



Sentencia 00490 de 2013 Consejo de Estado

ESTRUCTURA DE LA DIAN – Su modificación es producto del ejercicio de funciones propias del Presidente de la República y no de delegación

La delegación a que se refiere la disposición acusada es aquella que puede realizar el Director de la DIAN en los funcionarios que integren la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera para adelantar los procesos de fiscalización y control, la cual, debe regirse por las disposiciones que regulan esa figura, esto es, las vistas en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, y por lo tanto, deben constar en un acto administrativo de manera expresa y escrita. Por lo tanto, considera la Sala que el acto impugnado no fue producto de la invocación de funciones de delegación como lo entiende el actor, sino del ejercicio de funciones propias del Presidente de la República para modificar la estructura de un ente administrativo del nivel nacional como la DIAN, contenidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el 54 de la Ley 489 de 1998.

FUENTE FORMAL: LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 9 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 10 / LEY 489 DE 1998 – ARTICULO 54 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 16

FACULTADES DEL GOBIERNO NACIONAL PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL

Aseguró el demandante que se estaba desconociendo la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico, pues el Decreto 4048 de 2008 estaba derogando un Decreto con fuerza de Ley, esto es, el Decreto Ley 517 de 2001. Ante ello, debe la Sala observarle al demandante que de ordinario podría pensarse que este cargo tiene la vocación de prosperar, no obstante, tal regla tiene una clara excepción de aplicación en tratándose de leyes marco. Así lo ha considerado históricamente esta Sección cuando al estudiar un tema semejante al que nos ocupa afirmó que el funcionamiento interno de la DIAN no estaba supeditado a la expedición de un Decreto con fuerza de ley. En otro pronunciamiento ya más preciso, esta misma Sección manifestó que por virtud de un mandato constitucional el ejecutivo se encontraba habilitado para regular lo concerniente a la estructura administrativa de una entidad del orden nacional y que para ello puede, en caso de necesitarlo, derogar disposiciones que le sean contrarias, incluso si ellas están contenidas en una ley o un decreto ley. Así las cosas, las modificaciones efectuadas a la estructura de la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera por el Gobierno Nacional, mediante el acto acusado, no pueden entenderse como una extralimitación en el ejercicio de las funciones del Ejecutivo, sino, por el contrario, como desarrollo de un precepto constitucional y con sujeción al marco legal, general y específico, aplicable.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 16

NOTA DE RELATORIA: Facultades del Gobierno Nacional para modificar la estructura de una entidad del orden nacional, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 2 de noviembre de 2000, Exp. 5773, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia de 1 de noviembre de 2001, Exp. 2-6686, MP. Olga Inés Navarrete Barrero.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 4048 DE 2008 (22 de octubre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 5 (No anulado) / DECRETO 4048 DE 2008 (22 de octubre) GOBIERNO NACIONAL – ARTICULO 35 (No anulado).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil trece (2013)

Rad. No.: 11001-03-24-000-2009-00490-00

Actor: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA HACIENDA PUBLICA – SINTRADIAN HACIENDA PUBLICA

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA

Referencia: ACCION DE SIMPLE NULIDAD

Procede la Sala a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA HACIENDA PÚBLICA “SINTRADIAN – HACIENDA PÚBLICA”, contra los artículos 5º y 35 del Decreto 4048 de 2008, *“Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales – DIAN”*, expedido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento de la Función Pública.

I.- COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984 aplicable al presente proceso) y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia:

II.- LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A.¹, SINTRADIAN solicitó a la Corporación que acceda a las siguientes:

2.1.- Pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare la nulidad parcial del artículo 5º del decreto 4048 de 2008 por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Dirección e Impuestos y Aduanas Nacionales.

SEGUNDO: Que se declare la nulidad del artículo 35 del decreto 4048 de 2008 por el cual se modifica la estructura de la Unidad Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales.”²

2.2.- Normas violadas y concepto de la violación

El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, artículo 53 de la Ley 633 de 2000, y el

Decreto Ley 517 de 2001.

Al explicar el concepto de la violación de las normas que se acaban de enunciar el demandante concreta sus objeciones en los siguientes términos:

a.- Primer Cargo: Violación del Régimen de Delegación de la Ley 489 de 1998 y la Ley 633 de 2000

Indica que por disposición expresa de artículo 53 de la Ley 633 de 2000 se creó la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera en la DIAN. Allí se señaló que los funcionarios que conformaran tal Dirección podrían por delegación expresa del Director General de esa entidad adelantar los procesos de fiscalización y control.

Así, atendiendo a lo que estatuye el artículo 10º de la Ley 489 de 1998, para efectuar la delegación aludida, se debe hacer por escrito, determinando la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

No obstante, el artículo 35 del Decreto acusado (4048 de 1008) no cumple con tales requerimientos, pues a pesar de que desarrolla las funciones de la Dirección de la Policía Fiscal y Aduanera no menciona el acto de delegación en forma expresa y escrita, lo cual contradice el régimen de delegación antes descrito.

b.- Segundo cargo: Violación de la Ley 633 de 2000, artículo 53. Incompetencia por factor temporal bajo el régimen de facultades extraordinarias.

Señala que cumpliendo con lo ordenado en el inciso tercero del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 517 de 2001 en el que estableció la estructura interna de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera.

Sin embargo, excediendo la competencia temporal otorgada mediante la citada norma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4048 de 2008 en ejercicio de sus potestades reglamentarias y reestructuró la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, determinando la estructura de una entidad con funciones que implican el ejercicio de derechos fundamentales y la utilización de la fuerza pública.

A renglón seguido, ilustró mediante un cuadro comparativo el mentado exceso.

Decreto 517 de 2001.

Artículo 1º: Modifíquese el artículo 2º del Decreto 1256 del 13 de julio de 1999, en el sentido de incluir los siguientes numerales:

6. Dirección de Policía Fiscal y aduanera
Despacho del director de Policía fiscal y aduanera

6.1. Subdirección operativa.
6.2. Subdirección de Inteligencia.

Decreto 4048 de 2008.

Artículo 5º: Estructura. Para el cumplimiento de sus funciones la DIAN, tendrá la siguiente estructura:

Nivel central.
(...)
8. Dirección de gestión de policía fiscal y aduanera.

8.1. Subdirección de gestión operativa policial.
8.2. Subdirección de gestión de inteligencia policial.

A juicio del actor, al incluir la denominación “policial” en el numeral 8.2. del Decreto 4048 de 2008 se desbordaron las facultades establecidas en la Ley 633 de 2000, pues tiene una conceptualización distinta a la señalada en la ley.

Trajo a colación la sentencia C - 404 de 2003 donde la Corte Constitucional realizó el estudio de exequibilidad del artículo 53 de la Ley 633 de 2001 y del Decreto Ley 1071 de 1999, para resaltar que la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera ejerce un control en el proceso de fiscalización, realizando labores de policía judicial. No obstante, no son una fuerza pública adicional ni dependen jerárquicamente del Presidente de la República con lo cual se está desconociendo el principio de exclusividad de la fuerza pública, pues actualmente se están comisionando a más de

ochocientos (800) efectivos de la Policía Nacional cuyo mando no está en cabeza del Director de la DIAN sino del Comandante General de la Policía.

Lo anterior, hace la situación más compleja si se tiene en cuenta que se están desplazando funcionarios capacitados de la DIAN, reduciendo la aplicación técnica en los procesos aduaneros e incurriendo en posibles violaciones del régimen de carrera de tales servidores.

Tercer cargo: Violación de la jerarquía del ordenamiento jurídico colombiano.

Cuando en su artículo 53 el Decreto 4048 de 2008 deroga el Decreto 517 de 2001, está suprimiendo una norma de superior jerarquía lo cual no es posible en un Estado como el colombiano.

Explica lo anterior afirmando que el Decreto 517 fue expedido por virtud de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Presidente, luego es un Decreto con fuerza de Ley. Así, mal podría un decreto reglamentario, de inferior jerarquía, como el 4048 de 2008 derogar una norma que es superior.

III.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.- El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a la prosperidad de las pretensiones arguyendo:

- Que el Gobierno Nacional si está facultado para modificar la estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, pues atendió a lo consagrado en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 declarado exequible en sentencia C-702 de 1999.

- Que es preciso diferenciar la modificación de la estructura de una entidad del orden nacional, de la delegación de funciones, pues el actor tiende a confundirlas. Adujo entonces que no se había realizado ninguna delegación, sino la modificación de la estructura de la DIAN con su respectiva asignación de funciones.

- Que el artículo 80 de la Ley 488 de 1998 creó dentro de la estructura de la DIAN la Oficina de Policía Fiscal y Aduanera, como un aparato armado, que desempeña funciones propias de investigación en materia fiscal.

- Que el acto acusado fue expedido en observancia de las facultades otorgadas por el Legislador y la Constitución Política al Ejecutivo: el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 estableció que dentro de la estructura de la DIAN se encontraría la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, y señaló que los funcionarios que la conformaran podrían por delegación expresa del Director de la entidad adelantar procesos de Fiscalización y Control, para lo cual entregó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional con el fin de que en sesenta (60) días determinara la estructura de esa Dirección. En cumplimiento de tal mandato el Gobierno Nacional expidió el Decreto 517 de 2001.

- Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4048 de 2008 (acusado) en ejercicio de las facultades otorgadas en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Suprema y el 54 de la Ley 489 de 1998.

Por lo anterior, el acto censurado debe declararse ajustado a derecho.

3.2.- El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública también contestó la demanda aseverando:

- Que el Decreto 4048 de 2008 fue dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de una ley marco, particularmente con fundamento en lo

expuesto en los artículos 54 de la Ley 489 de 1998 y, en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política.

Para respaldar tal argumento, trajo a colación un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 20 de noviembre de 2003 (No. 1537), y varios pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, en los cuales se resalta la posibilidad de que el Ejecutivo expida reglamentaciones con base en una ley marco, razón por la que, a su juicio, no existe vicio alguno de ilegalidad.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público alegó de conclusión trayendo los mismos argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

4.2.- El demandante sostuvo que si bien era cierto existían pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la fuerza normativa de los decretos expedidos con base en leyes marco, no era menos cierto que la competencia era temporal en materia de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República.

Señaló además que el artículo 53 de la Ley 633 de 2000 al crear dentro de la DIAN la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, estableció cuáles funciones podían ser delegadas por el Director General de tal dependencia a sus empleados con el fin de adelantar procesos de fiscalización y control; sin embargo, el Decreto 4048 de 2008 desconoció tal disposición al “estructurar” la entidad y asignarle funciones en forma ilegal.

El actor agregó que pese a que el Presidente contaba con las facultades previstas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, no puede desconocerse que la Ley estableció un régimen de delegación.

4.3.- El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública alegó de conclusión reiterando las razones de defensa de la legalidad del Decreto 4048 de 2008 descritas en la contestación de la demanda.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público que actúa como delegado ante esta Corporación, después de hacer un análisis de los cargos planteados en la demanda solicitó negar las pretensiones de la demanda.

En lo que hace al cargo de violación del régimen de delegación previsto en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, expresó que en el presente caso se trataba de una modificación en la estructura de la DIAN y que para ello no era necesario acudir a la figura de la delegación.

Agregó que la facultad de modificar tal estructura se encontraba prevista en la Constitución Política como una atribución del Presidente de la República, y por esto no requería de exigencia adicional para ejercerla.

Acogió los argumentos del Departamento Administrativo de la Función Pública en cuanto afirma que la decisión impugnada fue producto de la reglamentación de una ley marco, que invoca para ello las facultades previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Fundamental, en orden a modificar la estructura administrativa de la DIAN; y con respaldo en lo que dispone el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, relacionado con la regulación de la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera.

En tal contexto, para la Procuraduría General de la Nación, al ser la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales una unidad Administrativa Especial del orden nacional, conforme lo prevén los artículos 1º del Decreto 1071 de 1999 y el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, era procedente que el Ejecutivo modificara su estructura con sujeción a las reglas y principios establecidos por la ley marco, en este caso, el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Tal facultad, contrario a lo que expone el demandante, no tiene límite temporal pues responde a la necesidad de que la Administración sea dinámica, razón ésta por la que el constituyente le dio la facultad al legislativo para expedir los criterios generales para efectuar la modificación, y al ejecutivo la de llevarla a cabo en observancia de las necesidades de modernización y requerimientos de la administración pública.

VI.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VII.- CONSIDERACIONES

El problema jurídico consiste en dilucidar si el Presidente de la República era competente para expedir el Decreto 4048 de 2008 con base en las facultades invocadas, y en consecuencia, para regular lo concerniente a la estructura administrativa de la DIAN.

7.1.- Cargo de violación del régimen de delegación de la Ley 489 de 1998

El actor estimó que el artículo 35 del Decreto acusado vulneraba el régimen de delegación previsto en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, pues no mencionó el acto de delegación de forma expresa y escrita.

Las disposiciones que se dicen violadas preceptúan lo siguiente:

“ARTÍCULO 9º.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

PARÁGRAFO.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.”

“ARTÍCULO 10º.- Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.”

El argumento del demandante se deriva del análisis del artículo 53 de la Ley 633 de 2000, por medio de la cual se autoriza al Director de la DIAN a delegar funciones de fiscalización aduanera en la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera, que dispone:

“ARTICULO 53. POLICÍA FISCAL ADUANERA Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO PRESTADO POR LA DIAN. Créase al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios que la compongan podrán por delegación expresa del Director General de la DIAN adelantar procesos de fiscalización y control.

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

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

PARAGRAFO. Para los efectos de la aplicación del inciso 1o. del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección

de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior.” (Aparte subrayado fuera de texto).

Como se aprecia, la delegación a que se refiere la disposición acusada es aquella que puede realizar el Director de la DIAN en los funcionarios que integren la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera para adelantar los procesos de fiscalización y control, la cual, debe regirse por las disposiciones que regulan esa figura, esto es, las vistas en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, y por lo tanto, deben constar en un acto administrativo de manera expresa y escrita.

Por lo tanto, considera la Sala que el acto impugnado no fue producto de la invocación de funciones de delegación como lo entiende el actor, sino del ejercicio de funciones propias del Presidente de la República para modificar la estructura de un ente administrativo del nivel nacional como la DIAN, contenidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el 54 de la Ley 489 de 1998.

La decisión censurada invoca precisamente las facultades descritas en el párrafo anterior:

“DECRETO 4048 DE 2008

(Octubre 22)

Diario Oficial No. 47.150 de 22 de octubre de 2008

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

DECRETA:

CAPITULO I.

COMPETENCIA.

ARTÍCULO 5. ESTRUCTURA. Para el cumplimiento de sus funciones la DIAN, tendrá la siguiente estructura:

Nivel central.

1. DIRECCION GENERAL.

1.1 Oficina de Control Interno.

1.2 Oficina de Comunicaciones.

2 DIRECCION DE GESTION DE RECURSOS Y ADMINISTRACION ECONOMICA.

2.1 Subdirección de Gestión de Control Disciplinario Interno.

2.2 Subdirección de Gestión de Personal.

2.3 Subdirección de Gestión de Recursos Físicos.

2.4 Subdirección de Gestión de Recursos Financieros.

2.5 Subdirección de Gestión Comercial.

3. DIRECCION DE GESTION ORGANIZACIONAL.

3.1 Subdirección de Gestión de Procesos y Competencias Laborales.

3.2 Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.

3.3 Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones.

4. DIRECCION DE GESTION JURIDICA.

4.1 Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina.

4.2 Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos.

4.3 Subdirección de Gestión de Representación Externa.

5. DIRECCION DE GESTION DE INGRESOS.

5.1 Subdirección de Gestión de Recaudo y Cobranzas.

5.2 Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente.

6. DIRECCION DE GESTION DE ADUANAS.

6.1 Subdirección de Gestión de Comercio Exterior.

6.2 Subdirección de Gestión Técnica Aduanera.

6.3 Subdirección de Gestión de Registro Aduanero.

7. DIRECCION DE GESTION DE FISCALIZACION.

7.1 Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria.

7.2 Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera.

7.3 Subdirección de Gestión de Control Cambiario.

7.4 Subdirección de Gestión de Fiscalización Internacional.

7.5 Subdirección de Gestión de Fiscalización de Derechos de Explotación.

8. DIRECCION DE GESTION DE POLICIA FISCAL Y ADUANERA.

8.1 Subdirección de Gestión Operativa Policial.

8.2 <Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Subdirección de Gestión de Apoyo.

9. Órganos Asesores y de Coordinación de la Dirección General.

9.1 Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera.

9.2 Comité de Coordinación Estratégica.

9.3 Comité Programa de Promoción e Incentivos.

9.4 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

9.5 Comisión de Personal.

9.6 Comisión del Sistema Específico de Carrera.

10. Órgano Especial: Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

NIVEL LOCAL.

1. Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes.

2. Dirección Seccional de Impuestos de Barranquilla.

3. Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá.

4. Dirección Seccional de Impuestos de Cali.

5. Dirección Seccional de Impuestos de Cartagena.

6. Dirección Seccional de Impuestos de Cúcuta

7. Dirección Seccional de Impuestos de Medellín.

8. Dirección Seccional de Aduanas de Barranquilla.

9. Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.

10. Dirección Seccional de Aduanas de Cali.

11. Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena.

12. Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta.

13. Dirección Seccional de Aduanas de Medellín.

14. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca.

15. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia.

16. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Barrancabermeja.

17. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga.

18. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Buenaventura.

19. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Florencia.
20. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Girardot
21. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ibagué.
22. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales.
23. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Leticia.
24. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Maicao.
25. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Manizales.
26. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Montería.
27. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Neiva.
28. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Palmira.
29. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pasto.
30. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Pereira.
31. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Popayán.
32. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó.
33. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Riohacha.
34. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de San Andrés.
35. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Santa Marta.
36. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sincelejo.
37. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Sogamoso.
38. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tuluá.
39. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Tunja.
40. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Urabá.
41. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Valledupar.
42. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Yopal.
43. Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Villavicencio.

Las Direcciones Seccionales podrán contar con Divisiones, las cuales distribuirá el Director General de la DIAN de acuerdo con la complejidad y competencia de las mismas, teniendo en cuenta el número límite que se señala a continuación:

DIVISION No

1. División de Gestión Administrativa y Financiera 41

2. División de Gestión Jurídica 21

3. División de Gestión de Asistencia al Cliente 33

4. División de Gestión de Fiscalización 42

5. <Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> División de Gestión de Fiscalización para personas naturales y asimiladas 1.

6. <Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 2360 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> División de Gestión de Fiscalización para personas jurídicas y asimiladas 1.

7. División de Gestión de Liquidación 43

8. División de Gestión de Recaudo y Cobranzas 36

9. División de Gestión de Recaudo 8

10. División de Gestión de Cobranzas 8

11. División de Gestión de la Operación Aduanera 30

12. División de Gestión Control Carga 1

13. División de Gestión Viajeros 1

14. División de Gestión Control Cambiario 2

15. División de Gestión de Control Operativo 14.

Nivel Delegado.

Para garantizar la prestación del servicio tributario y aduanero en los lugares que por su actividad económica o ubicación estratégica lo amerite, el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante resolución, podrá autorizar, previa disponibilidad presupuestal, el funcionamiento permanente o transitorio, de Direcciones Seccionales Delegadas de Impuestos y Aduanas, antes Administraciones Delegadas, indicando su jurisdicción y determinando los Grupos Internos de trabajo que deban integrar la respectiva Dirección Seccional Delegada.

PARÁGRAFO. Las actuaciones y los procesos que se encuentren en curso a la entrada en vigencia del presente decreto, originados en la gestión de la Administración Delegada de Aduanas Nacionales de Leticia se concluirán por la Dirección Seccional

(...)

CAPITULO IX.

VIGENCIA Y DEROGATORIAS.

ARTÍCULO 53. *El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el Decreto 1071 de 1999 a excepción de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, y 31; el Decreto 1265 de 1999, el Decreto 2689 de 1999, el Decreto 517 de 2001, el Decreto 4271 de 2005, el Decreto 4756 de 2005 y el Decreto 2392 de 2006.” (Apartes subrayados fuera de texto).*

Para la expedición del decreto acusado no se invocaron las facultades de delegación que echa de menos el actor, razón esta suficiente para descartar cualquier cargo relacionado con los supuestos vicios del acto acusado en la modificación de la estructura de la DIAN.

7.2.- Cargo de violación de la Ley 633 de 2000, artículo 53

SINTRADIAN – HACIENDA PÚBLICA señaló que al proferirse el decreto por fuera de la oportunidad señalada en la Ley 633 de 2000, el acto enjuiciado se encuentra viciado de nulidad.

Pues bien, debe advertirse que el Decreto 517 de 2001 cumplió con la orden emanada por el Congreso de la República tendiente a que se regulara lo relacionado con la estructura de la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera dentro de la DIAN en el término de seis (6) meses, para lo cual confirió facultades extraordinarias al Ejecutivo. El citado Decreto Ley acata igualmente la orden dispuesta en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Suprema:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)
7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.”

Por su parte, el Decreto 4048 fue producto del proceso de modificación de la estructura administrativa de una entidad del orden nacional; luego, en tal orden, fue acertado que el Presidente de la República invocara lo dispuesto en la norma constitucional contenida en el numeral 16 del artículo 189, que expresamente le otorga tal facultad al Ejecutivo:

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)
16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.”

En ese mismo escenario, también encuentra la Sala ajustado el que se haya invocado el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 como fundamento legal de la expedición del decreto censurado, pues es éste el que determina los principios y reglas que deben orientar al Gobierno Nacional a la hora de modificar la estructura administrativa de los entes administrativos del orden nacional. Tal precepto es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 54º.- Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

- a. Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;*
- b. Como regla general, la estructura de cada entidad será concentrada. Excepcionalmente y sólo para atender funciones nacionales en el ámbito territorial, la estructura de la entidad podrá ser desconcentrada;*
- c. La estructura deberá ordenarse de conformidad con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública;*
- d. Las estructuras orgánicas serán flexibles tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento de cada entidad u organismo.*
- e. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;*
- f. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales*

y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

g. Las dependencias básicas de cada entidad deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convenga a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan;

h. La estructura que se adopte, deberá sujetarse a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad previstas en la ley;

i. Sólo podrán modificarse, distribuirse o suprimirse funciones específicas, en cuanto sea necesario para que ellas se adecuen a la nueva estructura;

j. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

k. No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

l. Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

m. Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;

n. Deberá adoptarse una nueva planta de personal.” (Resaltado fuera de texto).

En tal orden, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es una unidad administrativa especial del orden nacional, de conformidad con lo que estatuye el Decreto 1071 de 1999³, y hacen parte del nivel nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998⁴, entonces sobre ella tiene competencia el Presidente de la República para variar, transformar o renovar su organización y estructura.

7.3.- Cargo de violación de la jerarquía del ordenamiento jurídico colombiano

Aseguró el demandante que se estaba desconociendo la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico, pues el Decreto 4048 de 2008 estaba derogando un Decreto con fuerza de Ley, esto es, el Decreto Ley 517 de 2001.

Ante ello, debe la Sala observarle al demandante que de ordinario podría pensarse que este cargo tiene la vocación de prosperar, no obstante, tal regla tiene una clara excepción de aplicación en tratándose de leyes marco. Así lo ha considerado históricamente esta Sección cuando al estudiar un tema semejante al que nos ocupa afirmó que el funcionamiento interno de la DIAN no estaba supeditado a la expedición de un Decreto con fuerza de ley:

“Ciertamente, conforme lo advierte el señor Agente del Ministerio Público, la determinación del funcionamiento interno de la DIAN no estaba condicionada a las facultades extraordinarias que el Presidente debía ejercer durante el lapso de 6 meses, como tampoco a lo dispuesto en el artículo 43 transitorio del Decreto 1071 de 1999.

En efecto, a través del Decreto acusado el Gobierno Nacional organizó internamente la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y distribuyó sus funciones; y en el texto de dicho Decreto se expresa que el mismo fue dictado en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual prevé...”⁵

Así las cosas, en otro pronunciamiento ya más preciso, esta misma Sección⁶ manifestó que por virtud de un mandato constitucional el ejecutivo se encontraba habilitado para regular lo concerniente a la estructura administrativa de una entidad del orden nacional y que para ello puede, en caso de necesitarlo, derogar disposiciones que le sean contrarias, incluso si ellas están contenidas en una ley o un decreto ley:

“Es necesario precisar la naturaleza y características del Decreto 219 de 2000 que fue expedido en desarrollo de la Ley 489 de 1998 que es una ley cuadro o marco. Este decreto, si bien no es un decreto reglamentario común pues tiene un campo de acción mucho más amplio, no tiene naturaleza legislativa y no puede, per se, alcanzar a derogar leyes o decretos con fuerza de ley. Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha dicho:

‘En otro aspecto de la cuestión, ha de precisarse que los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco previstas en el artículo 150, numeral 19, no gozan, como lo afirman los demandantes, de fuerza material de ley. Ellos tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece. Son decretos típicamente administrativos, y más exactamente reglamentarios, aunque con un ámbito más amplio que el señalado en la Constitución para los decretos expedidos en desarrollo del artículo 189, numeral 11, de la Constitución’. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-129 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)’.

"Los decretos expedidos en virtud de Leyes Cuadro o Marco, son de índole eminentemente administrativa y no tienen la capacidad de derogar o modificar, en principio, las leyes vigentes, salvo, como ocurre en el caso sub examine, cuando existe una expresa disposición constitucional que así lo disponga..."

"El contenido de las disposiciones derogadas fue objeto de modificación en el Decreto acusado y, resulta apenas obvio que si la propia ley, en este caso, la Ley 489 de 1998, expidió los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional podía modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional para lo cual el Presidente de la República debía dictar las disposiciones aplicables, resultasen derogadas las disposiciones contrarias, así ellas tuvieran fuerza de ley. Lo que ocurre es que en este caso particular, fue la propia Constitución la que, al permitir que el Presidente, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, expidiera decretos modificatorios de la estructura de los ministerios, necesariamente estos actos tenían que sustituir la normatividad vigente sobre el particular así estuviera contenida en leyes o decretos con fuerza de ley."

"Ya el Consejo de Estado en anterior oportunidad se había pronunciado sobre el particular, señalando que los decretos expedidos en virtud de leyes cuadro o marco podían derogar las leyes siempre que se refieran a la materia objeto de la ley marco:"

"No obstante, la capacidad "legislativa" y el poder derogatorio de leyes preexistentes que puedan tener los decretos que, desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazado por la correspondiente ley, como por las reglas que, dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina. El Consejero que actúa como Ponente identificó así algunas de esas reglas:

'3) Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando ellas se refieran a materias que son objeto de tratamiento legal mediante el sistema de leyes marco; por vía de ejemplo tenemos que un decreto sobre comercio exterior, expedido en desarrollo de la ley marco de comercio exterior podría derogar leyes comunes que se hubieran expedido con anterioridad sobre esta misma materia.

'4) Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley que se refieren a materias que no son objeto de regulación por el sistema de leyes marco. A título de ejemplo podemos citar el caso improcedente jurídicamente de que mediante un decreto dictado en virtud de la ley marco de aduanas (por medio del cual se pueden modificar las tarifas del impuesto de aduanas) se pretenda derogar normas que regulan los impuestos de timbre nacional.

'5) Las disposiciones con fuerza de ley contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley contenidas en reglamentos legislativos que se refieran a materias distintas a las reguladas por la ley marco en que tienen su origen". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 20 de mayo de 1994. C.P. Dr. Guillermo Chahin)'".

Así como el anterior, nuestra Corporación ha emitido varios pronunciamientos en los que avala tal posición entre los que contamos los siguientes: Sentencia de fecha 18 de octubre de 2001 (Expediente núm. 6249, Actor: José Antonio Galán Gómez, Magistrada ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), había aplicado la tesis anterior frente a una demanda de nulidad contra el Decreto 1182 de 1999, mediante el cual se reestructuró el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, convirtiendo en una dependencia de dicha entidad a la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer. También en sentencia de fecha 13 de marzo de 2003 (Expediente núm. 7102, Actor: Francisco Ernesto Borda Fernández, Magistrado ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), la Sala aplicó la referida exégesis frente a una demanda presentada contra el Decreto 1274 de 29 de junio de 2001 dictado por el Presidente de la República con base en el artículo 189, numeral 16, Constitucional, modificando las funciones del Consejo Nacional de Operación de que trata el artículo 172 de la Ley 142 de 1994 y los artículos 36 y 37 de la Ley 143 del mismo año. El criterio esbozado en la providencia transcrita lo reiteró la Sala en providencia de fecha 31 de julio de 2003 (Expedientes núms. 6327 y 7064, Magistrado ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), en la que se negó la nulidad del acto expedido por el Presidente de la República invocando las facultades contenidas en el artículo 189, numeral 16, Constitucional, por medio del cual se transformó el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) regulado en la Ley 30 de 1992. Otro antecedente que recoge todos estos razonamientos es el que se expuso en sentencia del 6 de agosto de 2004 con ponencia del H. Consejero de Estado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, dentro del proceso número 2011-00110.

Así las cosas, las modificaciones efectuadas a la estructura de la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera por el Gobierno Nacional, mediante el acto acusado, no pueden entenderse como una extralimitación en el ejercicio de las funciones del Ejecutivo, sino, por el contrario, como desarrollo de un precepto constitucional y con sujeción al marco legal, general y específico, aplicable.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 1º de agosto de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Ausente con permiso

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO GUILLERMO VARGAS AYALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Decreto 01 de 1984 aplicable al presente proceso.

2 Folio 6 de este Cuaderno.

3 “ARTÍCULO 1o. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tendrá un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación de planta, un sistema específico de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con los decretos que se expidan sobre dichas materias.

El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.

El carácter de adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva que el objeto de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes.” (Subrayado fuera de texto).

4 “Artículo 39º.- Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.” (Subrayado fuera de texto).

5 Consejo de Estado. Sección Primera. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia del 2 de noviembre de 2000. Expediente Número: 5773.

6 Consejo de Estado. Sección primera. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero. Sentencia de 1º de noviembre de 2001. Expediente Número: 2-6686.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:22:58