

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA – Facultades. Puede modificar la estructura de la DIAN / DIAN – Estructura. Competencia de las dependencias en el ejercicio de funciones / RECURSO DE RECONSIDERACION – Competencia para resolverlo / DEFINICION DE COMPETENCIAS – No debe estar consagrada en un Código

Como consecuencia de la decisión que se acaba de transcribir en lo pertinente, resulta claro que a pesar de la declaratoria de inexecutable de los literales b), c), d), g), h) e i) del artículo 54 ibídem, este precepto sigue consagrando los principios y reglas generales a las cuales debe sujetarse el Presidente de la República, al ejercitar la atribución consagrada en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política. Dentro de las reglas generales a las que debe sujetarse el ejecutivo al modificar la estructura de las entidades está la de que cada una de las dependencias tendrán 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. el Decreto 4048 de 2008, el ejecutivo modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y concretamente, en su artículo 40, adoptó la competencia funcional para resolver el recurso de reconsideración. De conformidad con lo anterior, se encuentra que el artículo 560 del Estatuto Tributario con la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, estableció de manera general que con sujeción a la estructura funcional que se establezca en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política se determinan los funcionarios, y dependencias de la entidad, competentes para proferir las actuaciones que tiene a cargo la administración tributaria. Dicha sujeción fue reiterada al asignar la competencia para conocer los recursos de reconsideración que tengan una cuantía igual o superior a 750 UVT e inferior a 5000 UVT, en el sentido de que, serían competentes los funcionarios de la Administración de Impuestos, de Aduanas o Impuestos y Aduanas Nacionales de la capital de departamento en el que esté ubicada la Administración que profirió el acto, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca. (Art. 560 E.T. num. 2) Entonces, si bien es cierto que la Ley 1111 de 2006 definió las competencias de la DIAN para resolver los recursos de reconsideración que se interpusieran contra sus actuaciones tributarias, también lo es, que las sujetó a la organización por “funciones” que adoptara la entidad. el artículo 21 del Decreto 4048 de 2008 al establecer las funciones de la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, entre otras, consagró la de “Resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones proferidos por la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes, por la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá y por la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, cuya cuantía sea igual o superior a setecientos cincuenta (750) UVT, pero inferior a cinco mil (5.000) UVT;” Entonces, el artículo 40 del Decreto 4048 de 2008 al establecer en el numeral 2.1. la competencia funcional para conocer del recurso de reconsideración en cabeza de la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, lo que hace es reiterar una de las funciones que le fue otorgada a dicha dependencia. En este orden de ideas se tiene que dentro de las facultades otorgadas al Presidente de la República por el artículo 189-16 está la de modificar la estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, facultad que debe ejecutarse con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. En este orden de ideas, es preciso señalar que, cuando el ejecutivo señaló en el numeral 2.1 del Decreto 4048 de 2008 que la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos es la competente para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos proferidos por las Direcciones Seccionales de Impuestos de Grandes Contribuyentes, de Impuestos de Bogotá y de Aduanas de Bogotá, no está irrumpiendo en las funciones

legislativas reservadas al Congreso de la República por el artículo 150-2 de la Carta, por cuanto definir la dependencia a la que le corresponde conocer de un recurso como el que acá se trata, no es una materia propia de un código. La norma acusada dejó incólume el recurso de reconsideración como medio de impugnación contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales. Simplemente, atendiendo a la modificación de la estructura de la entidad, lo que implicó cambios en las funciones asignadas a las diferentes dependencias, se reasignó la función en comento.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 16 / DECRETO 4048 DE 2008 – ARTICULO 40 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTICULO 560

NORMA DEMANDADA: DECRETO 4048 DE 2008 (22 de octubre) - NUMERAL 2.1 DEL ARTÍCULO 40 (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: William Giraldo Giraldo

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-27-000-2009-00035-01(17814)

Actor: CONSUELO CALDAS CANO

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y OTROS

FALLO

Se decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, interpuso la ciudadana Consuelo Caldas Cano.

I) DEMANDA

La mencionada ciudadana, demandó la nulidad del numeral 2.1 del artículo 40 del Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008, cuyo texto es el siguiente:

“ Decreto 4048 de 2008

“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

(...)

ARTÍCULO 40°.- COMPETENCIA FUNCIONAL. Para efectos de lo previsto en el artículo 560 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006 los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones serán resueltos conforme a las reglas de competencia que se definen a continuación:

(...)

2.1 La Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, será la competente para resolver los recursos de reconsideración, interpuestos contra los actos proferidos por las Direcciones Seccionales de Impuestos de Grandes Contribuyentes, de Impuestos de Bogotá y de Aduanas de Bogotá;

(...)” (negrilla fuera de texto).

Estimó como violados los artículos 150-2 y 189-16 de la Constitución Política, y 44 de la Ley 1111 de 2006. En desarrollo del concepto de violación formuló los siguientes cargos:

Indicó que el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la facultad de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos, y demás entidades y organismos administrativos nacionales.

Que, sin embargo, esta competencia tiene como limitante que tales modificaciones se ajusten a los principios y reglas contempladas en la ley. Para el caso de la estructura de la DIAN esas reglas están determinadas en la Ley 489 de 1998 y en la Ley 1111 de 2006.

Dijo que la Corte Constitucional en la sentencia C-702 de 1999 señaló que las facultades conferidas al ejecutivo en el artículo 189 de la Constitución Política, no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, y tampoco cuando no se hayan expedido las leyes que señalen sus límites.

Consideró que teniendo en cuenta que las referidas facultades deben ejercerse de conformidad con la ley, le correspondía al Presidente de la República observar las reglas que en materia de competencia estaban previamente definidas en el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, que modificó el artículo 560 del Estatuto Tributario.

Manifestó que la aludida norma estableció una limitante legal en materia de asignación de competencias, en tanto dispuso que la facultad para resolver el

recurso de reconsideración interpuesto contra las actuaciones cuya cuantía sea igual o superior a 750 UVT e inferior a 5000 UVT, correspondía a los funcionarios y dependencias de la Administración de Impuestos, de Aduanas o de Impuestos, y Aduanas Nacionales de la capital del departamento en el que esté ubicada la Administración que profirió el acto recurrido.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional no podía asignar dicha competencia en cabeza de un funcionario de un nivel diferente dentro de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como lo es, el nivel central.

Que, además, la facultad contenida en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, invocada por el Presidente de la República para expedir el Decreto 4048 antes citado, se reduce sin duda, a la creación de dependencias, que respondan a la misión y naturaleza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Consideró que el Presidente de la República, con la expedición del Decreto 4048 *ibídem*, además de exceder las facultades otorgadas por la Constitución Política para reorganizar una entidad pública, modificó una norma de procedimiento que fijó una competencia. Por tanto, también se vulneró el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución Política, el cual le atribuye al Congreso, de manera exclusiva, la facultad para definir competencias y regular el procedimiento tributario.

Alegó que el artículo 560 del Estatuto Tributario, en los términos de la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, estableció que la cuantía del objeto del recurso de reconsideración define si es una determinada administración (hoy Direcciones Seccionales) o el nivel central quien debe resolverlo, criterio que debía mantenerse en la norma acusada.

III) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte demandada se opuso a las pretensiones del actor con los siguientes argumentos:

Departamento Administrativo de la Función Pública.

Dijo que el Decreto 4048 de 2008 fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales y legales previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. Es decir, se trata de un decreto dictado por el ejecutivo en virtud de una ley marco.

Citó doctrina judicial del Consejo de Estado para indicar que un decreto que desarrolla una ley marco puede derogar otra de estirpe legal.

Adujo que conforme con lo expuesto en la sentencia C-262 de 1995 el ejecutivo, para expedir un decreto de reestructuración de entidades (art.189-16 C.P.), tiene como único límite que las medidas que adopte estén en el marco de los principios y reglas generales que consagra la Ley 489 de 1998.

Que, por lo anterior, la censura hecha a la norma acusada debe negarse, máxime cuando los preceptos acusados como vulnerados no establecen el límite que advirtió la actora.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adujo que la norma demandada tuvo por finalidad redistribuir las funciones entre el nivel seccional y el nivel central, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1111 de 2006, dado que antes de la expedición de dicha ley, el nivel de mayor jerarquía de la DIAN no tenía la posibilidad de participar en la actuación administrativa adelantada en sede gubernativa.

Consideró que de conformidad con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República podía ejercer la facultad no sólo para reestructurar la entidad, sino para determinar las competencias funcionales de acuerdo a la nueva organización.

Además, el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006 fijó pautas generales de competencia que no se contraponen a lo dispuesto en la norma acusada. Esta norma no estableció una competencia definitiva sino que la defirió a la estructura funcional que se estableciera, radicándose de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4048 de 2008 en la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos que aunque pertenece al nivel central, tiene la condición de tener su sede en el Distrito Capital.

Advirtió que aun en el evento de que el Decreto 4048 de 2008 modificara las competencias fijadas en la Ley 1111 de 2006, no se configuraría un exceso de la potestad reglamentaria, dado que éste desarrolla una ley marco que le asigna un poder superior al que se predica de una potestad reglamentaria ordinaria.

III) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante en esta etapa procesal reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** rindió concepto en los siguientes términos:

Observó que si bien el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006 dispuso que las dependencias del nivel central eran las competentes para resolver los recursos de reconsideración de cuantía superior a 5000 UVT, y no los de cuantía inferior, esa competencia estaba sujeta a la estructura funcional que se estableciera con lo previsto en el artículo 189-16 constitucional.

Precisó que mediante el Decreto 4048 de 2008 se estableció esa estructura y se determinó en el artículo 21 que a la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, le correspondía resolver los recursos de reconsideración cuya cuantía oscilara entre 750 UVT y 5000 UVT, y los superiores a dicha cantidad.

Manifestó que cuando el numeral 2.1. del artículo 40 ibídem señala que la aludida subdirección es la competente para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos proferidos por las Direcciones Seccionales de Impuestos de Grandes Contribuyentes de Bogotá y de Aduanas de Bogotá, lo que hace es reiterar lo dispuesto en el artículo 21 en mención, razón por la cual no le asiste la razón a la demandante.

VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Procede la Sala a pronunciarse sobre la legalidad del numeral 2.1 del artículo 40 del Decreto 4048 de 2008, por el cual se adoptó la estructura funcional de la DIAN para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra sus actuaciones administrativas.

En ese sentido, corresponde a la Sala determinar si el Presidente de la República al expedir el acto acusado: (i) excedió la competencia que le fue otorgada por el artículo 189-16 constitucional al inobservar las reglas que en materia de competencia estaban previamente definidas en el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006 y (ii) modificó una norma de procedimiento que fijó una competencia. Por tanto, si también vulneró el numeral 2º del artículo 150 de la C. P.

El Decreto 4048 de 2008 fue proferido por el Presidente de la República 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.

El numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política dispuso:

*“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. (negrilla fuera de texto).

El artículo 54 de la Ley 489 de 1998, estableció los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional debe modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional:

“Artículo 54. 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) *<Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- c) *<Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- d) *<Literal declarado INEXEQUIBLE>.*

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 la 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) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.

h) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.

i) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.

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.” (negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional¹ al examinar este artículo por el cargo de “supuesta violación a la separación de las ramas del poder público, por entregarse al ejecutivo las competencias ordinarias del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P.; numerales 15 y 16 del artículo 189 C.P.)”, señaló:

“(…)

Ahora bien, en cuanto concierne a la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, es del resorte ordinario de las competencias que la Carta atribuye al Legislador, trazar las directrices, principios y reglas generales que constituyen el marco que da desarrollo al numeral 7º. del artículo 150, pues es al Congreso a quien compete "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", como en efecto, lo hizo en los artículos 52 y 54 -excepto sus numerales b); c); d); g); h); e i) -que serán materia de consideración aparte-, razón esta que lleva a

¹ Sentencia C-702 de 1999

la Corte a estimar que, por este aspecto, están adecuados a los preceptos de la Carta, comoquiera que se ajustó en un todo a sus mandatos.

En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales; en los numerales a); e); f); j); k); l) y m) del artículo 54 trazó los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y los demás organismos administrativos del orden nacional. Así, pues, en cuanto a la acusación examinada, los preceptos mencionados, son exequibles.

Cosa distinta ocurre con el contenido normativo consignado en los artículos 53; y en los numerales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 que esta Corte encuentra contrarios a los numerales 7º. del artículo 150 y 16 del artículo 189 C.P. pues, en ellos el Legislador ciertamente delegó en el ejecutivo competencias de regulación normativa en materia de creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta, y en relación con la estructura de la administración, que son de su privativo ejercicio, mediante Ley, según rezan los preceptos constitucionales citados.

(...)

Para la Corte, los literales b); c); d); g), h) e i) del artículo 54 en estudio, son contrarios al numeral 7º. del artículo 150 C.P., **pues, es al Congreso a quien le corresponde "determinar la estructura de la administración nacional" y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional "señalar sus objetivos y estructura orgánica."** (negrilla fuera de texto).

Como consecuencia de la decisión que se acaba de transcribir en lo pertinente, resulta claro que a pesar de la declaratoria de inexecutable de los literales b), c), d), g), h) e i) del artículo 54 ibídem, este precepto sigue consagrando los principios y reglas generales a las cuales debe sujetarse el Presidente de la República, al ejercitar la atribución consagrada en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política.

Dentro de las reglas generales a las que debe sujetarse el ejecutivo al modificar la estructura de las entidades está la de que cada una de las dependencias tendrán 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.

La competencia funcional para conocer el recurso de reconsideración fue establecida en el artículo 560 del Estatuto Tributario, el cual fue modificado por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, así:

“ARTÍCULO 44. Modifícase el artículo 560 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 560. Competencia para el ejercicio de las funciones. Son competentes para proferir las actuaciones de la administración tributaria los funcionarios y dependencias de la misma, **de acuerdo con la estructura funcional que se establezca en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política.**

(...)

Tratándose de fallos de los recursos de reconsideración contra los diversos actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones, y en general, los demás recursos cuya competencia no esté otorgada a

determinado funcionario o dependencia, la competencia funcional de discusión corresponde:

1. Cuando la cuantía del acto objeto del recurso, incluidas las sanciones impuestas, sea inferior a setecientas cincuenta (750) UVT, serán competentes para fallar los recursos de reconsideración, los funcionarios y dependencias de la Administración de Impuestos, de Aduanas o de Impuestos y Aduanas Nacionales que profirió el acto recurrido, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca.

2. Cuando la cuantía del acto objeto del recurso, incluidas las sanciones impuestas, sea igual o superior a setecientas cincuenta (750) UVT, pero inferior a cinco mil (5.000) UVT, serán competentes para fallar los recursos de reconsideración, los funcionarios y dependencias de la Administración de Impuestos, de Aduanas o de Impuestos y Aduanas Nacionales de la capital del Departamento en el que esté ubicada la Administración que profirió el acto recurrido, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca.

3. Cuando la cuantía del acto objeto del recurso, incluidas las sanciones impuestas, sea igual o superior a cinco mil (5.000) UVT, serán competentes para fallar los recursos de reconsideración, los funcionarios y dependencias del Nivel Central de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de acuerdo con la estructura funcional que se establezca.

(...)

Los recursos de reconsideración que sean confirmados o denegados deberán ser proferidos mediante resoluciones motivadas. Para efectos de lo previsto en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, serán competentes para conocer los recursos de reconsideración en segunda instancia, los funcionarios y dependencias de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que de acuerdo con la estructura funcional sean superiores jerárquicamente a aquella que profirió el fallo.

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará una vez se expida por el Gobierno Nacional el decreto de estructura funcional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Hasta tanto se produzca dicho decreto, continuarán vigentes las competencias establecidas conforme con la estructura actual". (negrilla fuera de texto).

Mediante el Decreto 4048 de 2008, el ejecutivo modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y concretamente, en su artículo 40, adoptó la competencia funcional para resolver el recurso de reconsideración:

"ARTÍCULO 40. COMPETENCIA FUNCIONAL. Para efectos de lo previsto en el artículo 560 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006 los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones serán resueltos conforme a las reglas de competencia que se definen a continuación:

1. Cuando el acto objeto del recurso incluidas las sanciones impuestas no tenga cuantía o esta sea inferior a setecientas cincuenta (750) UVT, será competente para resolverlo el Jefe de la División de Gestión Jurídica o quien haga sus veces de la Dirección Seccional que profirió el acto recurrido.

2. Cuando la cuantía del acto de determinación de impuestos y que imponen sanción, sea igual o superior a setecientos cincuenta (750) UVT, pero inferior a cinco mil (5.000) UVT, serán competentes para fallar los recursos de reconsideración la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, la División de Gestión Jurídica o quien haga sus veces de las Direcciones Seccionales de Impuestos, de Aduanas o de Impuestos y Aduanas, de la capital del Departamento en el que esté ubicada la Dirección Seccional que profirió el acto recurrido, así:

2.1 La Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, será la competente para resolver los recursos de reconsideración, interpuestos contra los actos proferidos por las Direcciones Seccionales de Impuestos de Grandes Contribuyentes, de Impuestos de Bogotá y de Aduanas de Bogotá;

(...)

3. Cuando la cuantía del acto de determinación de impuestos y que imponen sanción sea superior a cinco mil (5.000) UVT, será competente para fallar el recurso de reconsideración la Subdirección de Gestión Recursos Jurídicos. (...).”

De conformidad con lo anterior, se encuentra que el artículo 560 del Estatuto Tributario con la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, estableció de manera general que con sujeción a la estructura funcional que se establezca en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política se determinan los funcionarios, y dependencias de la entidad, competentes para proferir las actuaciones que tiene a cargo la administración tributaria.

Dicha sujeción fue reiterada al asignar la competencia para conocer los recursos de reconsideración que tengan una cuantía igual o superior a 750 UVT e inferior a 5000 UVT, en el sentido de que, serían competentes los funcionarios de la Administración de Impuestos, de Aduanas o Impuestos y Aduanas Nacionales de la capital de departamento en el que esté ubicada la Administración que profirió el acto, **de acuerdo con la estructura funcional que se establezca.** (Art. 560 E.T. num. 2)

Entonces, si bien es cierto que la Ley 1111 de 2006 definió las competencias de la DIAN para resolver los recursos de reconsideración que se interpusieran contra sus actuaciones tributarias, también lo es, que las sujetó a la organización por “funciones” que adoptara la entidad.

Lo anterior se ratifica en los antecedentes legislativos que dieron origen a esta disposición². Al respecto se dijo:

“El Libro Quinto se refiere al Procedimiento tributario sobre el cual se hacen las siguientes modificaciones:

1. Dentro del actual marco constitucional, la estructura funcional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales puede establecerse en desarrollo de las facultades que prevé el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política.

² Gaceta del Congreso No. 262 del 28 de julio de 2006. VI. Estructura del Estatuto Tributario propuesto.

En tal sentido la propuesta precisa que la facultad para radicar la competencia es del Gobierno Nacional, suprimiendo las referencias en el Estatuto Tributario en Directores, Subdirectores, Jefes de Unidades y en general en determinados funcionarios, otorgándole flexibilidad y dinamismo a la facultad de establecer la estructura funcional de la entidad encargada de administrar los impuestos de orden nacional. Esta precisión otorga seguridad jurídica para que el Gobierno Nacional radique, en una dependencia del nivel central o en administraciones con superioridad funcional, la facultad de conocer y resolver los procesos adelantados en las administraciones locales, buscando mayor imparcialidad y transparencia en la toma de decisiones, evitando que los actos administrativos se mantengan aun cuando no tengan fundamento o al contrario. (negrilla fuera de texto).

Ahora, el artículo 21 del Decreto 4048 de 2008 al establecer las funciones de la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, entre otras, consagró la de "Resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos de determinación de impuestos y que imponen sanciones proferidos por la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes, por la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá y por la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, cuya cuantía sea igual o superior a setecientos cincuenta (750) UVT, pero inferior a cinco mil (5.000) UVT;"

Entonces, el artículo 40 del Decreto 4048 de 2008 al establecer en el numeral 2.1. la competencia funcional para conocer del recurso de reconsideración en cabeza de la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, lo que hace es reiterar una de las funciones que le fue otorgada a dicha dependencia.

En este orden de ideas se tiene que dentro de las facultades otorgadas al Presidente de la República por el artículo 189-16 está la de modificar la estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, facultad que debe ejecutarse con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

En el *sub lite*, con la expedición del numeral 2.1 del artículo 40 del Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008, no se desconocieron las reglas que en materia de competencia estaban previamente definidas en el artículo 44 de la Ley 1111 de 2006, puesto que este precepto estableció que dicha competencia fija de acuerdo con la estructura funcional de la entidad, estructura que, como se señaló, fue modificada con sujeción al artículo 189-16 de la C.P. y a la ley (Ley 489 de 1998, art. 54 y Ley 1111 de 2006 art. 44)

La actora también alegó la violación del numeral 2º del artículo 150 de la C. P. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones."

Lo previsto en el artículo 150-2 impide que el Congreso delegue al Ejecutivo la promulgación de códigos, prohibición que se extiende a los actos de modificación

o adición de los mismos, cuando ello implique la alteración de su estructura general o la esencia de los mismos.³

En este orden de ideas, es preciso señalar que, cuando el ejecutivo señaló en el numeral 2.1 del Decreto 4048 de 2008 que la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos es la competente para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra los actos proferidos por las Direcciones Seccionales de Impuestos de Grandes Contribuyentes, de Impuestos de Bogotá y de Aduanas de Bogotá, no está irrumpiendo en las funciones legislativas reservadas al Congreso de la República por el artículo 150-2 de la Carta, por cuanto definir la **dependencia** a la que le corresponde conocer de un recurso como el que acá se trata, no es una materia propia de un código⁴.

La norma acusada dejó incólume el recurso de reconsideración como medio de impugnación contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales. Simplemente, atendiendo a la modificación de la estructura de la entidad, lo que implicó cambios en las funciones asignadas a las diferentes dependencias, se reasignó la función en comento.

³ Sentencia C-259/08

⁴ Para delimitar, el concepto de código, la Corte Constitucional en la sentencia C-365 de 1996 estableció ciertas directrices que permiten distinguir las codificaciones de otras regulaciones jurídicas. Dijo la Corte en la sentencia aludida:

"(...) [E]sta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes:

a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideran parte integrante del mismo; b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen "una técnica legislativa", como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo.

(...) Queda por resolver si la facultad del Congreso de determinar si un cuerpo legal es y continúa siendo un código debe tener algunos límites. La Corte considera que sí y que esas restricciones deben referirse a la tradición jurídica y al objetivo garantista que animó el surgimiento de la codificación."

En consecuencia, se denegarán las súplicas de la demanda.

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

FALLA

DENIÉGUENSE las súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

WILLIAM GIRALDO GIRALDO