

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Interpretación legal, auténtica o de autoridad/INTERPRETACION
LEGAL O AUTENTICA-Alcance

Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”. La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado.

LEY INTERPRETATIVA-Alcance

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites a interpretación con autoridad

La interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada.

DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA-Autoridad doctrinaria

La disposición en cuestión asigna a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el carácter de autoridad doctrinal en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que sean objeto de su función asesora. Significa ello, que una dependencia que ejerce funciones desconcentradas que, en principio corresponderían al Ministro titular de dicha Cartera, según el art. 208 de la Constitución, se le asigna una función que no se limita a la mera ejecución de la ley, sino que implica definir con autoridad, es decir, con el poder y la prerrogativa propias del mando, cual

es el sentido y alcance de las referidas normas y, además, hacer obligatorio para sus destinatarios el criterio doctrinario adoptado, de suerte que éstos en modo alguno pueden sustraerse del deber de acatarlo. Lo anterior equivale, indudablemente, a convertir a la mencionada Dirección en la titular de una función, como es la de interpretar con autoridad y en forma auténtica la ley, que corresponde exclusivamente al Congreso según el numeral 1 del art. 150 de la Constitución.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ejecución y aplicación de la ley

Las funciones que se asignan a la referida Dirección invade el ámbito de las competencias de las entidades territoriales, que se gobiernan por autoridades propias, desconociendo la autonomía que se le reconoce conforme al art. 287 de la Constitución, pues un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada.

CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION-Alcance

ADMINISTRACION-Poder de instrucción

La función de instrucción opera dentro de un ámbito circunscrito a una dependencia o sector administrativo y lo realiza quien es director o jefe del mismo, en ejercicio del poder de mando, para que los funcionarios que dependen jerárquicamente de éste apliquen la ley, con el fin de orientar la gestión administrativa acorde con la unidad de políticas, programas, planes y acciones que en su conjunto debe cumplir aquél.

Referencia: expediente D-2756

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) de la Ley 60 de 1993.

Actor: Alexander López Quiróz.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, y afirmando su competencia según lo dispuesto en el numeral 4 del art. 241 de la Constitución, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alexander López Quiróz demandó parcialmente el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Como la ponencia original, elaborada por el Magistrado Alvaro Tafur Galvis, no fue aprobada por la Sala Plena de la Corte, ésta designó al Magistrado Antonio Barrera Carbonell con el fin de que redactara la sentencia respectiva. En tal virtud, se procederá a reproducir los apartes pertinentes del proyecto original que no sufrieron modificaciones y se introducirán los cambios introducidos acordes con la decisión adoptada por la Corporación.

II. NORMA DEMANDADA.

“LEY 60 DE 1993

(agosto 12)

“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

CAPITULO IV

Disposiciones generales

ARTICULO 40. Autoridad doctrinaria. La Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público será autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que son objeto de su función asesora. En desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas.”.

III. LA DEMANDA.

El accionante considera que las expresiones demandadas del artículo 40 de la Ley 60 de 1993 violan los artículos 113, 121, 150 numeral 1o., 158 y 208 de la Constitución Política, por las razones que se resumen a continuación:

En efecto, el libelista manifiesta que con dichos segmentos se faculta a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que realice una labor interpretativa de la ley, función que en su criterio es exclusiva del Congreso (C.P., art. 150-1); de esta manera, opina que se confunde la colaboración armónica que debe existir entre las ramas del poder público (C.P., art. 113) con la delegación de funciones para las cuales no está autorizado el ejecutivo, desconociéndose así la prohibición constitucional a las autoridades de cumplir funciones diferentes a las atribuidas por la Constitución y la ley (C.P., art. 121).

Además, agrega que permitir a una entidad como la Dirección aludida, según él adscrita a la rama ejecutiva, para que emita conceptos con carácter general, abstracto y obligatorios, es decir con efectos erga omnes, implica la autorización para expedir disposiciones con fuerza de ley, facultad que constitucionalmente pertenece al Congreso, pues a los ministerios sólo les corresponde ejecutar la ley (C.P., art. 208).

Por último, considera conculcado el principio de la unidad de materia (C.P., art. 158), pues nada tienen que ver las normas orgánicas sobre distribución de competencias de la cual trata la Ley 60 de 1993, con la delegación hecha a la Dirección General de Apoyo Fiscal, de la facultad de interpretar las normas sobre tributación territorial.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acude al presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la misma, de la siguiente manera:

Inicia su intervención diciendo que la función de autoridad doctrinaria atribuida a la Dirección General de Apoyo Fiscal por la disposición demandada, no puede entenderse como una delegación de la función de interpretación de la ley asignada al Congreso, por medio de la expedición de otra ley, esto es la llamada interpretación legal o auténtica, toda vez que ésta se efectúa con autoridad y con carácter vinculante, a través del ejercicio de la función legislativa; en cambio, la interpretación doctrinaria ejercida por la entidad administrativa mencionada mediante conceptos, los cuales, si bien presentan un carácter general y abstracto no constituyen leyes, ni formal ni materialmente, y tampoco son de obligatorio cumplimiento, por cuanto la norma acusada no les imprimió esa característica. Además, la función de interpretación doctrinaria de la preceptiva acusada no excluye la interpretación con autoridad del Congreso de la República, por lo cual no es válido afirmar que dicha función fue objeto de delegación, figura que además debe ser expresa y pro tempore.

También señala que, conforme al Código Civil, la interpretación por vía de doctrina es utilizada por los jueces y los funcionarios públicos, así como por los particulares y por los tratadistas y estudiosos del derecho, para lo cual el mismo Código fija unas precisas reglas.

Adicionalmente, la interviniente precisa que la función atribuida a la mencionada Dirección General de Apoyo Fiscal, corresponde al desarrollo del derecho fundamental de los ciudadanos a que les resuelvan consultas formuladas en el ejercicio del derecho de petición (C.P., art. 23 y C.C.A., art. 25) y al carácter de asesora de las entidades territoriales dado a dicha Dirección por el artículo 81 del Decreto Ley 2112 del 29 de diciembre de 1992 que reestructuró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la expedición de conceptos en forma general y abstracta que no invadan la órbita de competencia de las entidades territoriales en el manejo de sus asuntos particulares y en el entendido de que no tiene funciones directas de ejecución ni configura un organismo superior para quienes asesora. Es más, considera que de esta manera se impide generar un caos institucional, lo que sucedería en el evento de que cada una de las entidades territoriales interpreten doctrinariamente las normas generales.

Advierte, igualmente, que las funciones de la Dirección General de Apoyo Fiscal fueron recientemente reguladas por el Decreto 1133 de 1999, que en su artículo 17 le mantiene las de autoridad doctrinaria en temas de administración financiera territorial y la de expedición de conceptos en coordinación con la Unidad Jurídica asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, pone de presente que las funciones de los ministros y directores de departamentos administrativos no se limitan a las señaladas en el artículo 208 superior, en contraposición a lo afirmado por el actor, sino también aquellas atribuidas por la ley, como ocurre con la disposición enjuiciada, y por los decretos que expide el Presidente de la República mediante los decretos ejecutivos (C.P., art. 189, nums. 16 y 17); por lo tanto, la función de autoridad doctrinaria atribuida a la Dirección General de Apoyo Fiscal no es más que el cumplimiento de una función legalmente establecida.

Por último, expresa que tampoco encuentra configurada la vulneración de la unidad de materia alegada por el demandante, toda vez que la norma demandada le asignó a la referida Dirección la función de conceptuar en materia tributaria territorial y en los demás temas objeto de su función asesora, dentro de los cuales están incluidos los de orden fiscal y financiero, aspectos regulados por la Ley 60 de 1993, en la medida en que ésta versa sobre la disposición y ejecución de los recursos de transferencias de la Nación que reciben las entidades territoriales.

2. Ministerio de Salud.

El representante judicial del Ministerio de Salud solicita a esta Corporación no acceder a las súplicas de la demanda, pues en su concepto el actor interpretó mal el numeral 1o. del artículo 150 de la Constitución Política para sustentar la impugnación de la norma cuya constitucionalidad se discute.

Así las cosas, sostiene que la norma enjuiciada hace referencia a la interpretación doctrinal de las leyes que corresponde efectuar a los jueces y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, como ocurre con el director de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actividad de naturaleza fundamentalmente asesora y no vinculante, aplicada al caso concreto, cuyo valor depende de la autoridad que ostente cada intérprete y que se encuentra sometida a las reglas establecidas por el Código Civil.

Esta clase de interpretación se diferencia de la que se hace con autoridad frente a una ley oscura y por medio de otra ley, la cual es obligatoria para todos los habitantes del país y corresponde únicamente al legislador, según lo establece el artículo 150-1 constitucional.

De otro lado, el interviniente por ese Ministerio añade que los conceptos que emite la entidad administrativa a la cual se refiere la norma demandada, no tienen fuerza de ley, ni son leyes de la República, ni siquiera constituyen actos administrativos y por ende no tienen fuerza ejecutoria, sino que conforme al artículo 25 del C.C.A., aplicable también a los derechos de petición de consulta que sean elevados por personas de derecho público, como los entes territoriales, constituyen respuestas que no comprometen su responsabilidad, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Por último, señala que la función asesora de la citada Dirección General encuentra pleno respaldo en el artículo 113 de la Carta, pues de esa manera ejerce una labor de colaboración que “se traduce en indicarle a las entidades territoriales la forma en la cual, a juicio de la citada Dirección, se deben interpretar las normas de obligatoria aplicación por parte de los municipios en materia tributaria”.

3. De la ciudadanía.

La ciudadana Verónica González Lehmann presentó memorial de defensa de la norma acusada por estimarla conforme con la Constitución Política.

Así las cosas, indica que no se viola el artículo 113 de la Carta, pues la intención del legislador al proferir la disposición enjuiciada, fue la de conferir a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de unificar las diferentes interpretaciones que en materia tributaria pueda formular cada entidad territorial; de ahí que, se trate de una autorización legal para emitir conceptos abstractos y generales, que en ningún momento adquieren el carácter de obligatorios, y no de una delegación de la facultad del Congreso de interpretar las leyes, como lo quiere hacer ver el demandante para adicionalmente sustentar el cargo de violación del artículo 121 superior.

Ese mismo argumento lo utiliza la ciudadana interviniente para desestimar la violación del numeral 1o. del artículo 150 ibídem, pues con la mencionada autorización la voluntad de los funcionarios de la Dirección aludida no se superpone a la voluntad política del legislador;

todo lo contrario, la tarea que ellos realizan se somete al querer del Congreso dentro del marco y con el fin impuestos por éste, con un carácter general, para unificar la interpretación normativa, y con carácter abstracto, pues no pueden establecer interpretaciones concretas sobre normas de carácter general.

Por último, afirma que no puede aceptarse el argumento según el cual se viola la unidad de materia, pues la ley que contiene la norma acusada también se refiere a la tributación de las entidades territoriales. Además, concluye que si bien es cierto que corresponde a los ministerios y departamentos administrativos dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, esto no obsta para que otras entidades cumplan funciones diversas o complementarias a éstas, como ocurre en la disposición acusada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2083, recibido el 24 de febrero de este año en la Secretaría de la Corte Constitucional, solicita que se declare constitucional la norma demandada, atendiendo a los siguientes planteamientos:

En primer término, señala que de conformidad con la cláusula general de competencia, el constituyente de 1991 radicó en el Congreso la facultad para interpretar las leyes (C.P., art. 150-1) debiendo respetar “las competencias asignadas a otros entes y, además, los derechos adquiridos (art. 58 ib.) lo mismo que la primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 50. ib.)”, siempre con el ánimo de hacer del derecho una herramienta dinámica para atender las situaciones fácticas que nunca permanecen estáticas. Manifiesta que esa interpretación es la que se conoce como auténtica o por vía de autoridad, con poder coercitivo y fuerza vinculante, para fijar a través de una ley el sentido o alcance de manera general de una disposición difusa, imprecisa u oscura.

De manera que, la vulneración de la que se acusa a la norma demandada, en sentir del jefe del Ministerio Público dicha Agencia Fiscal resulta de la confusión del actor de los conceptos de interpretación auténtica y doctrinal, toda vez que, la primera, se predica del Congreso en los términos antes dichos y, la segunda, de los jueces y servidores públicos al aplicar la ley a casos particulares y en las actuaciones administrativas, buscando por vía de doctrina el verdadero alcance y contenido de un precepto legal, así como de los particulares o profesionales del derecho, tratadistas e investigadores, quienes utilizan sus propios criterios

para acomodar los contenidos de carácter general de la ley a ciertos hechos e intereses particulares. En este punto de la argumentación, se reconoce también en los jueces, la función que cumplen a través de la jurisprudencia, de actualizar el derecho y lograr su interpretación, desarrollo y evolución.

Considera, entonces, esta Agencia Fiscal que la autorización hecha a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la norma impugnada, de interpretar doctrinariamente las normas relacionadas con la tributación territorial y las demás que son objeto de su función asesora, no contraviene ningún precepto de rango constitucional, pues encuentra que ese despacho administrativo es experto y especialista en materia tributaria, por lo que sirve de oficina de apoyo con su labor interpretativa.

Además, dicha labor, según lo señala, está conforme con lo previsto por el Decreto Ley 2112 de 1992 que atribuye competencias a la oficina para asesorar a las entidades territoriales, en relación con normas financieras y fiscales, y para absolver las consultas formuladas por éstas, emitiendo conceptos de carácter general y abstracto que no poseen la fuerza vinculante de una ley, puesto que sólo constituyen un criterio auxiliar para el intérprete (C.P., art. 230). Todo esto, con el fin de obtener uniformidad en los conceptos que se emitan y apliquen en torno a las normas sobre tributación territorial, mediante la colaboración armónica que debe existir entre las diferentes ramas del poder público.

Por último y sobre la acusación de violación de la unidad de materia, endilgada por el accionante a la preceptiva legal acusada, señala que no es cierta pues entre ésta y el tema dominante de la Ley 60 de 1993 existe conexidad temática, sistemática y teleológica, por cuanto dicha ley distribuye competencias, como efecto acontece con la disposición demandada al asignar la mencionada función a la dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. El problema jurídico planteado.

La demanda que ocupa la atención de la Corte se dirige contra algunas expresiones del artículo 40 que establecen que la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las

normas sobre tributación territorial y en otros temas objeto de su función asesora.

La acusación central del actor contra la preceptiva legal referida, se puede concretar en la vulneración que ésta produce en los mandatos constitucionales relacionados con la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado, la prohibición a las autoridades estatales de ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, la facultad de interpretación legislativa a cargo del Congreso de la República, el principio de la unidad de materia y las funciones de los ministros y directores de departamentos administrativos (C.P., arts, 113, 121, 150-1, 158 y 208, respectivamente).

Lo anterior, por cuanto el demandante asevera que permitir que la DAF ejerza una labor interpretativa y, con base en ella, emita conceptos con carácter general, abstracto y obligatorios, es decir erga omnes, significa una delegación para que interprete la ley y expida disposiciones con fuerza de ley, facultad que constitucionalmente pertenece al Congreso, dando un sentido equivocado a la colaboración armónica que debe existir entre las ramas del poder público y llevando a las autoridades de esa Dirección General a cumplir funciones diferentes a las atribuidas por la Constitución y la ley, pues como quiera que ese organismo está adscrito a un ministerio, a estos sólo les corresponde ejecutar las leyes.

Además, menciona una posible violación de la unidad de materia legislativa por la norma enjuiciada, por cuanto el accionante considera que nada tiene que ver el contenido normativo mencionado con las normas orgánicas sobre distribución de competencias de la Ley 60 de 1993.

De manera que, la controversia expuesta en esos términos deberá resolverse a partir de la determinación de la naturaleza jurídica de la función que fue asignada a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para establecer si con ella se invadió la órbita de competencia del legislador para interpretar las leyes y si, además, con ella se rompió la regla constitucional según la cual las leyes deben referirse a un solo tema.

Por último, teniendo en cuenta la naturaleza de los cargos que debe analizar, la Corte se verá en la necesidad de estudiar la totalidad de la disposición acusada.

2. Solución al problema jurídico planteado.

2.1. Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”. (Subraya fuera del texto).

La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia, según el canon constitucional mencionado, y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características:

“En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior”.

“Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).”.¹

A lo anterior agrega la Corte que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que los límites de ésta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la

ley interpretada.

2.2. Analizado el contenido de la norma acusada la Corte advierte lo siguiente:

La disposición en cuestión asigna a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el carácter de autoridad doctrinal en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que sean objeto de su función asesora. Significa ello, que una dependencia que ejerce funciones desconcentradas que, en principio corresponderían al Ministro titular de dicha Cartera, según el art. 208 de la Constitución, se le asigna una función que no se limita a la mera ejecución de la ley, sino que implica definir con autoridad, es decir, con el poder y la prerrogativa propias del mando, cual es el sentido y alcance de las referidas normas y, además, hacer obligatorio para sus destinatarios el criterio doctrinario adoptado, de suerte que éstos en modo alguno pueden sustraerse del deber de acatarlo.

Lo anterior equivale, indudablemente, a convertir a la mencionada Dirección en la titular de una función, como es la de interpretar con autoridad y en forma auténtica la ley, que corresponde exclusivamente al Congreso según el numeral 1 del art. 150 de la Constitución.

Las aseveraciones anteriores son válidas, hasta el punto de que el aparte final de la norma establece que “en desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas”. Esto significa que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la vía de mandatos generales y abstractos determina el contenido y sentido de las referidas disposiciones, sino que llega hasta el extremo de pretender unificar su interpretación y a hacer obligatoria la forma como ellas deben aplicarse.

Es mas, las funciones que se asignan a la referida Dirección invade el ámbito de las competencias de las entidades territoriales, que se gobiernan por autoridades propias, desconociendo la autonomía que se le reconoce conforme al art. 287 de la Constitución, pues un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada.

En las circunstancias anotadas, es incuestionable que la norma del art. 40 de la ley 60/93 viola el numeral 1 del art. 150 de la Constitución y, por lo tanto, será declarada inexecutable. Al adoptar esta determinación la Corte queda relevada de analizar los demás cargos de la demanda.

Finalmente se aclara que la situación que aquí se analiza, es diferente sustancialmente de la estudiada en la sentencia C-487/962, en la cual la Corte se pronunció sobre la validez constitucional del poder de instrucción de la administración, en los siguientes términos:

“No obstante, existe una variedad de actos que aun cuando expresan un juicio, deseo o querer de la Administración, no tienen el alcance ni el efecto de un acto administrativo, porque como lo advierte George Vedel, no contienen formal ni materialmente una decisión, ya que al adoptarlos aquélla no tuvo en la mira generar efectos en la órbita jurídica de las personas, tal como sucede, por ejemplo, con los actos que sólo tienen un valor indicativo (anuncio de un proyecto), los actos preparatorios de la decisión administrativa (dictámenes, informes), etc.³ y, también, en principio, con los conceptos o dictámenes de los organismos de consulta, o de los funcionarios encargados de esta misión, en orden a señalar la interpretación de preceptos jurídicos para facilitar la expedición de decisiones y la ejecución de las tareas u operaciones administrativas, o simplemente para orientar a los administrados en la realización de las actuaciones que deban adelantar ante la administración, bien en ejercicio del derecho de petición, cuando deban intervenir obligadamente en una actuación a instancia de ésta, o en cumplimiento de un deber legal, como es el caso de las declaraciones tributarias”.

“Los preceptos jurídicos, particularmente cuando están dirigidos a la Administración, deben adaptarse a las necesidades cambiantes de los intereses públicos y sociales, de modo que ésta pueda realizar las variadas intervenciones que le competen en el ámbito de la actividad de los particulares. Como al realizar las referidas intervenciones la Administración debe aplicar el derecho, no siempre a través de funcionarios con conocimientos jurídicos, o cuando la debida ejecución de la ley requiere precisiones de orden técnico, se hace necesario que aquélla haga uso del poder de instrucción, a través de las llamadas circulares del servicio, o de conceptos u opiniones, y determine el modo o la forma como debe aplicarse la ley en los distintos niveles decisorios. Con ello se busca, la unidad de la acción administrativa, la coordinación de las actividades que desarrollan los funcionarios pertenecientes a un conjunto

administrativo, la uniformidad de las decisiones administrativas e igualmente, la unidad en el desarrollo de las políticas y directrices generales trazadas por los órganos superiores de la Administración, con lo cual se cumple el mandato del Constituyente contenido en el art. 209 de la Constitución, en el sentido de que la función administrativa se desarrolle con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad”.

En efecto, la función de instrucción opera dentro de un ámbito circunscrito a una dependencia o sector administrativo y lo realiza quien es director o jefe del mismo, en ejercicio del poder de mando, para que los funcionarios que dependen jerárquicamente de éste apliquen la ley, con el fin de orientar la gestión administrativa acorde con la unidad de políticas, programas, planes y acciones que en su conjunto debe cumplir aquél.

Es indudable entonces que la norma cuestionada, de la manera como esta redactada, no constituye una forma de regulación del poder de instrucción, sino que corresponde a la pretensión de que la aludida Dirección ejerza la función de intérprete auténtico de las normas sobre tributación territorial, invadiendo la órbita de competencia del Congreso, pues las entidades territoriales, como entes autónomos que son, no se encuentran sometidos al poder de instrucción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de los funcionarios que ejerzan funciones delegadas o desconcentradas.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-877/00

MINISTERIO-Facultad de ejecutar la ley/MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-Labor de asesoría a entidades territoriales (Salvamento de voto)

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-Función de apoyo a entidades territoriales (Salvamento de voto)

INTERPRETACION DOCTRINARIA-Alcance (Salvamento de voto)

DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA-Facultad de interpretación como autoridad doctrinaria/LEY INTERPRETATIVA-Alcance/DIRECCION GENERAL DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA-Conceptos no se comparan con leyes interpretativas (Salvamento de voto)

La facultad de interpretación de la DAF como autoridad doctrinaria busca orientar a los interesados acerca del sentido de las normas sobre las cuales recae su función asesora, para emitir conceptos que permitan mantener la unidad en la interpretación y aplicación de dichas normas. Los conceptos que de esa forma profiere la DAF no se comparan con las leyes interpretativas que resultan de la labor de interpretación con autoridad que realiza el órgano legislativo, por dos razones: La primera, porque el acto jurídico que resulta de la interpretación legislativa o con autoridad se manifiesta mediante una ley en sentido tanto forma como material, es decir, que es necesario que en su expedición converjan los elementos esenciales orgánico y material, según los cuales el acto debe emanar del legislador, en ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, al igual que las competencias de los diferentes organismos del Estado. Adicional a esto, le son atribuibles otras características pues los actos jurídicos de índole legal tienen poder coercitivo y fuerza vinculante. La segunda, por cuanto los conceptos que emite la DAF constituyen dictámenes acerca de la interpretación de las normas jurídicas, con el fin de mantener la unidad en la interpretación y aplicación de las normas materia de la respectiva función, proferidos por una entidad especializada, con carácter general y abstracto, pues no definen situaciones

particulares y sin poder coercitivo, ya que no poseen la fuerza vinculante propia de las leyes, en la medida en que constituyen sólo un criterio auxiliar para el operador jurídico.

PRINCIPIO DE UNIDAD TEMATICA LEGISLATIVA-Alcance (Salvamento de voto)

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en mencionar que la interpretación del principio de la unidad temática legislativa debe hacerse desde una perspectiva amplia, es decir bajo un sentido lato del concepto de “materia”, en el entendido de que exista correspondencia entre los distintos asuntos regulados en el texto legal con el tema del mismo, según lo establecen la lógica y la técnica jurídica, y en términos de una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante, para así dar primacía al principio democrático, fundamento y finalidad de la organización política colombiana.

Referencia: expediente D-2756

Con el habitual respeto manifestamos a continuación las razones de nuestro desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte, según la cual se declaró inexecutable el artículo 40 de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Dicha norma prescribía que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público “será autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que son objeto de su función asesora. En desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas.”.

La decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que por la función asignada en la disposición acusada, la referida Dirección no se limitaba a la mera ejecución de la ley, sino que interpretaba normas de distintas materias objeto de su función asesora, definiendo, con autoridad, su sentido y alcance en forma obligatoria para sus destinatarios, por la vía de los mandatos generales y abstractos. Esto, en su criterio, generó una invasión de la administración central en el ámbito de las competencias de las entidades territoriales y en la facultad exclusiva del Congreso de la República de interpretar las leyes,

con desconocimiento de los mandatos establecidos en los artículos 287 y 150-1o. de la Constitución Política.

“La disposición en cuestión asigna a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el carácter de autoridad doctrinal en materia de interpretación de las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que sean objeto de su función asesora. Significa ello, que una dependencia que ejerce funciones desconcentradas que, en principio corresponderían al Ministro titular de dicha Cartera, según el art. 208 de la Constitución, se le asigna una función que no se limita a la mera ejecución de la ley, sino que implica definir con autoridad, es decir, con el poder y la prerrogativa propias del mando, cual es el sentido y alcance de las referidas normas y, además, hacer obligatorio para sus destinatarios el criterio doctrinario adoptado, de suerte que éstos en modo alguno pueden sustraerse del deber de acatarlo.

Lo anterior equivale, indudablemente, a convertir a la mencionada Dirección en la titular de una función, como es la de interpretar con autoridad y en forma auténtica la ley, que corresponde exclusivamente al Congreso según el numeral 1 del art. 150 de la Constitución.

Las aseveraciones anteriores son válidas, hasta el punto de que el aparte final de la norma establece que “en desarrollo de tal facultad emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas”. Esto significa que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la vía de mandatos generales y abstractos determina el contenido y sentido de las referidas disposiciones, sino que llega hasta el extremo de pretender unificar su interpretación y a hacer obligatoria la forma como ellas deben aplicarse.

Es mas, las funciones que se asignan a la referida Dirección invade el ámbito de las competencias de las entidades territoriales, que se gobiernan por autoridades propias, desconociendo la autonomía que se le reconoce conforme al art. 287 de la Constitución, pues un espacio propio y normal de dicha autonomía lo constituyen la libertad y la facultad de dichas autoridades para ejecutar y aplicar la ley y las normas que produzcan los órganos de aquéllas dotados de competencia normativa, sin la injerencia o intervención de los órganos de la administración centralizada.

En las circunstancias anotadas, es incuestionable que la norma del art. 40 de la ley 60/93 viola el numeral 1 del art. 150 de la Constitución y, por lo tanto, será declarada inexecutable. Al adoptar esta determinación la Corte queda relevada de analizar los demás cargos de la demanda.”.

Los planteamientos que en seguida se exponen comprenden básicamente los fundamentos expresados en la ponencia que inicialmente fue asignada a cargo del Magistrado Dr. Alvaro Tafur Galvis. Conforme a las consideraciones allí establecidas, estimamos que la norma acusada no vulneraba el ordenamiento superior. Las motivaciones que permitieron llegar a esa conclusión se transcriben a continuación, las cuales, en primer término, hacen mención del propósito que llevó al legislador a expedir la Ley 60 de 1993, la cual contiene la norma enjuiciada, de la siguiente manera:

“3. Propósito del legislador al expedir la Ley 60 de 1993

Con la expedición de la Ley 60 de 1993 el legislador dicta las normas orgánicas relativas a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y a la asignación de recursos para atender las necesidades en las distintas áreas prioritarias de inversión social en los órdenes nacional, departamental y municipal, como son la educación, salud, agua potable, saneamiento básico y vivienda. (C.P., arts. 151, 288, 356 y 357).

Los mecanismos que allí se establecen pretenden poner a tono las entidades territoriales con el nuevo proceso de reorientación del Estado hacia una descentralización política y administrativa, desde un punto de vista funcional, fiscal y financiero. En efecto, la acción estatal hacia el sector social, a partir de la Carta Política de 1991, goza de una mayor autonomía local, mediante un nuevo reparto de competencias entre los distintos entes territoriales, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288), así como de una nueva asignación de recursos destinados a cumplir con la financiación de los servicios sociales básicos (arts. 356 y 357), dado que la atención primordial del Estado está puesta en el gasto público social, con el fin de satisfacer las necesidades mínimas de los habitantes del territorio, para elevar sus condiciones vida, de conformidad con los nuevos mandatos constitucionales que establecen el bienestar general como finalidad social del Estado (art. 366).

El real cumplimiento de esos cometidos guió al legislador al desarrollar la labor que culminó

con la expedición de la Ley 60 de 1993 y, previamente, impulsó al Gobierno Nacional para la presentación del respectivo proyecto de ley, como consta en la exposición de motivos⁴ que lo acompañó, de la siguiente forma:

“ Uno de los principios centrales de la nueva Carta Política, es sin lugar a dudas, el fortalecimiento de las entidades territoriales, para hacer de ellas el soporte esencial de la transformación administrativa en la que cual está empeñado el Estado colombiano, y para responder a las urgencias de democratización de nuestra sociedad y a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas.

Un elemento vertebral de esa orientación es garantizar que, simultáneamente con el traslado de competencias funcionales de las esferas de la Administración Nacional a los entes territoriales, éstos cuenten, con la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumirlas de manera adecuada y eficiente. Al cumplimiento de ese propósito se dirigen las normas constitucionales relacionadas con los recursos nacionales que serán transferidos a los niveles locales y regionales (artículos 356 y 357 de la Constitución Política), pues ellas exigen que su destinación y gasto estén directamente asociados con la acción administrativa de las entidades territoriales en los campos de la salud, la educación y las áreas de inversión social prioritarias.

Estos temas requieren con urgencia un desarrollo legal, a fin de que las nuevas transferencias puedan tener operancia práctica a partir de la vigencia fiscal de 1993, tal como lo ordena la Constitución. Por esta razón, el Gobierno Nacional le otorga especial importancia al presente proyecto de ley para reglamentar los artículos 356 y 357 de la Constitución que somete a consideración del Congreso, (...).”.

Como se observó en ese momento, la puesta en marcha de un proceso de descentralización de esa envergadura imponía un claro equilibrio entre funciones y recursos transferidos. El reordenamiento de competencias y responsabilidades debía reflejar una coherencia con la nueva forma de financiamiento por medio de las transferencias de recursos y con la administración de las rentas propias de las entidades territoriales.

Igualmente, esas entidades debían contar con una mayor capacidad institucional de naturaleza técnica, financiera y administrativa de las distintas entidades territoriales encargadas de la prestación de los servicios sociales. El respectivo proceso debía ser gradual

con el fin de evitar traumatismos en la calidad y cobertura de los servicios a prestar y no todas las entidades territoriales tenían la capacidad institucional para asumir esos nuevos retos; por lo tanto, era necesario establecer una asesoría permanente a las entidades territoriales para facilitarles alcanzar esos fines, desde el orden nacional.

En efecto, la ponencia sobre ese último particular señala que:

“4. La asignación a una entidad nacional especializada en temas territoriales de la función de asesorar a las entidades territoriales como mecanismo de apoyo nacional al proceso de descentralización regulado en la Ley 60 de 1993

En esa profunda reorientación estatal, como se ha mencionado, muchos de los departamentos y municipios del país estaban lejos de cumplir con las condiciones necesarias para asumir el proceso de descentralización, poniendo en juego la efectividad de la prestación eficiente de los servicios básicos a la población, desde una perspectiva de gestión autónoma y eficiente; por lo tanto, era indispensable disponer de una asesoría permanente entre los distintos niveles territoriales. Por esa razón, el gobierno nacional indicó al presentar el proyecto de ley que “[d]urante dicho proceso, la Nación prestará asistencia técnica y asesoría directa a los departamentos que lo requieran y administrará transitoriamente los recursos de transferencia. De la misma forma deben proceder los departamentos frente a los municipios”.⁵

En ese orden de ideas, el legislador con la aprobación de la Ley 60 de 1993 concretó tal asesoría al fijar las competencias de la Nación (art. 5o.), cuando señaló que “[e]n relación con las materias de carácter social, corresponde a la Nación, a través de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos y autoridades de la administración central o de las entidades descentralizadas del orden nacional, conforme a las disposiciones legales sobre la materia: (...) – Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios”.

Una de las formas de asignación de esa función asesora y de asistencia técnica en el ámbito del gobierno central se observa con respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos en el artículo 40, acusado, de la Ley 60 de 1993, para ser desarrollada a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal. Cabe resaltar que cuando la ley asigna a un ministerio una función específica, esa decisión contiene el desarrollo de la función

constitucional del Congreso de la República consignada en el numeral 7o. del artículo 150 de la Carta, según la cual a éste le corresponde determinar la estructura de la administración nacional fijando los objetivos a cada una de las entidades creadas en el orden nacional, como ocurre con los ministerios.

Tal atribución respetó el reparto de competencias efectuado en las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, por el proceso de reestructuración y redistribución de competencias ordenado en el artículo 20 transitorio de la Carta Política de 1991, ya que una vez dictado el Decreto No. 2112 de 19926, posteriormente derogado por el Decreto 1133 de 19997, el mencionado ministerio presentó y aún presenta como objetivos, los siguientes:

“Artículo 2°. Objetivos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con ésta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la república, y las que ejerza a través de organismos adscritos o vinculados para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley.”.

Por otra parte, desarrolló adicionalmente una de las funciones específicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según el numeral 25 del artículo 3o. de ese Decreto No. 1133 de 1999, cual es la de “[a]sesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración pública, especialmente en los temas de eficiencia administrativa y fiscal”.8”.

Con lo anteriormente expuesto, logra perder soporte la acusación del actor en el sentido de que la preceptiva legal censurada desconoce los artículos 121 y 208 superiores que impiden a las autoridades estatales, en este caso un ministerio, ejercer funciones diferentes a las atribuidas por la Constitución y la ley, pues, en su criterio, a éstos sólo les corresponde ejecutar la ley.

De igual manera, se controvierte la afirmación de la Sala Plena expresada en ese mismo

sentido, dado que las funciones que realizaría el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para asesorar en forma especializada a las entidades territoriales en el proceso de descentralización de la Ley 60 de 1993, por virtud de la disposición enjuiciada, como se dejó sentado en la anterior exposición, eran concordantes con los objetivos y funciones propios y asignados a ese Ministerio por vía legal; por lo tanto, no existía un exceso funcional en las competencias de dicho ministerio ni un desconocimiento de la normatividad legal al definir su alcance, pues esta misma la atribuía en forma coherente a esos fines.

Por otra parte, es de resaltar que el mandato dado constitucionalmente a los ministerios para que ejecuten la ley no puede entenderse bajo una concepción puramente abstracta. En el presente caso nada más acertado y concreto para ejecutar la Ley 60 de 1993 que fortalecer institucionalmente las entidades territoriales, mediante una labor de asesoría y asistencia técnica, desde el nivel nacional, a través de un ministerio especializado en los temas de política económica, fiscal, tributaria, crédito público, presupuestal, financiera, entre otros.

Entonces, el legislador cumpliendo con el deber de fijar los instrumentos necesarios para que las leyes que expida se cumplan, pretendiendo darle efectividad a la Ley 60 de 1993, asignó la función de que trata la norma enjuiciada claramente como un mecanismo que permitía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público coadyuvar a la debida realización del proceso de distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales, con un ejercicio desconcentrado de funciones dentro de sus competencias.

De manera que, consignado como estaba que la función asignada en la disposición censurada se acoplaba perfectamente al abanico de funciones propias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debía analizarse si radicarla en una dependencia de ese ministerio continuaba garantizando la efectividad de la Ley 60 de 1993 y se ajustaba al reparto de funciones ministeriales. Igualmente, debía procederse a analizar si dicha disposición aparecía afectada por el vicio de la inconstitucionalidad denunciado por el actor, bajo el supuesto de que al desempeñarse como autoridad doctrinaria emitía conceptos que por su carácter general y abstracto configuraban leyes, usurpando la función de interpretación legal exclusiva del Congreso de la República y confundiendo lo que ha de entenderse por colaboración armónica de los órganos del Estado (C.P., arts. 150-1 y 113).

En la ponencia que se viene presentando, al respecto se hicieron los siguientes

razonamientos:

“5. Constitucionalidad de la función de ejercer como autoridad doctrinaria y emitir conceptos con carácter general y abstracto por la DAF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

5.1. La DAF como autoridad doctrinaria

Ahora bien, el demandante igualmente cuestiona la calidad en la cual la DAF ejerce la función de apoyo a las entidades territoriales, pues en la disposición acusada se señala que constituye “autoridad doctrinaria”, en materia de interpretación de normas de tributación y demás temas objeto de su función asesora, con el propósito de mantener la unidad en la interpretación y la aplicación de tales normas, ya que considera que con esa función se autoriza a una autoridad administrativa a interpretar la ley y emitir conceptos que por su carácter general y abstracto configuran leyes, desplazando así al Congreso de la República en el ejercicio de una atribución constitucional y exclusivamente suya, con violación del numeral 1o. del artículo 150 de la Carta y del 113 de ese mismo Estatuto, por confundir el mandato constitucional que ordena la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.

Sea lo primero resaltar que la función de apoyo de las entidades territoriales para efectos del cumplimiento de la Ley 60 de 1993, asignada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público anteriormente analizada en esta providencia, y establecida en la norma acusada, armoniza con las funciones atribuidas a la DAF dentro de la organización interna de ese ministerio, desde la vigencia del Decreto No. 2112 de 1992 y aún con el actual Decreto 1133 de 1999, pues a dicha Dirección corresponde realizar actividades de asesoría y de asistencia técnica con respecto de las entidades territoriales y de sus organismos descentralizados, en materia financiera, fiscal y tributaria, entre otros aspectos.

Se destacan dentro de las funciones especializadas de la mencionada Dirección, según el artículo 17 del Decreto No. 1133 de 1999, las de asesoría en la planeación y administración del régimen administrativo, financiero y fiscal de las entidades territoriales para la unificación de sus sistemas tributario y fiscal, con el fin de mejorar la eficiencia de los sistemas tributarios y de administración financiera, así como las de ejercer en calidad de autoridad doctrinaria en temas de administración financiera territorial, preparación, elaboración y

trámite, junto con la Unidad Jurídica Asesora del Ministerio, de conceptos atinentes a los tributos de las entidades territoriales y a la aplicación de las normas relacionadas con los impuestos territoriales.

De la función asesora que cumple la DAF se deduce necesariamente una labor interpretadora de la normatividad vigente. La Corte en seguida entrará a analizar si la interpretación de normas que realiza en cumplimiento del artículo 40 acusado de la Ley 6º de 1993, se deriva una invasión de la órbita de competencia del legislador como lo denuncia el actor.

Según lo establece el artículo 150 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”. (Subraya fuera del texto).

La interpretación que allí se menciona es la denominada legal o auténtica o la también llamada de autoridad que se realiza por medio de una ley para fijar el sentido y alcance de otra ley cuando el mismo resulta confuso o impreciso y, por lo tanto, dificulta su aplicación. Corresponde ejercerla al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia según el canon constitucional mencionado y jurisprudencialmente se le han fijado las siguientes características:

“En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo.

En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin

de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior.

Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).”.⁹

Como corolario de lo anterior, se tiene que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso; de tal forma que, sus límites para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que circunscriben dicha función y al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues lo que se pretende con ella es expedir disposiciones aclaratorias del mismo con la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada.

Dicha forma de interpretar encuentra un desarrollo en la legislación colombiana en el artículo 25 del Código Civil, el cual reza:

“ART. 25.- La interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, sólo corresponde al legislador ”.

Pero, los textos legales también pueden ser objeto de otra modalidad de interpretación denominada doctrinaria. De esta clase de interpretación da cuenta el artículo 26 del Código Civil, de la siguiente manera:

“ART. 26.- Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía doctrinaria, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses particulares.

Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía

doctrinaria.”

Se observa que la interpretación doctrinaria es utilizada para desentrañar el sentido de los textos normativos con el fin de explicarlos y así poder darles aplicación y cumplimiento. Su singularidad radica en los titulares de esa actividad, es decir, tanto los jueces, los funcionarios públicos, los particulares, los estudiosos del derecho, como en el valor que adquiere esa interpretación, la que dependerá de la autoridad que reviste el respectivo intérprete¹⁰ y cuyos alcances estarán sometidos a ciertas pautas de interpretación que para el caso colombiano están previstas en la legislación (Código Civil, arts. 27 al 32).

Fuerza, entonces, concluir, como así lo mencionó la interviniente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la norma acusada cuando señala a la Dirección General de Apoyo Fiscal de ese Ministerio como “autoridad doctrinaria” reúne en un mismo concepto dos significados:

i.) de un lado, que la interpretación de “las normas sobre tributación territorial y sobre los demás temas que son objeto de su función asesora” que realiza esa dirección la realiza como autoridad perteneciente a la rama ejecutiva del poder público con funciones principalmente administrativas (C.P., art. 209), lo que le reconoce una calidad de autoridad administrativa; y
ii.) de otro lado, que la interpretación que realiza esa autoridad administrativa ocurre por vía de doctrina; por lo tanto, distinto a lo considerado por el actor y según lo dejaron sentado los intervinientes y el Procurador General de la Nación, en este proceso no se trata de una interpretación con autoridad o legal o auténtica en cabeza del Congreso de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales, sino por una autoridad para interpretar ciertas normas, por vía doctrinaria, con el fin de emitir conceptos.

Por consiguiente, por lo visto tampoco puede prosperar la denuncia de inconstitucionalidad formulada por el actor, pues en la norma enjuiciada no se invadió la competencia del Congreso de la República de interpretar las leyes ni se ejerció una facultad diferente a la asignada por la Constitución y la ley, ya que fue la misma ley la que asignó a la DAF la función de realizar una interpretación doctrinaria de ciertas normas, teniendo en cuenta sus funciones asesoras en el ámbito territorial.

5.2. Naturaleza netamente administrativa de los conceptos emitidos por la DAF

Debe analizarse en este apartado el carácter atribuido a los conceptos que en desarrollo de esa facultad la DAF, como autoridad doctrinaria, puede emitir, pues resulta equivocado afirmar, como lo hace el actor, que por tratarse de la emisión de conceptos con carácter general y abstracto la labor de interpretación de esa Dirección se concreta en la expedición de leyes por parte del legislador, en una clara usurpación de la función del Congreso de la República de hacer las leyes (C.P., art. 150-1) y en un exceso en las funciones atribuidas a los ministerios (C.P., art. 208).

Efectivamente, como ya se ha expresado, la facultad de interpretación de la DAF como autoridad doctrinaria busca orientar a los interesados acerca del sentido de las normas sobre las cuales recae su función asesora, para emitir conceptos que permitan mantener la unidad en la interpretación y aplicación de dichas normas. Los conceptos que de esa forma profiere la DAF no se comparan con la leyes interpretativas que resultan de la labor de interpretación con autoridad que realiza el órgano legislativo, por dos razones:

La primera, porque el acto jurídico que resulta de la interpretación legislativa o con autoridad se manifiesta mediante una ley en sentido tanto formal como material¹¹; es decir, que es necesario que en su expedición converjan los elementos esenciales orgánico y material, según los cuales el acto debe emanar del legislador, en ejercicio de la función legislativa, y el mismo debe contener reglas jurídicas que regulen el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, al igual que las competencias de los diferentes organismos del Estado. Adicional a esto, le son atribuibles otras características pues los actos jurídicos de índole legal tienen poder coercitivo y fuerza vinculante.

La segunda, por cuanto los conceptos que emite la DAF constituyen dictámenes acerca de la interpretación de las normas jurídicas, con el fin de mantener la unidad en la interpretación y aplicación de las normas materia de la respectiva función, proferidos por una entidad especializada, con carácter general y abstracto, pues no definen situaciones particulares y sin poder coercitivo, ya que, como bien lo indicó el Procurador General de la Nación en su vista fiscal, no poseen la fuerza vinculante propia de las leyes, en la medida en que constituyen sólo un criterio auxiliar para el operador jurídico (C.P., art. 230).

De esta manera, los pronunciamientos de la DAF reflejan la tendencia usual de los conceptos que se producen dentro del marco de acción de la actividad de la administración pública y

respecto de los cuales se ha señalado que no constituyen, por principio, actos administrativos, pues no contienen un pronunciamiento decisorio. Sobre este particular la Corte expresó en la sentencia C-487 de 1996 lo siguiente:

“(…) existe una variedad de actos que aun cuando expresan un juicio, deseo o querer de la Administración, no tienen el alcance ni el efecto de un acto administrativo, porque como lo advierte George Vedel, no contienen formal ni materialmente una decisión, ya que al adoptarlos aquélla no tuvo en la mira generar efectos en la órbita jurídica de las personas, tal como sucede, por ejemplo, con los actos que sólo tienen un valor indicativo (anuncio de un proyecto), los actos preparatorios de la decisión administrativa (dictámenes, informes), etc.¹² y, también, en principio, con los conceptos o dictámenes de los organismos de consulta, o de los funcionarios encargados de esta misión, en orden a señalar la interpretación de preceptos jurídicos para facilitar la expedición de decisiones y la ejecución de las tareas u operaciones administrativas, o simplemente para orientar a los administrados en la realización de las actuaciones que deban adelantar ante la administración, bien en ejercicio del derecho de petición, cuando deban intervenir obligadamente en una actuación a instancia de ésta, o en cumplimiento de un deber legal, como es el caso de las declaraciones tributarias.

Los preceptos jurídicos, particularmente cuando están dirigidos a la Administración, deben adaptarse a las necesidades cambiantes de los intereses públicos y sociales, de modo que ésta pueda realizar las variadas intervenciones que le competen en el ámbito de la actividad de los particulares. Como al realizar las referidas intervenciones la Administración debe aplicar el derecho, no siempre a través de funcionarios con conocimientos jurídicos, o cuando la debida ejecución de la ley requiere precisiones de orden técnico, se hace necesario que aquélla haga uso del poder de instrucción, a través de las llamadas circulares del servicio, o de conceptos u opiniones, y determine el modo o la forma como debe aplicarse la ley en los distintos niveles decisorios. Con ello se busca, la unidad de la acción administrativa, la coordinación de las actividades que desarrollan los funcionarios pertenecientes a un conjunto administrativo, la uniformidad de las decisiones administrativas e igualmente, la unidad en el desarrollo de las políticas y directrices generales trazadas por los órganos superiores de la Administración, con lo cual se cumple el mandato del Constituyente contenido en el art. 209 de la Constitución, en el sentido de que la función administrativa se desarrolle con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad.”.

(Subraya la Sala).

Como complemento de lo anterior, debe precisarse que existe una excepción a la regla de carencia de obligatoriedad de los conceptos de la administración cuando se trata, de un lado, de los funcionarios de la propia entidad o sector, pues en este caso la obligatoriedad en su aplicación garantiza coherencia institucional en el tratamiento de los temas, así como seguridad a los ciudadanos a través de la identidad de criterios desde la instancia estatal consultada y, de otro lado, de los conceptos autorreguladores de la propia administración, según lo expuso esta Corte en los siguientes términos¹³:

“Los conceptos, como se vio antes, no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos.

Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio.”.

Con base en lo señalado, se concluye que la emisión de conceptos con la manifestación del juicio o criterio sobre la interpretación de las normas jurídicas sobre los temas objeto de la función asesora de la DAF, solicitados bien por los administrados en ejercicio del derecho de petición o de las autoridades estatales, no configuran ni actos administrativos ni mucho menos leyes en sentido material, sino dictámenes que profiere una vez escudriñado y fijado el sentido de una norma para adelantar su actividad administrativa, así como para ilustrar a los interesados como organismo de consulta.

Por último, es de recordar que, como se señaló en la providencia en cita en alusión a la

jurisprudencia constante del Consejo de Estado, los conceptos pueden llegar a tener el carácter de actos administrativos “cuando poseen un alcance normativo que se revela por la obligatoriedad de su aplicación por la Administración y por la posibilidad o exigencia de sujeción a ellos de los administrados, con lo cual adquieren la categoría propia de los actos reglamentarios, aunque en un rango inferior a los que expide el Presidente de la República en ejercicio de las facultades del art. 189-11 de la Constitución” (subraya la Sala) y en tal caso serían susceptibles de enjuiciamiento ante la jurisdicción contenciosa cuando se consideren violatorios de normas superiores de derecho.

En ese sentido, ese alto tribunal de lo contencioso administrativo¹⁴ señaló que “(...) la enumeración de actos demandables que hace el inciso 3° del artículo 14 del Decreto - ley 2304 de 1989 (subrogatorio del artículo 84 del C.C.A.) no es taxativa y los conceptos son enjuiciables en la medida en que contengan una decisión capaz de producir efectos jurídicos y emanen de una entidad pública o persona privada que cumpla funciones administrativas”.

En consecuencia, como así mismo lo han estimado los intervinientes en el proceso, según quedó consignado en los antecedentes, el cargo de violación de los artículos 150-1 y 208 de la Carta alegado por el actor, en el sentido de que con la facultad de emitir conceptos con carácter general y abstracto de la DAF se le delegó la posibilidad de dictar disposiciones con fuerza de ley excediendo las facultades propias de los ministerios e invadiendo las del Congreso de la República, es sin lugar a dudas improcedente, por virtud de la naturaleza eminentemente administrativa y doctrinaria de esa actividad.”.

Según lo arrojó el anterior estudio, era claro que la interpretación que realizaba la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y de Crédito Público presentaba un carácter netamente administrativo y que la misma ocurría por la vía de la doctrina y no por la vía legislativa, como finalmente lo señaló la Sala Plena. Era evidente que sus resultados constituían dictámenes que no reunían los requisitos formales y materiales de una ley, sino un mecanismo consultivo que permitía desentrañar el contenido de una norma, su sentido con el fin de explicarla y darle una aplicación coherente, unificada e integrada dentro del respectivo ordenamiento jurídico.

El alcance general y abstracto de los conceptos emitidos más que reafirmar la naturaleza legislativa de la interpretación, hacía evidente el respeto a la autonomía de las entidades

territoriales, en la medida en que no resolvían casos particulares. La falta de fuerza coercitiva de los mismos frente a los interesados corroboraba la naturaleza doctrinaria de la interpretación efectuada. Por lo tanto, todas éstas razones me hacen de nuevo apartarme de las disquisiciones efectuadas por la Sala Plena en el sentido de que con la función de la DAF se unificaba la interpretación de las normas materia de dicha labor, en forma obligatoria frente a la manera como debían aplicarse.

Por último, el actor consideraba que la norma puesta en tela de juicio además rompía con el principio constitucional de la unidad de materia. El examen que con sustento en ese cargo se realizó en la ponencia, permitió abundar en mayores razones acerca de la constitucionalidad de esa disposición, con los alcances que se citan en seguida:

“6. Identidad temática sustancial entre la Ley 60 de 1993 y el artículo 40 de la misma

Por último, la Corte entra a estudiar la supuesta violación del principio de la unidad de materia legislativa atribuida a la norma demandada, según la denuncia que en esa dirección formuló el actor, por estimar que la función de interpretación de las normas sobre tributación territorial a cargo de la DAF, no guarda relación con la materia del texto legal que la contiene. Al respecto, los intervinientes concuerdan en señalar que no se ha desconocido dicho principio en la preceptiva legal acusada, toda vez que la regulación contenida en la norma enjuiciada guarda armonía con la Ley 60 de 1993.

El Procurador General de la Nación, en cuanto a este particular, precisa que entre la preceptiva legal acusada y el tema dominante de la Ley 60 de 1993, existe conexidad en los términos que ha fijado la jurisprudencia constitucional, por cuanto dicha ley distribuye competencias y esto es lo que acontece con la disposición demandada, al asignar a la dependencia mencionada la función allí señalada.

Ahora bien, como lo establece el artículo 158 de la Constitución Política: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

El anterior enunciado enmarca el propósito del Constituyente de 1991 de racionalizar el proceso legislativo, en forma tal que todos los aspectos tratados en un proyecto de ley armonicen con la materia rectora del mismo y compartan una misma finalidad, pues así se

logra un alto grado de tecnificación de la tarea legislativa tornándola transparente, ordenada y con perfección en sus resultados, dando coherencia sistemática al ordenamiento¹⁵ y garantía al valor sustancial de la seguridad jurídica en el sistema normativo¹⁶.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en mencionar que la interpretación del principio de la unidad temática legislativa debe hacerse desde una perspectiva amplia, es decir bajo un sentido lato del concepto de “materia”, en el entendido de que exista correspondencia entre los distintos asuntos regulados en el texto legal con el tema del mismo, según lo establecen la lógica y la técnica jurídica¹⁷, y en términos de una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante, para así dar primacía al principio democrático¹⁸, fundamento y finalidad de la organización política colombiana.

Retomando los argumentos ya sentados en esta providencia sobre el propósito del legislador al expedir la Ley 60 de 1993, es claro que una de las formas de garantizar la efectividad del proceso de descentralización funcional y de recursos allí regulado, era la asignación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la labor de apoyo a las entidades territoriales, mediante asesoría técnica, administrativa y financiera, con el desempeño de la DAF como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre las cuales tuviera la función asesora. De este modo, tal regulación presenta una conexidad razonable y objetiva con el propósito principal del legislador al expedir esa Ley 60 y de los contenidos normativos finalmente aprobados.

Sin duda, los temas sobre los cuales la DAF conceptúa tales como el tributario, fiscal y financiero, podían someterse a su interpretación como autoridad doctrinaria en la disposición enjuiciada, no sólo porque, como se dijo, constituían materias de asesoría del Ministerio aludido y en especial de esa Dirección, en ejercicio de una actividad administrativa, sino porque dichos aspectos también configuraban tema de regulación de la Ley 60 de 1993, en la medida en que la misma establecía normas sobre distribución de competencias y distribución de recursos en las entidades territoriales para la prestación de los servicios básicos.

Así, dicha regulación comprendía aspectos de la administración y ejecución de los recursos del situado fiscal, de ECOSALUD, de transferencias, en los casos pertinentes, y propios de las entidades territoriales para la realización y cumplimiento de esas nuevas competencias, es

decir un conjunto de disposiciones de naturaleza fiscal y financiera, dentro de las cuales el tema tributario no configuraba un aspecto extraño sino íntimamente relacionado.

De hecho, la efectividad del proceso de descentralización tantas veces aludido, exigía la promoción de un manejo eficiente frente a los ingresos y gastos de las entidades territoriales, lo que debía redundar en el manejo de sus tributos; de ahí que, el legislador en el artículo previo a la norma acusada, esto es el 39, haya establecido unas medidas de impulso al esfuerzo fiscal, dentro de las cuales la DAF asumió el deber de proponer, a las entidades territoriales, la adopción y realización de programas de fiscalización y control de sus tributos, así como el diseño de metodologías para la estructuración y mantenimiento de los registros de contribuyentes de los impuestos territoriales y de sistemas de señalización unificados para aquellos productos que generen los impuestos departamentales al consumo. Por consiguiente, la función de la DAF en el artículo 40 siguiente compartía el claro propósito del legislador de afianzar esos resultados de fortalecimiento institucional, fiscal y financiero, en relación con la materia de índole tributaria.

Finalmente, para abundar en razones, no sobra destacar que ambos artículos, tanto el 39 como el 40 acusado, forman parte del capítulo IV que trata sobre las disposiciones generales de esa Ley 60 de 1993, y sobre las cuales el legislador podía referirse en forma más amplia pero sin duda conexa con el tema principal de esa ley, ya que desde su mismo título se anuncia que se producirá en el texto legal una regulación de otras materias generales cuando señala que “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. (Subraya la Sala).

Entonces, el afán del legislador de garantizar un adecuado apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional, fiscal y financiera de las entidades territoriales y el hecho mismo de que la DAF estaba facultada para asesorar en distintas materias de interés territorial, entre ellas las de orden fiscal, financiero y tributario, hacen que la disposición acusada presente una coherencia integral derivada de la relación causal, teleológica, temática o sistémica de la disposición acusada con la materia dominante de la Ley 60 de 1993 que impone el rechazo del cargo que por violación a la unidad de materia con violación del artículo 158 superior, presentó el actor.”.

Como puede deducirse de las motivaciones expuestas, en nuestra opinión la norma en cuestión no desconoce el ordenamiento superior en los mandatos constitucionales que ordenan la colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado, prohíben a las autoridades estatales ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, asignan la facultad de interpretación legislativa al Congreso de la República, defienden el principio de la unidad de materia, fijan las funciones de los ministros como ejecutores de la ley y garantizan la autonomía de las entidades territoriales (C.P., arts, 113, 121, 150-1, 158 y 208).

Retirla del ordenamiento jurídico como lo decidió la Corte, puede significar más bien la generación de un obstáculo para que las entidades territoriales desarrollen cabalmente su autonomía administrativa y financiera, pues han dejado de contar con un importante instrumento que permitía dar coherencia al proceso de descentralización de competencias y recursos aún en marcha en el país.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sentencia C-424 de 1994.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell

3 . Vedel Georges, Derecho Administrativo, Madrid: 1980, pp. 140.

4 Gaceta del Congreso, AÑO I – No. 41, Santafé de Bogotá, viernes 28 de agosto de 1992, pág. 7.

5 Idem.

6 “por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

7 “por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

8 De la misma manera, el Decreto 2112 de 1992, vigente al momento de la expedición de la Ley 60 de 1993, establecía en su artículo 2o., literal n), que el Ministerio en cumplimiento de sus objetivos deberá “[a]sesorar y asistir a las entidades territoriales en el manejo de su política fiscal”.

9 Sentencia C-424 de 1994.

10 Criterio aludido en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de julio de 1947, Sala de Casación Civil, M.P. Dr. Manuel José Vargas, publicada en la Gaceta Judicial, Tomo LXII, a la cual también se refirieron algunos intervinientes en sus escritos.

11 Remitirse a la Sentencia C-893 de 1999.

12 . Vedel Georges, Derecho Administrativo, Madrid: 1980, pp. 140.

13 Sentencia C-487 de 1996, antes referida.

14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 26 de octubre de 1995, Radicación No. 3088, C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

15 Ver la Sentencia C-531/95.

16 Consultar las sentencias C-025 de 1993 y C-568 de 1997, entre otras.

17 Referirse a las Sentencias C-133 de 1993 y C-523 de 1995, por sólo citar algunos ejemplos.

18 Ver la Sentencia C-025 de 1993.