

Sentencia C-526/13

CREACION DE CONSEJO DIRECTIVO DE LA DIAN-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

Institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. La cosa juzgada constitucional proyecta sus efectos, al menos, en dos sentidos: En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

La cosa juzgada puede ser de carácter formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte, o material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual. Por otra parte, la cosa juzgada se considera absoluta cuando en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta, mientras que se califica como relativa cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior.

Referencia: expediente D-9495

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 4171 de 2011

Demandante: Édgar Piñeros Rubio

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Édgar Piñeros Rubio presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 4171 de 2011, por el cual se crea, se determina la conformación y las funciones del Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).

Mediante providencia de siete (07) de febrero de dos mil trece (2013), el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, Industria y Turismo; a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo de la Función Pública; así como a las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia, del Atlántico, del Rosario y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En la misma providencia dispuso comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Protección Social, y a la Fiscalía General de la Nación.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

“DECRETO 4171 DE 2011

(noviembre 3)

Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se crea, se determina la conformación y las funciones del Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno nacional, con el fin de establecer esquemas de gobiernos corporativos que permitan promover mayor eficiencia y efectividad en la administración de los tributos, rentas y contribuciones parafiscales, está concentrado en la reorganización y articulación de funciones a cargo de la administración de ingresos.

Que al Gobierno nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 189 numeral 20 de la Constitución Política, le corresponde “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes”.

Que de acuerdo con el numeral 6, artículo 3º del Decreto 4712 de 2008, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como funciones las de coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los impuestos que administra la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) y la de regular de

conformidad con la ley, la administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gasto.

Que de conformidad con lo anterior, la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), debe contar con un esquema de gobierno corporativo que le permita asegurar la eficacia, eficiencia e integridad de su gestión y un direccionamiento estratégico de sus decisiones.

Que mediante el uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 1444 de 2011, le fueron trasladadas a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), las funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de llevar y administrar el registro de contratos de importación y explotación de determinados servicios y certificar los productos colombianos de origen.

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo participe en el control y direccionamiento estratégico de las decisiones que deba tomar la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) en relación con las funciones que le fueron trasladadas.

Que el literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 concede facultades extraordinarias al Gobierno nacional para “Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado”.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO. Créase en la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), un Consejo Directivo como órgano de dirección y administración.

ARTÍCULO 2o. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. El Consejo Directivo cumplirá las siguientes funciones:

1. Aprobar el Plan Estratégico de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) y velar por su cumplimiento.
2. Asesorar al Director General en la adopción de las políticas de administración de tributos, aduanas y control al régimen cambiario.
3. Evaluar los informes que le sean presentados por el Director General, con el fin de hacer seguimiento oportuno y efectivo del cumplimiento de las políticas y los objetivos estratégicos trazados, así como la revisión permanente de las mismas con el fin de llevar a cabo su actualización y ajuste cuando resulte necesario.
4. Aprobar, a propuesta del Director General y de conformidad con la política que fije el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el plan general de expedición normativa de la entidad.
5. Hacer seguimiento a la ejecución del plan general de expedición normativa y a las normas que sean expedidas por fuera del mismo.
6. Solicitar el análisis de impacto de aquellas iniciativas que a juicio del Consejo requieran de seguimiento en su aplicación.
7. Conocer las evaluaciones de ejecución presentadas por el Director General de la Dian y proponer correctivos cuando sea necesario.
8. Aprobar el Proyecto de Presupuesto Anual de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).
9. Aprobar los planes y programas que conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto se requieran para su incorporación a los planes sectoriales, y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.
10. Formular y adoptar, a propuesta del Director General, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo.
11. Aprobar las modificaciones a la estructura y planta de personal de la entidad para su

adopción por el Gobierno nacional.

12. Adoptar los lineamientos generales de la política institucional de gestión de calidad.

13. Dictarse su propio reglamento.

14. Las demás funciones que le señale la ley.

ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN. El Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), para el cumplimiento de sus funciones, estará integrado por:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien la presidirá.

3. El Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

4. Tres (3) miembros.

El delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público será un empleado del nivel directivo de la entidad.

PARÁGRAFO 1o. La Secretaría Técnica del Consejo Directivo la ejercerá el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian).

PARÁGRAFO 2o. El nombramiento de los tres (3) miembros independientes estará sujeto a un proceso de selección y evaluación que asegure que los mismos tengan la idoneidad técnica necesaria.

Dicho proceso se definirá en el reglamento del Consejo Directivo.

PARÁGRAFO 3o. Si dentro del orden del día a tratar en la reunión se encuentran temas relacionados con las funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trasladadas a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), se deberá invitar al Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien participará con voz pero sin voto.

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo aclarado por el artículo 1 del Decreto 4453 de 2011. El nuevo

texto es el siguiente:> El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian, deliberará con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se adoptarán con el voto favorable de la mayoría de los asistentes.

ARTÍCULO 4o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto 4048 de 2008.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 3 de noviembre de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR".

III. LA DEMANDA.

En concepto del actor, el Presidente de la República violó la Constitución Política al proferir el Decreto 4171 de 2011, por exceder el marco de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la República mediante la Ley 1444 de 2011. Además, plantea que su contenido material desconoce los artículos 2º, 3, 6º, 122, 123, 150 (numerales 7 y 10), 189 (numeral 20), 209, 210, 211, 334, 339, 341 y 346 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

1. La creación del Consejo Directivo de la Dian excede el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 1444 de 2011 (Ley habilitante). El alcance de la delegación fue definido en los distintos literales del artículo 18; así, el literal a) prevé la potestad de crear organismos, pero se refiere exclusivamente a los departamentos administrativos; el literal e) alude a la creación, escisión y cambio de naturaleza jurídica de establecimientos públicos y otras entidades u

organismos de la rama ejecutiva; y el literal g) faculta al Presidente para crear nuevos órganos, en casos de supresión, escisión y fusión de otras entidades, y a reasignar funciones entre entidades de la administración pública.

El Decreto demandado fue expedido invocando el literal f) de la ley 1444 de 2011, según el cual las facultades concedidas al Jefe de Estado tenían como propósito señalar, modificar y determinar el objeto y estructura de los organismos creados en virtud de la ley citada. El decreto no creó, sin embargo, un nuevo organismo o entidad administrativa, sino un órgano de dirección y administración dentro de la Dian, al cual le reasignaron funciones previamente reconocidas a otras dependencias de la misma institución. Ese organismo no se asimila entonces a las entidades cuya creación se previó en la Ley 1444 de 2011, así que el Presidente no contaba con facultades para “configurarla”.

2. La conformación del Consejo Directivo de la Dian con miembros independientes y no pertenecientes a la administración pública es contraria al régimen económico y de hacienda previsto en la Constitución. La Ley 1444 de 2011 no autoriza al Presidente para expedir normas de conformación del Consejo Directivo de la Dian, incorporando a representantes del sector privado, con el propósito de privatizar la función administrativa.

El decreto demandado establece en su primera consideración que se dicta con el propósito de reorganizar y articular las funciones a cargo de la administración de ingresos para establecer “esquemas de gobierno corporativos” y aumentar la eficiencia y efectividad en la administración de los tributos, rentas y contribuciones. El Gobierno corporativo, en el que los particulares tienen injerencia para decidir sobre la soberanía económica, es incompatible con los principios constitucionales según los cuales es requerida la voluntad popular para ejercer tal responsabilidad, y el Estado debe estar al servicio de la comunidad, como disponen los artículos 2º y 3º superiores. El gobierno corporativo permite, en contra de lo expuesto, la presencia de representantes del capital privado en el Estado.

4. En las motivaciones del decreto demandado se destaca que antes de su expedición, le fueron asignadas a la Dian dos funciones que anteriormente se hallaban en cabeza del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, consistentes en administrar el registro de contratos de importación y exportación de determinados servicios y certificar los productos

de origen. Sin embargo, de esa decisión no se desprende la necesidad de involucrar particulares en el Consejo Directivo de la Dian, especialmente cuando varias de las materias que se le atribuyen pertenecen a la “esfera soberana del Estado”.

5. Aunque la Constitución permite al legislador atribuir funciones administrativas a los particulares bajo ciertas condiciones, el Presidente de la República no está facultado para constituir el Consejo Directivo con representantes particulares, pues toda atribución de funciones administrativas a particulares debe estar regulada por condiciones legalmente establecidas. Esa decisión es inconstitucional, pues se opone al principio de acceso a los cargos públicos mediante el sistema de carrera, con base en la igualdad y el mérito.

IV. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación dirige su intervención hacia la defensa de la exequibilidad del Decreto 4171 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

La evolución reciente de la jurisprudencia sobre el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República concibe la precisión como elemento esencial, sin que por ello se pierda la generalidad ni se impida establecer cuál fue el ámbito que el legislador previó para que el ejecutivo, como “lupa de constitucionalidad”, se despliegue. La precisión no puede, por lo tanto, tornar inocua la delegación y, en ese marco, la facultad extraordinaria bajo análisis ha sido ejecutada correctamente.

En lo concerniente a la estructura de la administración y la creación de juntas directivas, la Corte ha señalado que el Presidente de la República tiene competencia para modificar adscripciones o vinculaciones a entidades y conformar juntas directivas, pues ello hace parte de la habilitación legislativa para señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las instituciones públicas.

El actor parte también del supuesto según el cual la composición del Consejo Directivo de la Dian con miembros que no pertenecen a la administración pública es contraria a la Carta Política, porque las materias sobre las que se otorgó competencia a esos miembros

pertenecen a la esfera soberana del Estado. Para el interviniente, “es claro que la conformación de juntas directivas con particulares no es un procedimiento inconstitucional, ni mucho menos que pueda dar lugar al traslado de competencias propias del poder público a los mismos, o que se vaya a cumplir la voluntad de los particulares en contravía con los intereses públicos que se encuentren vinculados al asunto”.

1.2. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda intervino en el trámite de la referencia, y solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos de la demanda.

En su concepto, aunque el demandante menciona un conjunto de artículos constitucionales como normas violadas, en la sustentación de la demanda no hace alusión alguna a tales disposiciones y, si bien se trata de normas que tienen relación con la función pública, no encuentran en el escrito de la demanda las razones que dan lugar a su desconocimiento.

La ley 1444 de 2011 revistió al Presidente de facultades extraordinarias para modificar la estructura de la administración pública nacional, claras y precisas en cuanto a materia y finalidad. Su objetivo es el de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la administración y lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos. No puede afirmarse entonces que el Decreto ley objeto de estudio sea extraña a la creación de un Consejo Directivo que -en este caso- corresponde a la dirección y administración de la Dian, ni que ello constituya una extralimitación del Gobierno en las facultades que le fueron conferidas.

Por otra parte, el actor considera que los artículos 2º, 3º, 6º, 122, 12, 189, 209, 210, 211, 334, 339, 341 y 346 de la Constitución son infringidos por la norma acusada, sin efectuar ningún comentario o interpretación constitucional al respecto, sino limitándose a señalar o transcribir de las normas supuestamente vulneradas. Plantea, así mismo, que la participación de particulares en el Consejo Directivo de la Dian demuestra la voluntad del Estado de privatizar la entidad y asegurar la presencia de los representantes del gran capital privado en el Estado, allanando también la posibilidad de que los particulares constituyan mayoría decisoria, siempre que el representante institucional los apoye con su voto.

Ese tipo de argumentación se pierde en apreciaciones subjetivas, “que no dan cuenta de la seriedad de la imputación de la demanda ni se desprende(n) de la lectura de la norma acusada, por lo que no constituye(n) un cargo cierto de inconstitucionalidad”. La acusación carece por lo tanto de razones suficientes para demostrar la oposición entre la norma y la Constitución.

A pesar de la solicitud de inhibición, el actor procede a proponer argumentos de fondo para defender la constitucionalidad de las normas acusadas:

(i) A través del literal f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, la delegación efectuada al Presidente incluye la facultad de “señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades y organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado”.

Del artículo citado se infiere que el Presidente podía reasignar funciones a una entidad de la administración nacional, como la Dian, para asegurar la celeridad y coherencia en la formulación de esquemas organizacionales destinados a promover la eficiencia y efectividad en la administración de los tributos, rentas y contribuciones, de conformidad con el artículo 189, numeral 20, de la CP. El actor no demostró que el Presidente haya incurrido en un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, debido a una carencia absoluta de respaldo en la ley habilitante.

Como el Presidente podía, válidamente, señalar, modificar y determinar una función a una entidad del nivel central de la administración, no existe extralimitación en el desarrollo de las facultades conferidas por la ley habilitante, y sí se presenta una relación teleológica entre esta y el Decreto ley 4171 de 2911, acusado.

Es claro que la Ley 1444 sí modificó la estructura de todos los ministerios, y que esa modificación requiere un desarrollo específico y especializado por parte del Presidente de la República, que se concreta en la reasignación de funciones, como ocurrió entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Pero, aún dejando de lado la Ley habilitante, la creación del Consejo Directivo de la Dian es una competencia que el Presidente puede, basándose en los artículos 189 (numeral 16) de la

Constitución y 54 (literal j) de la Ley 489 de 1998.

1.3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentó intervención dentro de este proceso, con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Tras una exposición sobre el alcance de la potestad del Congreso de conferir facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, planteó que mediante Ley 1444 se otorgaron atribuciones de esa naturaleza para modificar la estructura de la administración pública, bajo los supuestos previstos en el literal f) del artículo 18 de la Ley referida. El párrafo de esa disposición establece que la ley se profirió con los propósitos de renovar y modificar la estructura de la Administración Pública, garantizado la eficiencia en la prestación del servicio público, y en procura de mayor rentabilidad en el uso de los recursos públicos.

En ese marco, la generalidad de las leyes que facultan al ejecutivo para modificar la administración pública no puede interpretarse como una violación de los límites previstos en la Constitución Política en el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias y, el hecho de que en la ley habilitante no se reseñe detallada y taxativamente el alcance de las facultades, sino que se haga de manera amplia, no acarrea la inconstitucionalidad por falta de precisión. Por el contrario, en caso de que la ley 1444 previera parámetros demasiado minuciosos, se tornaría inocuo e innecesario el otorgamiento de las facultades.

En ese orden de ideas, la ley 1444 concede de manera amplia y general al Presidente de la República la facultad de renovar y modificar la estructura de la Administración Pública Nacional, y fue con base en esas facultades que se expidió el Decreto demandado, como lo demuestra la exposición de motivos de la citada ley, al explicar ampliamente la necesidad de una reestructuración del Estado, que lleva consigo la necesidad de un adecuado manejo fiscal.

1.4. Departamento Administrativo para la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó a la Corte declararse inhibida

para fallar de fondo por ausencia de cargo o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

En relación con la inhibición, afirma que al revisar el artículo 19 de la Ley 1444 y los preceptos de la Carta que el actor considera violados, no es posible extraer de su literalidad los contenidos normativos que supuestamente desconoce y vulnera el Decreto demandado, así que su argumentación es producto de interpretaciones amañadas, tendenciosas o equivocadas; forman parte del terreno de la especulación y no es posible hacer oposición a ellas dentro del ámbito del derecho. Los argumentos propuestos carecen de coherencia argumentativa y de claridad para propiciar un juicio de inconstitucionalidad. Incluso, es difícil establecer el alcance y contenido de los cargos, y no es dable defenderse de “proposiciones normativas inexistentes, espurias o retóricas”.

De manera general, la demanda no refleja ni contiene razones válidas y atendibles que permitan establecer un vicio por desbordamiento del marco establecido por la ley habilitante, ni una contradicción entre el Decreto 4171 de 2011 y las normas constitucionales que cita el actor, lo que debe conducir a un fallo inhibitorio.

Sin embargo, en caso de abordar el estudio de fondo, la Corte debe declarar exequible el decreto bajo análisis, porque de acuerdo con el párrafo del artículo 18 de la ley 1444, las facultades otorgadas al Gobierno apuntan no solo a modificar la estructura del Estado con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, sino también a hacer más coherente la organización y funcionamiento de la administración pública y lograr mayor rentabilidad social en el uso de los recursos estatales. Ello comprende la facultad de tomar toda decisión necesaria sobre la estructura de la administración pública para lograr los propósitos citados.

En relación con el segundo cargo, la asignación de funciones administrativas a particulares tiene fundamento en los artículos 13, 123 y 210 de la Carta Política, así que la designación por mérito de los miembros independientes del Consejo Directivo de la Dian desarrolla la Carta Política.

2. De instituciones académicas

2.1. De la Universidad Libre

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y la Facultad de Derecho de la misma institución, intervinieron con el propósito de solicitar la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 4171 de 2011.

Estiman que un análisis del alcance de las facultades conferidas al Ejecutivo por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 ya fue efectuado por la Corte, en la sentencia C-366 de 2012, en la que se reiteraron los límites materiales y temporales a que están sometidos los decretos dictados en ejercicio de las leyes de facultades extraordinarias.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Decreto 4171 de 2011 debe ser declarado inexequible pues las facultades extraordinarias fueron conferidas al gobierno para “señalar, modificar y determinar los objetivos y estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones, o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladan las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, y la creación del Consejo Directivo de la Dian no tiene relación con entidades u organismos resultantes de creación, fusión, escisión de tales instituciones.

Si se declara la inconstitucionalidad de todo el decreto, por sustracción de materia, no se analizaría el segundo cargo. Sin embargo, “por razones académicas”, explican que la incorporación de particulares al citado Consejo no sería violatoria de la Carta, puesto que el artículo 210 Superior establece que los particulares pueden cumplir funciones administrativas, cuando así lo establezca la ley, aspecto regulado en los artículos 210 de la Constitución 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998, y en la sentencia C-866 de 1999.

2.2. De la Universidad Externado de Colombia

La Institución educativa orientó su intervención hacia la defensa de la constitucionalidad del Decreto 4171 de 2011, basándose en las siguientes consideraciones:

(i) La competencia para modificar la estructura orgánica de las entidades de la Rama Ejecutiva corresponde al Congreso de la República, salvo cuando este haya otorgado expresas y precisas facultades al Gobierno Nacional para hacerlo. El artículo 18, literal f) de la Ley habilitante no incluía tales facultades, pues la Dian no ha sido objeto de procesos de

supresión, fusión, escisión, o transformación, sino que únicamente le fueron trasladadas dos funciones específicas que estaban en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante la expedición del Decreto 4176. “Toda vez que con el Decreto 4171 de 2011 se creó un órgano directivo de la Unidad Administrativa Especial y se estableció su composición y funciones, el Gobierno modificó con ello la estructura del la Dian, sin tener competencia para hacerlo”.

(ii) Como el decreto es inconstitucional en su integridad, la creación del Consejo Directivo de la Dian también lo es, con miembros privados o no.

2.3. Universidad de Ibagué.

La Universidad de Ibagué intervino en este juicio, con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4171 de 2011.

En relación con el primer cargo, indica que el decreto citado se expidió en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 18 (literal f) de la Ley 1444 de 2011, la cual tiene por objeto la escisión de unos ministerios, y otorgar al Presidente facultades para modificar la estructura de la Administración Pública y la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación. Su objetivo es permitir el mejoramiento de la administración pública mediante una mejor utilización de los recursos y un funcionamiento adecuado de determinados aspectos administrativos.

De la lectura del artículo 18 de la ley habilitante se concluye que “bien sea a través del literal d) o del literal f), la Ley 1444 de 2011 le [otorga] al Presidente de la República las facultades necesarias para poder modificar la estructura de la Administración Pública o reasignar funciones, dando legitimidad a la expedición del Decreto 4171 de 2003”. Al remitirse a los considerandos del Decreto, se constata que fue expedido dentro de las facultades otorgadas por la Ley 1444 de 2011, que permite la reasignación de funciones entre entidades públicas, más aún si se tiene en cuenta que el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política faculta al presidente para “renovar y modificar la estructura de la administración pública”.

Sobre el segundo cargo, se considera en la intervención que a partir de lo dispuesto en la ley 489 de 1998 (artículo 83) es posible inferir que las unidades administrativas especiales

se encuentran habilitadas para tener consejos directivos y sus condiciones deben cumplir con los parámetros del artículo 74 de dicha ley, de manera que la Dian sí puede tener dentro de su estructura un consejo directivo en el que se incluyan particulares o miembros independientes. La misma Constitución admite esa posibilidad en su artículo 123, el cual prevé que “la Ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas”. En ninguna norma se establece que las funciones realizadas por particulares en el marco del Decreto no pueden ser ejercidas por ellos, ni que estén asumiendo el control total de esas funciones, pues ello requeriría la anuencia de personas investidas con autoridad, como son los demás miembros del Consejo.

3. Intervenciones ciudadanas.

Los ciudadanos Julián Bolaños Lizcano, Jimmy Alejandro Suárez Gómez, Ángela Patricia García Morales, Sergio Danilo Pineda Forero, Nelia Esperanza Rojas Naranjo, presentaron intervención con el propósito de coadyuvar las pretensiones de la demanda.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1444, el Congreso confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura orgánica de entidades y organismos resultantes de las creaciones, fusiones, escisiones previstas en la citada ley, y de aquellos organismos o entidades a los que se trasladen las funciones suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas. Al proferir el Decreto cuestionado, el Presidente excedió el ámbito de la ley habilitante pues la Dian no se hallaba en ninguna de esas circunstancias.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de la competencia establecida por los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rindió su concepto -identificado con el número 5546-, solicitando a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto demandado.

Sobre el primer cargo, se remitió al concepto rendido dentro del proceso D-9445, y solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en ese trámite o, subsidiariamente, declarar ajustado a la Constitución el Decreto 4171 de 2011 por el cargo de falta de conexidad con el artículo 18 de la Ley 1444, considerando que este fue expedido de manera acorde con las facultades

extraordinarias conferidas al Presidente de la República.

El cargo sobre una presunta atribución de funciones que hacen parte de la soberanía económica del Estado a esos particulares carece de claridad, pues se trata de una afirmación que no se encuentra demostrada y, según se expuso, esos miembros son servidores públicos y no particulares que pongan en peligro el desempeño de la misión de la Dian.

Tampoco se presenta violación al debido proceso por esa designación, en la medida en que se prevé una composición paritaria entre miembros independientes y miembros del sector de Hacienda y Crédito Público. La demanda, al presentar esa acusación, se limita a efectuar afirmaciones que no se encuentran demostradas, precisamente porque los miembros independientes del Consejo son servidores públicos.

VI. FUNDAMENTOS.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, en los términos del artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, puesto que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra un decreto ley, por la presunta inexistencia de su contenido material.

Asunto preliminar. Inhibición por existir cosa juzgada constitucional en relación con la constitucionalidad del decreto demandado[1].

En virtud de los artículos 243 de la Constitución Política; 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (270 de 1996), y 22 del Decreto 2067 de 1991 (régimen procedural de los juicios que adelanta la Corte Constitucional), las sentencias que dicta esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Esta Corporación ha definido la cosa juzgada constitucional como “una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.”[2] La cosa juzgada constitucional proyecta sus efectos, al menos, en dos sentidos[3]: “En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna

otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio” [4]

También ha precisado la jurisprudencia que la cosa juzgada puede ser de carácter formal, cuando “se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte”, o material, “cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual”. Por otra parte, la cosa juzgada se considera absoluta cuando “en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta”, mientras que se califica como relativa “cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior”[5]

Ahora bien, cuando la Corte declara inexistente una norma, la cosa juzgada es siempre absoluta, pues al ser retirada del ordenamiento jurídico, su inexistencia hace imposible que este Tribunal vuelva a pronunciarse sobre ella en el juicio abstracto de constitucionalidad, independientemente del cargo que haya sido analizado[6].

La Sala advierte que, con posterioridad a la admisión de la demanda, y previa expedición de esta providencia, esta Corporación declaró inexistente el Decreto 4171 de 2011, por el cual se crea, se determina la conformación y las funciones del Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), mediante sentencia C-473 de dos mil trece (2013).

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad integral del Decreto 4171, considerando que el Presidente excedió el marco de competencias que le confería la ley habilitante (1444 de 2011) para el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias, destinadas a la reestructuración de diversos órganos, entidades o instituciones de la administración pública. Explicó esta Corporación que si bien el traspaso de funciones del Ministerio de Industria y Comercio a la Dian justificaba la adecuación orgánica de la entidad

para ejercer esas nuevas atribuciones, lo cierto es que la creación del Consejo Directivo prevista en el Decreto objeto de análisis constitucional no guarda relación de conexidad en lo absoluto con esas funciones.

En consecuencia, existe cosa juzgada constitucional sobre la inconstitucionalidad del Decreto 4171 de 2011, norma que actualmente no hace parte del sistema jurídico colombiano, en virtud de la sentencia C-473 de 2013, proferido por este Tribunal.

En este orden de ideas y dado que la norma demandada fue declarada inexequible y retirada del ordenamiento jurídico en una providencia previa, la Sala decide ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-473 de 2013, mediante la cual se declaró inexequible en su integridad el Decreto 4171 de 2011.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-473 de 2013, mediante la cual se declaró INEXEQUIBLE en su integridad el Decreto 4171 de 2011.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La situación procedural que se presenta en este trámite ha sido analizada previamente por este Tribunal. En esta ocasión, la Sala seguirá una exposición semejante a la que se presentó en la sentencia C-014 de 2013.

[2] Sentencia C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); Auto 289A de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), todas citadas por la C-014 de 2013.

[3] C-720 de 2007.

[4] C-153 de 2002, C-720 de 2007 y C-014 de 2013.

[5] Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-004 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-039 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-1122 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-469 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería; AV. Jaime Córdoba Triviño).

[6] C-720 de 2007 y C-014 de 2013.