadas la Corte dejará de lado las tres primeras acepciones reseñadas y habrá someramente algunos lineamientos doctrinarios sobre la última, esto es la policía judicial, entendida concretamente como el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes.

En ese orden de ideas, la función de policía judicial constituye elemento necesario para la investigación judicial y, por ello, queda dentro de la órbita propia de la función judicial del Estado<sup>4</sup>. La Corte ha precisado que aquella debe desempeñarse por servidores públicos especializados y bajo la dirección, coordinación y responsabilidad funcional de la Fiscalía General de la Nación, que, por mandato de la Constitución forma parte de la rama judicial del poder público.

Al respecto, el Código de Procedimiento Penal, en su Libro II, dedicado a la investigación, reitera en primer término la función constitucional del Fiscal General de la Nación o de sus delegados de “investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores” ante los funcionarios judiciales competentes, al tiempo que determina con precisión cuáles son los servidores públicos que ejercen las funciones de policía judicial, tanto de manera permanente y general como con carácter especial y en algunos casos transitoria.

Así, de acuerdo con el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal cumplen esa función con carácter permanente:

1. La policía judicial de la policía nacional<sup>5</sup>.
2. El cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y todos sus servidores públicos que desempeñen funciones judiciales siempre y cuando guarden relación con la naturaleza de su función.
3. La policía judicial del departamento administrativo de seguridad.

Por su parte ejercen funciones especiales de policía judicial, en asuntos de su competencia:

1. La Contraloría y la Procuraduría General de la Nación.
2. Las autoridades de tránsito.

3. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
4. Los alcaldes e inspectores de policía.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme a lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.

El artículo 313 del mismo Código precisa que el director de la entidad que cumpla funciones de policía judicial, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinará cuáles de los servidores públicos de su dependencia integrarán las unidades de policía judicial en cada caso.

Así mismo de dichos artículos se desprende que no todos los servidores de las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, como en el caso de la Dirección de Impuestos Y Aduanas Nacionales ejercen dichas funciones sino solamente aquellos que el Director de la entidad en coordinación con el Fiscal General de la Nación determine y que en estos casos es solamente en relación con los asuntos de competencia de dichas entidades que dicha función se cumple.

Ahora bien, la Constitución Política en el numeral 8º del artículo 250 establece dentro de las competencias de la Fiscalía General de la Nación la de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos que señale la ley y como función especial del Fiscal General el numeral 5º del artículo 251 superior<sup>6</sup> señala la de otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir misiones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación<sup>7</sup>.

Al respecto la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia precisa lo siguiente:

“ART. 33.—Dirección, coordinación y control de las funciones de policía judicial. El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir, coordinar y controlar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional, demás organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera

transitoria el fiscal general les haya atribuido tales funciones, todas las cuales ejercerá con arreglo a la ley, de manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale.

La omisión en el cumplimiento de las órdenes, directrices, orientaciones y términos que imparta la fiscalía para el cumplimiento de las funciones de policía judicial, constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, penal y civil del infractor.

El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita el cumplimiento de tales órdenes, directrices, orientaciones y términos. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la fiscalía, el fiscal que dirija la investigación lo pondrá a disposición de su nominador quien iniciará el proceso disciplinario correspondiente, sin perjuicio de las demás investigaciones a que haya lugar.

Parágrafo.- Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 277 de la Constitución Política.”

Por su parte el artículo 311 del Código de Procedimiento Penal señala en el mismo sentido lo siguiente:

“El Fiscal General de la Nación o sus delegados tienen a su cargo dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente o especial cumplen los organismos previstos en la ley y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal General de la Nación les haya atribuido tales funciones.

El Fiscal General de la Nación, bajo su responsabilidad, separará en forma inmediata de las funciones de policía judicial al servidor público que omita o se extralimite en el cumplimiento de sus funciones para el desarrollo investigativo específico que se le haya dado. Si tal servidor no es funcionario o empleado de la Fiscalía General de la Nación, el Fiscal que dirija la investigación informará de inmediato a su nominador, para que inicie la investigación

disciplinaria que sea del caso.

Parágrafo.-Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la estructura y funciones de policía judicial de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 277 de la Constitución Política”.

Es decir, que en todos los casos referidos en el presente acápite -con las salvedades que las normas citadas hacen respecto del caso de la Procuraduría General de la Nación- las funciones de policía judicial deberán estar efectivamente dirigidas y coordinadas por el Fiscal General de la Nación.

### 3.2 El principio de exclusividad de la Fuerza pública en la jurisprudencia constitucional

De acuerdo con el artículo 216 superior la Fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y por la Policía Nacional.

En relación con las fuerzas militares el artículo 217 de la Constitución señala que la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el ejército, la armada nacional y la fuerza aérea y que las mismas tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Por su parte el artículo 218 superior precisa que la policía nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz.

Ahora bien, cabe recordar igualmente que de acuerdo con el artículo 223 superior solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Y que nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Dicho artículo precisa así mismo que los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.

De dichas disposiciones constitucionales la jurisprudencia de esta Corporación ha derivado

el principio de exclusividad de la fuerza pública, que podría sintetizarse en la defensa del monopolio de la coacción legítima en el Estado.

En reiteradas ocasiones la Corte ha precisado en efecto que el problema del control de las armas no es un asunto marginal en el derecho constitucional sino que tiene que ver con la noción misma de Estado y con las características propias del derecho<sup>8</sup>. Sobre el particular ha dicho la Corporación:

“El Estado moderno es aquella institución que aspira a lograr el monopolio eficaz y legítimo de la coacción en un determinado territorio: con ello se busca evitar los peligros que, para la convivencia social, implica la multiplicación de poderes armados privados. El Estado moderno pretende ser así la negación de la hipótesis hobesiana de la existencia de una guerra de todos contra todos, en el estado de naturaleza, pues es deber del Estado mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad.

Esta especificidad del Estado moderno explica además ciertos rasgos fundamentales del derecho. En efecto, las normas jurídicas que integran un Estado de derecho se caracterizan no sólo por el hecho de que ellas pueden ser impuestas por la fuerza sino, además, porque regulan el uso de la fuerza. Esto significa que la amenaza de la fuerza no es sólo un elemento distintivo del derecho sino que la fuerza misma es objeto de la reglamentación jurídica. Por medio de esa doble relación con la fuerza, el derecho en general, y el derecho constitucional en particular, cumplen su función garantista, pues aseguran que la coacción no podrá ser utilizada sino en los casos y modos permitidos por el orden jurídico. El derecho sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad”<sup>9</sup>.

En este sentido la Corte ha hecho énfasis en que la posesión y porte de armas es en principio exclusivo de la fuerza pública y demás cuerpos oficiales armados. A dicho la Corporación lo siguiente:

“El único que originaria e incondicionalmente puede poseer y portar armas es el Estado a través de la fuerza pública (CP art. 216) y los miembros de los organismos y cuerpos oficiales

de seguridad (CP art. 223) y su uso se circunscribe a los precisos fines y propósitos enunciados en la Constitución y la Ley. Cualquier otra posesión y uso se deriva del permiso estatal. Junto al indicado monopolio, dada la necesidad del permiso para la constitución y circulación de derechos ulteriores sobre las armas y demás elementos bélicos, cabe reconocer una reserva estatal de principio sobre su propiedad y posesión. A partir de esta reserva el Estado puede, en los términos de la ley, crear y administrar titularidades privadas, a través de la técnica administrativa del permiso. La propiedad y posesión de los particulares no tiene frente a este conjunto de bienes un valor constitucional originario que pueda oponerse al Estado. Por el contrario, cualquier titularidad proviene de éste y tiene el alcance relativo que pueda en cada caso derivarse de las leyes”<sup>10</sup>.

Concretamente sobre las armas de guerra y el principio de exclusividad de la Fuerza Pública, la Corte ha hecho las siguientes consideraciones:

«Trasladar armas de guerra a un sector de la población es tanto como renunciar a uno de los sustentos de poder efectivo y se confunde con la cesión de una parte de la soberanía nacional. El artículo 216 de la Constitución política establece que la fuerza pública “estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”. Como lo ordenan los artículos 217 y 218 de la Carta son estas dos instituciones las encargadas de proteger, respectivamente, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional, así como mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. En consecuencia, no podrán existir en Colombia civiles provistos de armas de guerra, que sirven justamente a los fines arriba descritos, pues con ello se viola el principio de la exclusividad consagrado en los artículos 216, 217 y 218 de la Carta»<sup>11</sup>.

El principio de exclusividad de la Fuerza Pública tiene en consecuencia profundas implicaciones normativas y prácticas. Así por ejemplo, conforme a tal principio, es indudable que existen funciones y facultades que son propias de la Fuerza Pública, las cuales en ningún momento pueden ser atribuidas a los particulares, como es el ejercicio mismo de labores de inteligencia o el desarrollo de actividades de patrullaje destinadas a preservar el orden público ya que, tal y como se desprende de la jurisprudencia de esta Corporación<sup>12</sup>, la preservación del orden público y la investigación de los eventuales delitos cometidos por las personas residentes en Colombia es propia de las agencias estatales, que deben desarrollar

estas funciones en el marco de la ley, y no de los propios particulares, sin perjuicio del deber que éstos tienen de colaborar con la administración de justicia. Tampoco podría el Estado atribuir a los particulares la posesión y uso de armas de tal calibre que pusieran en cuestión la naturaleza exclusiva de la Fuerza Pública<sup>13</sup>, pues “admitir que un particular o un grupo de particulares posean y porten armas de guerra equivale a crear un nuevo cuerpo de fuerza pública”<sup>14</sup>.

En conclusión de acuerdo con el principio aludido no puede haber en Colombia, amparados legalmente, organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, lo que pugna con el Estado de Derecho.

### 3.3 Antecedentes, naturaleza jurídica y funciones que cumple la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera.

La Dirección de Policía Fiscal y Aduanera es una dependencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN creada mediante el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, artículo que derogó el artículo 80 de la Ley 488 de 1998. Dicha dependencia reemplazó, con la misma finalidad y funciones<sup>15</sup>, la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera que había sido creada por el referido artículo 80 de la ley 488 de 1998 como un aparato armado que además de soportar las funciones propias de investigación y determinación de acuerdo con las competencias propias de fiscalización que le asigna la Ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ejercería funciones de policía judicial.

Para la cabal comprensión de la naturaleza jurídica y de las funciones que cumple dicha Dirección de Policía Fiscal y Aduanera la Corte hace las siguientes consideraciones.

De acuerdo con el artículo 4° del decreto extraordinario 1071 de 1999 y con el párrafo del artículo 53 de la ley 633 de 2000, el objetivo de la función que cumple la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es el de coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control del debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.

La Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, como dependencia de dicha entidad cumple

necesariamente el mismo objetivo.

Frente a los funcionarios de dicha Dirección de Policía Fiscal y Aduanera el Director de la DIAN ejerce, como en relación con todos los servidores de esa Unidad administrativa funciones de dirección. En efecto, dicho servidor es de acuerdo con el literal u) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999, el superior técnico y jerárquico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y es el superior jerárquico administrativo inmediato de las diferentes direcciones de la entidad.

El artículo 53 de la Ley 633 de 2000 señala concretamente que por delegación expresa del Director de la DIAN los funcionarios que conforman la Dirección de Policía fiscal y Aduanera podrán adelantar procesos de fiscalización y control, de la misma manera que soportarán los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

En la medida en que la norma señala que a esa Dirección le corresponde “soportar” los operativos de control que adelante la DIAN, cabe precisar cual es el tipo de soporte al que la norma alude en estas circunstancias.

Se trata en este caso de un soporte simplemente administrativo? O debe entenderse como lo afirma la representante de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales en su intervención<sup>16</sup> que se está en presencia de un soporte armado?.

Para la Corte, como se desprende del antecedente del artículo 53 referido, -es decir, el artículo 80 de la ley 488 de 1998-, y del contenido del Decreto reglamentario 517 de 2001<sup>17</sup>, dictado con base en el tercer inciso del mismo artículo 53 de la Ley 633 de 2000<sup>18</sup>, dicho soporte es necesariamente un soporte armado.

Al respecto la Corte considera que debe tenerse en cuenta que la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera reemplazó, con la misma finalidad y funciones, la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera creada por el artículo 80 de la ley 488 de 1998 en el que se señaló que para efectos de proveer el personal necesario para integrar la policía fiscal y aduanera, la Dirección General de la Policía Nacional, debía asignar un mínimo de mil (1.000) efectivos de su planta de personal en condiciones de disponibilidad permanente y continua, con el fin de soportar los operativos de control tributario y aduanero que realizara la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional.

La derogatoria del artículo 80 aludido por el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 en virtud del cual se creó la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera con la misma finalidad y funciones de la Oficina que sustituyó, no significó el fin de dicho soporte ni de la asignación por parte de la Policía Nacional de algunos de sus efectivos al cumplimiento de las labores referidas. Así las cosas dentro de los servidores que integran la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera se encuentra el personal de la Policía Nacional asignado al cumplimiento de las tareas específicas de Policía Fiscal y Aduanera.

Ahora bien, respecto de las funciones de policía judicial que el artículo 80 de la Ley 488 de 1998 asignaba a la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera cabe resaltar, como lo hace el señor Procurador, que el artículo 53 no se refiere a ellas, pues éste solamente señala que corresponde a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera por delegación expresa del Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN adelantar procesos de fiscalización y control y con la misma delegación soportar los operativos de control tributario bajo la coordinación y supervisión de la misma DIAN.

Ello no significa, sin embargo, que los funcionarios de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera no puedan, dada la derogatoria del artículo 80 de la Ley 488 de 1998, ejercer eventualmente funciones de policía judicial.

Al respecto la Corte llama la atención sobre el hecho que dentro de las funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales figura la de ejercer las funciones de policía judicial de acuerdo con la ley (literal t del artículo 18 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999) y que dentro de las funciones del Director de la DIAN figura igualmente la de ejercer las funciones de policía judicial de acuerdo con la ley (literal q) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999), competencia que se señala en los mismos términos para la Dirección de Impuestos, la Dirección de Aduanas y las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas (literales w) del artículo 22, o) del artículo 23, y j) del artículo 24 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999).

Ahora bien, como ya se señaló en esta misma sentencia de acuerdo con las normas de Procedimiento penal contenidas en la Ley 6000 de 2000, ejercen funciones especiales de policía judicial en el ámbito de su competencia las entidades que como en el caso de la

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cumplen funciones de vigilancia y control (art 312 C.P.P.).

De acuerdo con el artículo 313 del Código de Procedimiento Penal es el Director de la entidad que cumpla funciones de policía judicial, en este caso la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, quien determinará cuáles de los servidores públicos de su dependencia son los llamados a integrar las unidades de policía judicial.

Dicho Director podrá en consecuencia establecer cuales son concretamente los servidores que ejercen funciones de policía judicial en las diferentes dependencias de la entidad, incluida la Dirección de Policía fiscal y Aduanera que debe sumarse a las que el legislador extraordinario en ejercicio de su potestad de configuración ya determinó expresamente que podrán ejercer funciones de policía judicial de acuerdo con la ley- a saber la Dirección de Impuestos, la Dirección de Aduanas y las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas.

Es decir, que los servidores que conforman dicha Dirección si podrán ejercer eventualmente funciones de Policía judicial mediante la asignación que de ellas haga el Director de la Institución en coordinación con el Fiscal General de la Nación tomando en cuenta las normas del Código de Procedimiento Penal a que se ha hecho referencia y no el artículo 80 de la Ley 488 de 1998.

En este punto valga señalar, desde ahora, que la asignación de específicas funciones de policía judicial, en los términos indicados, a funcionarios de la Dirección de policía fiscal y aduanera, no significa su exclusión de la dependencia administrativa respecto del Director de la misma y del Director General de Aduanas e Impuestos Nacionales quien continuará ejerciendo la superioridad jerárquica orgánica propia, la que ha de entenderse en coexistencia con la dependencia funcional respecto del Fiscal General de la Nación, habida cuenta de la naturaleza de las funciones de policía judicial que les hayan sido asignadas.

### 3. 4 Las solicitudes de inhibición

#### 3.4.1 La inhibición en relación con el artículo 80 de la ley 488 de 1998

La Corte constata que como lo señalan el señor Fiscal y el señor Procurador General de la

Nación a partir de lo decidido por esta Corporación en la Sentencia C-1066 de 2001, el artículo 80 de la ley 488 de 1998 fue derogado por el artículo 53 de la ley 633 de 2000.

Cabe recordar que en dicha sentencia la Corte precisó que el artículo 80 de la ley 488 de 1998 no sigue produciendo ningún efecto jurídico a raíz de su derogación, “por cuanto el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 lo que hizo fue suprimir una dependencia de la Administración Nacional, la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, para crear otra nueva –la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, dentro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, con la misma finalidad y funciones”<sup>19</sup>.

Así las cosas no procede que la Corporación se pronuncie sobre los cargos formulados contra la norma referida, por lo que en aplicación de reiterada jurisprudencia<sup>20</sup> la Corte se inhibirá para resolver de fondo en relación con el artículo 80 de la ley 488 de 1998.

3.4.2 La solicitud de inhibición en relación con los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999.

Como ya se ha expresado, las funciones que el artículo 80 de la ley 488 de 1998 asignaba a la Oficina Nacional de policía Fiscal y Aduanera se cumplen actualmente por la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera (Art. 53 de la Ley 633 de 2000 y Decreto 517 de 2001).

Así las cosas, las disposiciones contenidas en los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999<sup>21</sup> en los que respectivamente se atribuyen funciones a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a su Director respecto de la “Policía Fiscal y Aduanera” plenamente aplicables a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera en lo que no resulten incompatibles con el texto del artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

En ese orden de ideas, en la medida en que los cargos planteados por el demandante, si bien toman en cuenta el texto de dichos literales que suponen la vigencia del artículo 80 derogado, aluden es a la posible vulneración de los artículos 189-3, 216 y 250-3 superiores por la asignación al Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de funciones de dirección del personal armado que conforma la “Policía Fiscal y Aduanera” y que dichas funciones deben entenderse vigentes, respecto de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, la Corte rechazará la solicitud de inhibición planteada por el señor Fiscal y el señor Procurador y examinará los cargos planteados contra los literales acusados.

### 3.4.3 La solicitud de inhibición en relación con los cargos formulados en contra del artículo 53 de la Ley 633 de 2000 .

Frente a la solicitud de inhibición que hace el señor Procurador General de la Nación respecto de los cargos formulados en la demanda en contra del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, por cuanto el actor erraría en la interpretación de la norma acusada, pues ella no hace referencia a un cuerpo armado ni a la atribución de funciones de policía judicial, por lo que los cargos formulados con base en estos supuestos se referirían a una norma inexistente la Corte hace las siguientes consideraciones.

La Corporación reitera que como ya se explicó en esta sentencia el soporte a que alude el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 es efectivamente un soporte armado. En este sentido y dado que uno de los cargos del actor contra las normas que acusa y en particular contra el artículo 53 de la ley 633 de 2000, consiste en que la existencia de un “cuerpo armado” en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, desconocería el carácter exclusivo de la Fuerza pública en cabeza de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares (art. 216 C.P.) y que las funciones que se asignan al Director de la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales respecto de la “Policía Fiscal y Aduanera” desconocerían la competencia del Presidente de la República para dirigir la Fuerza pública, es claro que independientemente de que asista razón o no al demandante sobre estos puntos, los cargos que formula corresponden a supuestos que pueden, por lo menos, derivarse de una interpretación posible del artículo 53 de la Ley 533 de 2000 por lo que su examen debe ser abordado por la Corte.

La Corte llama la atención así mismo sobre el hecho que, como también ya se explicó, contrariamente a lo que señala el señor Procurador, si se puede dar la circunstancia de que funcionarios que conforman la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera cumplan funciones de policía judicial, por determinación del Director de dicha entidad con base en las normas del Código de Procedimiento Penal que regulan el ejercicio de funciones de policía judicial por las entidades que cumplen funciones de vigilancia y control como es el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (arts 311 a 313 del C.P.P.)

En este sentido, independientemente de que asista o no razón al actor respecto de su acusación consistente en la supuesta vulneración de la competencia del Fiscal General de la Nación para dirigir y coordinar las funciones de policía judicial, que se cumplan por los

servidores de la DIAN, el supuesto en que éstas se cumplan por funcionarios de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera a que alude el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, resulta posible y en consecuencia el cargo planteado por el actor debe ser examinado por la Corte.

Así las cosas, la Corte rechazará la solicitud de inhibición planteada por el señor Procurador y analizará los cargos planteados contra el artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

3.5 La ausencia de cosa juzgada en relación con el tercer inciso del artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

El señor Procurador considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-992 de 2001 en la que se declaró la constitucionalidad, por los cargos analizados en esa ocasión, del tercer inciso del artículo 53 de la Ley 633 de 2000.

Al respecto la Corte advierte que como se desprende de los apartes pertinentes de la sentencia C-992 de 2001<sup>22</sup>, el demandante en ese proceso afirmaba que dicho inciso delegaba en el ejecutivo la determinación de la estructura de la Policía Fiscal Aduanera como una Dirección dentro de la DIAN, contrariando así lo preceptuado en los artículos 150 numeral 7º y 189 numeral 16º de la Constitución, de los que se desprende que corresponde al legislador la determinación de la estructura de las entidades del orden nacional.

Es decir, que los cargos examinados por la Corte en esa ocasión<sup>23</sup> son totalmente distintos de los que plantea el actor en el presente proceso contra la totalidad del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, referentes a la supuesta vulneración de los artículos 250-3, 189-3 y 216 de la Constitución.

Así las cosas, en la medida en que la Corte limitó el alcance de la decisión al cargo analizado en el proceso que culminó con la Sentencia C-992 de 2001<sup>24</sup> y que los cargos planteados en el presente proceso son diferentes, no cabe estarse a lo resuelto en dicha sentencia y, por tanto, deberá rechazarse la solicitud hecha en este sentido por el señor Procurador.

Hechas las anteriores precisiones la Corte procede a efectuar el análisis de los cargos planteados por el actor en la demanda.

4. El análisis de los cargos

#### 4.1. El análisis del cargo por la supuesta vulneración del artículo 250-8 constitucional

De acuerdo con los literales w) del artículo 22, o) del artículo 23 y j) del artículo 32 del Decreto extraordinario 1071 de 1999, dentro de las funciones que cumplen respectivamente el Director de Impuestos, el Director de Aduanas, y los Directores regionales de Impuestos y Aduanas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se encuentra la de “ejercer las funciones de policía judicial de conformidad con las normas legales”.

Para el actor el hecho de que en dichas normas no se haga mención expresa de las funciones de dirección a cargo del Fiscal General de la Nación en relación con las funciones de policía judicial que se cumplan en las diferentes dependencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a que ellas aluden, y que por el contrario en los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto extraordinario 1071 de 1999 se diga expresamente que el Director de la DIAN dirige las funciones que hoy cumple la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 633 de 200025, -dentro de las que puede contarse como ya se explicó el ejercicio de funciones de policía judicial-, implica el desconocimiento de la competencia atribuida al Fiscal General de la Nación para dirigir y no solamente coordinar las funciones de policía judicial a que alude el artículo 250-8 superior.

Al respecto la Corte señala que las funciones de dirección que corresponden al Director de la DIAN como superior jerárquico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales<sup>26</sup> y por ende de todos los servidores de la entidad que puedan cumplir de acuerdo con la ley funciones de policía judicial, de la misma manera que las funciones que se asignan a dicho Director en los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto extraordinario 1071 de 1999, no pueden interpretarse en detrimento de la atribución constitucional del Fiscal General de la Nación de dirigir y coordinar el ejercicio de las funciones de policía judicial.

La Corte recuerda que, como ya se explicó en esta providencia las funciones de policía judicial que se cumplen por los servidores que integran la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales encuentran su fundamento legal tanto en las normas del Decreto extraordinario 1071 de 1999 en las que se señala dentro de las funciones de la entidad y de sus diferentes dependencias la de ejercer las funciones de policía judicial, de conformidad con las normas legales, y concretamente de conformidad con el artículo 312 del Código de

Procedimiento Penal<sup>27</sup> de acuerdo con el cual ejercen funciones especiales de policía judicial, en asuntos de su competencia las entidades públicas que como en el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cumplan funciones de vigilancia y control.

Ahora bien, en el mismo Código de Procedimiento Penal (arts 311 y 313), en concordancia con el artículo 33 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, atendiendo el mandato del artículo 250-8 constitucional se precisa que las funciones de policía judicial serán dirigidas y coordinadas por el fiscal General de la Nación.

Claramente entonces las funciones de policía judicial atribuidas a los funcionarios a que se refieren los literales acusados deberán ejercerse en el ámbito de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

En la medida en que las mismas consideraciones que vienen de exponerse resultan aplicables a los literales t) del artículo 18, y q) del artículo 19 del Decreto extraordinario 1071 de 1999, que asignan respectivamente competencia a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Director de la misma entidad para “ejercer las funciones de policía judicial, de conformidad con las normas legales”, la Corte, en aplicación de reiterada jurisprudencia<sup>28</sup>, efectuara la unidad normativa con dichas disposiciones y declarara la exequibilidad de las mismas, con el mismo entendimiento expresado.

Así mismo, como también se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia, puede suceder que por determinación del Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en coordinación con el señor Fiscal General de la Nación (art 313 C.P.P.) determinados servidores de la Dirección de Policía fiscal y Aduanera ejerzan funciones de policía judicial, y que el ejercicio de dichas funciones está enmarcado en precisos límites fijados por la Constitución y la ley, la Corte considera necesario reafirmar que en esa circunstancia dichas funciones solo podrán ejercerse en relación con las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

4.2 El análisis de los cargos por la supuesta vulneración de los artículos 189-3 y 216 superiores.

Para el actor las funciones de dirección que atribuyen los literales e) del artículo 18 y c) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999 a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Director de la misma entidad en relación con el personal armado que conformaba la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera -funciones que han de entenderse vigentes en relación con la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera-, así como las que se desprenden del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, desconocerían los artículos 216 y 189-3 superiores.

Según el demandante, en efecto, la posibilidad de que los miembros de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera presten un soporte armado a las actividades de fiscalización y control en materia tributaria que cumple la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desconoce el principio de exclusividad de la Fuerza pública (art. 216 C.P.), al tiempo que las competencias del Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales respecto de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera desconocerían la competencia del Presidente de la República para dirigir la Fuerza Pública (art-189-3).

#### 4.2.1 La ausencia de vulneración del principio de exclusividad de la fuerza pública

Al respecto la Corte señala que el hecho de que los servidores de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera porten armas para el cumplimiento de la función de soporte de los operativos de control tributario que les delegue el Director de la DIAN así como el adelantamiento de procesos de fiscalización y control, no vulnera en manera alguna el principio de exclusividad de la fuerza pública a que se refiere el artículo 216 superior.

Si se toma en cuenta que el antecedente de la Dirección de Policía fiscal y Aduanera se encuentra en la creación por el artículo 80 de la ley 488 de 1998<sup>29</sup> de la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera y que para el efecto, la Dirección General de la Policía Nacional, debió asignar un mínimo de mil (1.000) efectivos de su planta de personal en condiciones de disponibilidad permanente y continua, con el fin de soportar los operativos de control tributario y aduanero que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, la presencia de dichos servidores en la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera en nada desconoce el principio de exclusividad de la fuerza pública.

Quienes allí se encuentran son efectivos de la Policía Nacional que integran la fuerza pública, pero que han sido asignados de manera específica al soporte de las actividades que cumple

la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se integran a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera con dicho fin. No son pues una “fuerza pública adicional”, como pretende el actor.

Téngase en cuenta, además, que en la medida en que el artículo 223 superior señala que pueden existir cuerpos oficiales armados de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, los cuales podrán portar armas bajo el control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que señale la ley, ninguna dificultad constitucional se plantearía con el hecho de que los servidores de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera no fueran miembros de la Policía Nacional y prestaran un soporte armado a las actividades de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o incluso que dicha Dirección se constituyera en un cuerpo armado oficial diferente de la Policía Nacional específicamente destinado a soportar las funciones de control tributario aduanero y cambiario a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Como ya se explicó el principio de exclusividad a que alude el artículo 216 superior, no significa que los miembros de la fuerza pública sean los únicos servidores públicos que pueden portar armas ni que sean los únicos cuerpos oficiales armados al servicio del Estado.

Dicho principio de exclusividad como quedó dicho en los apartes preliminares de esta sentencia se predica frente a los particulares y busca evitar los peligros que, para la convivencia social, implica la multiplicación de poderes armados privados.

De la norma superior invocada por el actor -art. 216 C.P.- en concordancia con el artículo 223 superior lo que se deduce es que las funciones adscritas a las Fuerzas Militares y a la Policía deben ser ejercidas exclusivamente por tales instituciones, que constituyen el brazo armado del Estado, de la misma manera que los organismos nacionales de seguridad y demás cuerpos oficiales armados de carácter permanente de que habla la Constitución en el dicho artículo 223.

No cabe pues considerar vulnerado dicho principio de exclusividad por la disposición acusada por lo que el cargo planteado en este sentido por el actor no puede prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

#### 4.2.2 La ausencia de vulneración del artículo 189-3 superior

Ahora bien frente al supuesto desconocimiento de las competencias del Presidente de la República en virtud de las competencias atribuidas al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales respecto de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, cabe hacer las siguientes consideraciones.

Dentro de la estructura del Estado, la Fuerza Pública, integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, forman parte de la rama ejecutiva del poder público y, en tal virtud se encuentran bajo la dirección del Presidente de la República conforme al artículo 189 de la Constitución. Idéntica situación se presenta con los servidores que integran la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que se encuentra integrada igualmente a la rama ejecutiva respecto de la cual el Presidente de la República ejerce como suprema autoridad administrativa.

No cabe en consecuencia derivar ninguna vulneración de las competencias del Presidente de la República, del hecho que el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ejerza como superior administrativo de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera y por ende de los servidores que la integran dentro de los que se cuentan los efectivos de la Policía Nacional asignados a dicha Dirección.

Así las cosas el cargo planteado por el actor en este sentido tampoco puede prosperar y así lo señalará la Corte en la parte resolutive de esta Sentencia.

#### 5. Conclusiones

En armonía con los análisis precedentes expresados en torno de los argumentos planteados en la demanda y habida consideración del contenido de las intervenciones y particularmente del Concepto del Señor Procurador General de la Nación, cabe señalar como conclusiones de la presente sentencia que (i) Las funciones de Policía Judicial atribuidas a los funcionarios a que se

refieren los literales acusados, deberán ejercerse en el ámbito de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y bajo la dirección y coordinación funcional del Fiscal General de la Nación sin perjuicio de la superioridad jerárquica orgánica tanto del

Director General de Aduanas e Impuestos Nacionales como del Director de Policía Fiscal y Aduanera. (ii) Los agentes que conforman el soporte armado de la Dirección de policía Fiscal y Aduanera no constituyen una “Fuerza Pública adicional”, pues se trata de efectivos de la Policía Nacional que integran la Fuerza Pública, pero que han sido asignados de manera específica al soporte de las actividades que cumple la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se integran a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera con dicho fin. Para efectos del cumplimiento de estas funciones específicas no están sujetos a la dirección ni coordinación de los oficiales superiores encargados de la Dirección General de la Policía Nacional, sino del Director de Policía Fiscal y Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y del Director de esta última. iii) Conforme al artículo 223 Superior, ninguna dificultad constitucional se plantea por la circunstancia de que los servidores de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera no fuesen miembros de la Policía Nacional y prestaran un soporte armado a las actividades de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o incluso que dicha Dirección se constituyera en un cuerpo armado oficial diferente de la Policía Nacional, específicamente destinado a soportar las funciones de control tributario aduanero y cambiario a cargo de la dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (iv) Dentro de la estructura del Estado, la Fuerza Pública integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, forman parte de la Rama Ejecutiva del poder público y, en tal virtud, se encuentran bajo la dirección del Presidente de la República conforme al artículo 189 de la Constitución. Idéntica situación se presenta con los servidores que integran la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que se encuentra integrada igualmente a la Rama Ejecutiva respecto de la cual el Presidente de la República ejerce como suprema autoridad administrativa. No cabe en consecuencia derivar ninguna vulneración de las competencias del Presidente de la República.

De los análisis efectuados a lo largo de esta providencia, conforme a lo expresado en los respectivos acápite, resulta que las disposiciones acusadas guardan armonía con las reglas superiores siempre y cuando se entienda que las funciones de policía judicial a que ellas se refieren se encuentren circunscritas, de manera exclusiva, a los asuntos de competencia de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y que se cumplan bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación. Así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

## VII. DECISIÓN

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

**R E S U E L V E:**

Primero.- INHIBIRSE para proferir fallo de fondo en relación con el artículo 80 de la Ley 488 de 1998.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en la parte motiva de esta sentencia los literales e) del artículo 18, y c) del artículo 19, del Decreto Extraordinario 1071 de 1999, en el entendido que las funciones de Policía Judicial a que dichos literales aluden serán ejercidas exclusivamente en los asuntos de competencia de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, por el cargo analizado, los literales t) del artículo 18, q) del artículo 19, w) del artículo 22, o) del artículo 23 y j) del artículo 32 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999, en el entendido que las funciones de Policía judicial a que dichos literales aluden serán ejercidas exclusivamente en los asuntos de competencia de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, bajo el entendido que las funciones de Policía judicial que se ejerzan por delegación del Director de dicha entidad lo serán exclusivamente en asuntos de competencia de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales y bajo la dirección y coordinación del Fiscal General de la Nación.

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

**EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT**

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El actor en su demanda hace referencia al numeral 3 del artículo 250 Superior, que de

acuerdo con la modificación efectuada por el Acto Legislativo 03 de 2002 pasó a ser el numeral 8° del mismo artículo.

2 Ver al respecto entre otras la Sentencia C-024/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 La Corte ha explicado que la policía administrativa está ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público. Pero esa limitación toma diversas formas: de un lado, se ejerce mediante la expedición de regulaciones generales como los reglamentos; de otro lado, supone la expedición de actos jurídicos concretos, como la concesión de una autorización; y, finalmente, se desarrolla mediante operaciones materiales de uso de la fuerza pública y se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso la jurisprudencia constitucional siguiendo la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en este campo ha distinguido entre poder, función y actividad de policía.

Así ha diferenciado entre:

a) El poder de policía, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad...

b) La función de Policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste...

c) En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía... no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía.

Colígese de lo precedentemente expresado que:

a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente.

b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.

c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad (Vid. Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz) Ver la Sentencia C-024/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver la Sentencia C-1024/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional las funciones de policía judicial las podrá ejercer la Policía Nacional.

6 De acuerdo con el Acto Legislativo 03 de 2002 el numeral 4 el artículo 251 de la Constitución paso a ser el numeral quinto de dicha norma superior.

7 No sobra recordar al respecto que la jurisprudencia ha advertido reiteradamente que dichas funciones no pueden ser otorgadas a los militares. Ha dicho la Corte:

La policía judicial, que está conformada por miembros de la Policía Nacional y personal de otros organismos públicos señalados en la ley, es un cuerpo auxiliar de la administración de justicia, que colabora en la investigación de los delitos, y cuya labor es dirigida y coordinada por la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 250-3 de la Carta. La asignación de funciones de policía judicial a los militares, está prohibida por nuestro Ordenamiento Supremo. Atribuir a un organismo de origen constitucional competencias que pueden desvirtuar su estructura y sus objetivos principales, causa grave

daño a la legitimidad del Estado que la Constitución auspicia y promueve. C-179/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz . En el mismo sentido ver las Sentencias C-251/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas y C-1024/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Ver en especial las sentencias C-038 de 1995, C-296 de 1995, C-572 de 1997 y C-251 de 2002.

9 Sentencia C-038 de 1995. Fundamento Jurídico No 6 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-077 de febrero 25 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Sentencia C-296 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Sobre el marco constitucional de la llamada actividad de inteligencia, ver entre otras las sentencias T-444 de 1992 y T- 525 de 1992.

13 La Corte ha señalado que esta tesis no es novedosa en el constitucionalismo colombiano pues la Corte Suprema de Justicia, a propósito una demanda de inexecutable que se presentó contra algunos artículos del Decreto 3398 de 1965 “Por el cual se organiza la Defensa Nacional” y de la Ley 48 de 1968 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República...” sostuvo también que no era posible que los particulares tuviesen armas de guerra. Dijo entonces esa Corporación:

Esta disposición constitucional, que tiene su origen en la Carta de 1886, en su redacción originaria, se explica por la necesidad de establecer el monopolio de las armas de guerra, en cabeza del Gobierno, que es el responsable de mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado, según lo señala la Carta Política. Es además, una fórmula que tiene sentido histórico para superar graves conflictos que afectaron las relaciones civiles entre los colombianos, y que ahora adquiere una renovada significación ante los problemas que suscitan las diversas formas de la actual violencia.”

El gobierno legítimo, por esta misma razón, es el único titular de este monopolio, sin que le sea permitido por la Carta a cualquier otra persona o grupo detentar las que se señalan como armas y municiones de guerra. En este sentido, la Corte considera que el concepto de armas

de uso privativo de las Fuerzas Armadas, debe corresponder al mismo que señala la Constitución en la norma que se transcribe, y que ha sido desarrollado por disposiciones legales para distinguir con base en criterios técnicos, que tienen relación con calibres, tamaños, potencias, usos especializados, dotación, o propiedad, las armas que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas y las demás que pueden poseer los particulares. Sobre estas últimas el ilustre exégeta de la Carta don José María Samper, advierte que ellas se circunscriben a las que son de “uso común, individual o privado” (Derecho Público Interno, Ed. Temis, página 363, 1981. reedición).” Corte Suprema de Justicia. Sentencia Número 22 de mayo 25 de 1989. M.P. Fabio Morón Díaz Ver A.V. Alejandro Martínez Caballero a la Sentencia C-572/97.

14 Sentencia C-572/97 M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero. Con salvamentos de voto. Ver igualmente la Sentencia C-251/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas S.V . Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Ver al respecto las Sentencias C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C- 066/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

16 En dicha intervención se señala en efecto que la Policía Fiscal y Aduanera que el legislador ha creado, “como apoyo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no ha perdido su dependencia orgánica y jerárquica de la Policía Nacional, diferente es que estando al servicio de la DIAN, como apoyo armado y de policía judicial se requiera una dirección de naturaleza administrativa, como la que está prevista en la ley”. (subrayas fuera de texto) folio 123 del expediente.

17 De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 517 de 2001 dictado con base en el numeral 16 del artículo 189 constitucional y el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, “corresponde a la Dirección de Policía Fiscal u Aduanera ejercer las competencias del aparato armado creado por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998”.

18 Cabe precisar que, como el señor Procurador lo señala, no es posible dentro del juicio de constitucionalidad analizar la conformidad o no con el ordenamiento jurídico de una norma como el Decreto 517 de 2001, dictado con base en la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República. La Corte simplemente alude a él para significar que una interpretación posible del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, consiste en afirmar que el

soporte a que alude la norma es un soporte armado.

19 Sentencia C-1066/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

20 Ver entre otras las sentencias C-228 y C-406 de 1998, C-1046 y C-1144 de 2000, C-049 y C-328 de 2001.

21 Artículo 18. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Son funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:

e) Definir, dirigir, orientar, administrar, controlar y supervisar el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, creado por el artículo 80 de la Ley 488 del 98, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio por parte del mismo de las funciones de policía judicial;

Artículo 19. Dirección General. Conforme a las políticas e instrucciones señaladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son funciones de la Dirección General, para ejercerlas directamente por el funcionario que se desempeñe en su jefatura o a través de sus dependencias, las siguientes:

(...)

c) Definir, dirigir, orientar, administrar, controlar y supervisar, el aparato armado que ejerce las funciones de policía fiscal y aduanera, creado por el artículo 80 de la Ley 488 de 1998, como soporte y apoyo a las funciones de investigación y determinación propias de las dependencias de fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, así como el ejercicio, por parte del mismo, de las funciones de policía judicial.

22 "Normas demandadas: Artículo 53, inciso 3º de la Ley 633 de 2000.

Normas constitucionales que se consideran infringidas: Artículo 150, numeral 7º y artículo 189 numeral 16º.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, subrayando lo acusado:

Artículo 53. Policía Fiscal Aduanera y naturaleza jurídica del servicio prestado por la DIAN.

Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.

Bajo esta misma delegación, la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera soportará los operativos de control tributario que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional, con la coordinación y supervisión de esta última entidad.

El Gobierno Nacional determinará la estructura de esta nueva Dirección, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo. (...)

Argumentos del demandante Afirma el demandante que la norma citada delega en el ejecutivo la determinación de la estructura de la Policía Fiscal Aduanera como una Dirección dentro de la DIAN, contrariando así lo preceptuado en el artículo 150 numeral 7º de la Constitución, el cual señala que corresponde al legislador la determinación de la estructura de las entidades del orden nacional”. Sentencia C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

23 Dijo la Corte: “ (E)l artículo demandado lo que hace es crear esa dependencia a nivel de Dirección de la DIAN. Observa la Corte que no se trata, en este caso, de fijar la estructura de la Administración Nacional ni de la creación de nuevos entes dentro de la misma. Tan solo se está creando una dependencia dentro de un ente ya establecido, razón por la cual el Gobierno está habilitado para modificar la correspondiente estructura interna, sin afectar las competencias y los objetivos generales dispuestos por el legislador.

Se tiene, entonces que la estructura General de la DIAN fue establecida por la ley, mediante Decreto Ley 1071 de 1999, expedido por el Gobierno en virtud de precisas facultades extraordinarias. Dicha estructura fue desarrollada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución, por el Decreto 1265 de 1999.

El artículo 53 de la Ley 633 de 2000 modifica la estructura General de la DIAN, para agregarle una nueva dependencia, a nivel de Dirección. La misma norma señala que los funcionarios de la nueva Dirección podrán adelantar, por delegación expresa del Director General de la DIAN, procesos de fiscalización y control, y dispone que “[e]l Gobierno Nacional

determinará la Estructura de esta nueva Dirección dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.”

Por consiguiente, se tiene que la ley crea una dependencia en la DIAN, para el ejercicio, por delegación, de unas competencias que también están previstas en la ley, y que la tarea que confía al Gobierno debe desarrollarse conforme a los principios y las reglas que se fijan en la ley. Así el Gobierno debe limitarse a determinar, conforme a tales parámetros, la estructura interna de la nueva Dirección, señalando, dentro de las competencias de la ley, las funciones especiales que le correspondan.

Por las anteriores razones, la disposición acusada resulta armónica con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 7 y 189 numerales 14 y 16 de la Constitución, y por consiguiente habrá de declararse su exequibilidad.” Sentencia C-992/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

24 La parte resolutive de dicha sentencia señaló en el aparte pertinente lo siguiente: “Décimo Cuarto: Declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso 3º del Artículo 53 de la Ley 633 de 2000, por los cargos considerados en esta providencia.”

25 A ello debe sumarse que para el actor una muestra de dicho desconocimiento se encontraba además en el hecho que el parágrafo del artículo 80 del artículo 488 de 1998 solamente hiciera mención a que la Policía fiscal y aduanera ejercería sus funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y ninguna mención hiciera a la función de dirección de las funciones de policía judicial en cabeza de dicho funcionario según la Constitución.

26 Recuérdese que dicho servidor es en efecto de acuerdo con el literal u) del artículo 19 del Decreto Extraordinario 1071 de 1999, el superior técnico y jerárquico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y es el superior jerárquico administrativo inmediato de las diferentes Direcciones de la entidad.

27 Artículo . 312.—Servidores públicos que ejercen funciones de policía judicial. Realizan funciones permanentes de policía judicial:

1. La Policía Judicial de la Policía Nacional.
2. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación y todos sus

servidores públicos que desempeñen funciones judiciales siempre y cuando guarden relación con la naturaleza de su función.

### 3. La Policía Judicial del Departamento Administrativo de Seguridad.

Ejercen funciones especiales de policía judicial, en asuntos de su competencia:

1. La Contraloría y la Procuraduría General de la Nación.
2. Las autoridades de tránsito.
3. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
4. Los alcaldes e inspectores de policía.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme a lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.

Parágrafo—En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional las funciones de policía judicial las podrá ejercer la Policía Nacional.

28 La unidad normativa procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. La unidad normativa no opera entonces exclusivamente en los fallos de inexecutableidad. La unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar

la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad.” Sentencia C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido la Corte en la Sentencia C-128/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Señaló . “Conforme a reiterada jurisprudencia, la unidad normativa es de carácter excepcional y procede para (i) para evitar que el fallo sea inocuo; (ii) o cuando es necesaria para completar la proposición jurídica demandada; (iii) o cuando la disposición no acusada se encuentra estrechamente vinculada a la norma demandada y es constitucionalmente sospechosa”.

29 Artículo 80 Créase en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Oficina Nacional de Policía Fiscal y Aduanera, como un aparato armado que además de soportar las funciones propias de investigación y determinación de acuerdo con las competencias propias de fiscalización que le asigna la Ley a la entidad, ejercerá funciones de policía judicial.

Para efectos de proveer el personal necesario que integrará la policía fiscal y aduanera, la Dirección General de la Policía Nacional, deberá asignar un mínimo de mil (1.000) efectivos de su planta de personal en condiciones de disponibilidad permanente y continua, con el fin de soportar los operativos de control tributario y aduanero que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el territorio nacional.

La fuerza aquí indicada deberá realizar sus labores de apoyo y soporte, bajo la más estricta coordinación y supervisión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá empezar a operar dentro del mes siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo. La policía fiscal y aduanera ejercerá sus funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.”