Sentencia C-1343/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad y materialidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS–Fortalecimiento de administración tributaria y aduanera

DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO-Designación y funciones

DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO-Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del cargo es la de ser una instancia a través de la cual los ciudadanos pueden jugar un rol directo en la labor de garantizar la buena prestación y la legalidad del servicio tributario y aduanero, haciendo uso de los recursos, acciones y procedimientos jurídicos que la ley pone a su disposición; además, en tanto asesor del Director de la DIAN, es un canal de comunicación entre la ciudadanía y las instancias públicas decisorias competentes.

DERECHOS DEL CIUDADANO-Instrumentos de defensa en materia tributaria

Referencia: expediente D-2926

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 del Decreto 1071 de 1.999.

Demandante: Rafael Rengifo Delgado

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil (2.000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Rafael Rengifo Delgado demandó el artículo 31 del Decreto 1071 de 1.999, “por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.615 del 26 de junio de 1.999:

(junio 26)

Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 31. Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero: Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en el ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

El Defensor será designado por el Presidente de la República, para un período de un año, de terna que le proponga anualmente la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera nacional.

El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:

1. Formular recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal.

2. Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, a los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso.

3. Participar, si lo considera conveniente, como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar por que una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN.

4. Velar porque las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública.

5. Participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, y presentar a la misma un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades.

6. Canalizar las inquietudes que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes.

El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con delegados regionales.

Los delegados regionales, que se prevean en la planta de personal de la DIAN, serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero, de terna propuesta por la respectiva Comisión mixta de Gestión Tributaria y Aduanera Regional y nombrados por el Director General de la DIAN.

para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y de Delegados Regionales del Defensor, se consideran servidores de la contribución.

En todo caso, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y sus delegados, no podrán revelar información que tenga el carácter de reservada, de acuerdo con la ley".

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición acusada viola los artículos 4, 117, 118, 121, 122, 189, 211, 277, 279 y 374 a 380 de la Constitución Política.

Explica que, en virtud del artículo 117 Superior, los organismos de control del Estado colombiano son el Ministerio Público y la Contraloría; y que "de este artículo 117 se deduce que los órganos de control son de origen sólo y únicamente constitucional; no pueden tener causa legal sino supralegal". Considera que la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, creada por la norma demandada, es un órgano de control y que, por lo mismo, es inconstitucional, pues su origen es legal.

Por otra parte, afirma que el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero no puede ejercer de manera autónoma su función de control, ya que es elegido por el Presidente de la República, "de terna que le proponga su subalterno, la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera Nacional, que dependen (sic) del Director de la DIAN, quien a su vez depende del Ministerio de Hacienda, el cual también es dependiente o subordinado de la Presidencia de la República". Con base en estas consideraciones, pregunta: "¿Cómo puede un funcionario de control ejercer libremente dicha actividad, siendo que ésta va encaminada a surtir efectos contrarios al comportamiento de quien lo eligió? (…) es muy difícil que el defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero contradiga a su superior; en conclusión no hay defensa, por no ser el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero totalmente autónomo e independiente del Ministerio de Hacienda".

Por último, afirma que el precepto acusado lesiona el artículo 279 de la Constitución, que faculta al Legislador para determinar lo relativo a la estructura y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. En su criterio, el empleo creado por la norma acusada forma parte de la estructura administrativa de la Procuraduría, razón por la cual es inconstitucional, pues según la Carta, la norma que regule la organización de esta entidad sólo debe referirse a ese asunto, y no a ningún otro; "pero es el caso que el Decreto Extraordinario que trata el tema, trae 45 artículos y solamente el artículo 31 incoado, es el único que trata ese asunto". En otras palabras, como el Decreto 1071 de 1.999 no versa exclusivamente sobre la estructura y funcionamiento de la Procuraduría, su artículo 31 viola el artículo 279 de la Carta, por cuanto crea un cargo nuevo dentro de dicho organismo.

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La ciudadana Lucero Téllez Hernández intervino en este proceso en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

En primer término, considera que no es cierto, como lo afirma el demandante, que el Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación sean las únicas instituciones de control del Estado colombiano. En todo caso, señala, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero no es un ente de control, sino un "organismo consultor de la Administración fiscal y garante de los derechos de los ciudadanos que tengan relaciones directas con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"; de hecho, "la función del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, es la de facilitar al ciudadano todos los caminos posibles para hacerle llegar a las autoridades fiscales cualquier queja, reclamación, sugerencia o propuestas que aquellos ciudadanos deseen transmitir como consecuencia de sus relaciones con la Administración fiscal, concebido como órgano de naturaleza consultiva, de carácter independiente y representativo". Al constituir un canal de comunicación entre el ciudadano y la Administración Pública, dicho empleo se ajusta a la Carta.

Explica que el Decreto 1071 de 1.999 se expidió de conformidad con las facultades extraordinarias que fueron conferidas al Presidente de la República por el artículo 79 de la Ley 488 de 1.998, para organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Adicionalmente, señala que en virtud del artículo 189-22 Superior, corresponde al Presidente ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, como lo es el que presta la DIAN; y que por lo mismo, "no es de extrañar que el Gobierno Nacional, bajo la nueva estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cree un órgano que inspeccione, vigile y presente recomendaciones de mejoramiento, en relación con el servicio público que se presta, dentro de las políticas de modernización del Estado".

Finalmente, señala que el Presidente se encontraba autorizado por los numerales 13 y 14 del artículo 189 de la Carta, para crear los cargos que sean necesarios en la estructura administrativa nacional, y nombrar los funcionarios que habrán de ejercer las funciones correspondientes. "Así las cosas, autorizado el Gobierno Nacional para crear y proveer el cargo del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se procede a dar a él (sic) funciones específicas tal como lo manda la carta fundamental, dentro de las cuales queda establecido, que el mismo actúa como un órgano de naturaleza asesora, de ayuda para los contribuyentes, agentes de retención, responsables, declarantes y usuarios aduaneros".

En cuanto al cargo relativo al nombramiento del Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero, explica que tal actuación debe hacerse con la intervención de dos instancias: la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera Nacional, que postula a los candidatos en una terna, y el Presidente de la República, que elige entre dichos aspirantes. Entre los miembros de la Comisión están los delegados y representantes de los gremios económicos; por lom ismo, no puede afirmarse que ésta "sólo esté integrada por funcionarios públicos de la rama ejecutiva, como lo expresa el actor en el libelo demandatorio".

Por las anteriores razones, solicita declarar exequible el artículo demandado, pues la labor que se le encomienda al Defensor del Contribuyente y Usuario Aduanero ha sido

“ampliamente reclamada por todos los sectores económicos, y exigida por el avance en las políticas de atención al usuario de los órganos del Estado”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2204 recibido el 7 de junio de 2.000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 31 del decreto 1071 de 1999, con fundamento en las consideraciones que se reseñan a continuación.

– No es posible equiparar la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero con la del Procurador General de la Nación o la del Contralor General de la República, como pretende hacerlo el demandante, por las características especiales de las funciones que desarrollan éstos últimos: “tanto el control fiscal como el disciplinario, conllevan, al momento de presentarse una falla en la gestión realizada por la administración, una sanción que toma diferentes matices de acuerdo al organismo que esté adelantando el respectivo control y a la naturaleza del mismo. De otro lado, aparece como característica relevante la autonomía e independencia de los mismos frente a los diferentes entes de la administración”. Por virtud del artículo 31 demandado, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y sus delegados regionales, son servidores de la administración tributaria, lo cual los despoja de la independencia que caracteriza a los órganos de control. En consecuencia, “al examinar la naturaleza jurídica de la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se precisa que no se trata de un organismo de control, sino de la persona que garantiza los derechos de los ciudadanos al momento de entablar una interacción con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, además actúa como consultor de la administración fiscal, tal y como se puede deducir de las funciones previstas en el artículo 31 del Decreto 1071 de 1.999.”

– Por otra parte, considera que la creación de tal empleo encuentra pleno sustento en el artículo 189 de la Constitución, por tratarse de “un funcionario perteneciente a la DIAN, designado por el Presidente de la República, con unas funciones precisas que la misma ley le ha otorgado”. Asimismo, el artículo impugnado deriva su validez de la Ley 488 de 1.998, que invistió al Ejecutivo de facultades extraordinarias para organizar la DIAN.

– Adicionalmente, expresa que “tal vez el mayor asidero de la norma demandada radique en los principios, objeto y control de la misma que consagra la Carta Política en su artículo 209”. A este respecto, citando la sentencia C-089 de 1.994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) afirma que “el tema de la moralidad pública incluye todos los mecanismos aptos y eficaces para que los diferentes entes del Estado procuren cumplir con los principios instituidos para la función pública. De ahí, que la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se constituya como un mecanismo que el Ejecutivo ha creado para que la función de fiscalización y, por ende, el servicio público que presta la DIAN, estén precedidos por la moralidad, eficiencia e imparcialidad.”

Finalmente, en lo relativo a la elección del funcionario citado, afirma que “los objetivos propuestos para la Comisión (Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera) descartan los argumentos de la demanda, pues resulta claro que se persiguen unos fines comunes a los del Defensor, y además los miembros de la misma no sólo están representados por funcionarios de la DIAN, sino por integrantes de los gremios económicos que representan una parte

importante de la comunidad que acude a esta Entidad, ya sea en procura de cumplir sus obligaciones tributarias, o en procura de sus servicios."

Por las anteriores razones, el Procurador solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del precepto impugnado.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso en los términos del artículo 241-5 de la Carta.

2. Examen de las facultades extraordinarias con base en las cuales se expidió la norma demandada.

El decreto 1071 de 1.999 es un decreto-ley, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 79 de la Ley 488 de 1.998. Por ello, el primer problema a resolver es si, de conformidad con el artículo 150-10 Superior, la expedición del artículo 31 de este decreto se adecua a los límites temporales y materiales fijados por el Legislador en la norma habilitante.

El artículo 79 de la Ley 488/98, en lo pertinente, es del siguiente tenor:

"Artículo 79. Facultades para el fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera.

De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, para adoptar las siguientes medidas:

1. Organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. Definir el carácter de los funcionarios del nuevo ente, establecer su régimen, salarial y prestacional, el sistema de planta, su nomenclatura y clasificación, su estructura orgánica y administrativa, así como crear la carrera administrativa especial en la cual se definan las normas que regulen la administración del personal. (...)"

Se observa que las facultades conferidas al Presidente tenían un límite temporal de seis meses, contados a partir de la fecha de vigencia de la Ley 488/98, que según lo dispuesto en el artículo 154 de la misma, era la fecha de su publicación. La norma en cuestión fue publicada en el Diario Oficial No. 43.460, del 28 de diciembre de 1.998; en consecuencia, las facultades extraordinarias expiraban el día 28 de junio de 1.999. El decreto 1071 de 1.999 fue expedido el 26 de junio del mismo año, respetando de esta manera el límite cronológico señalado por el legislador ordinario.

En cuanto al límite material de las facultades, es de señalar que una lectura armónica de los

numerales 1 y 2 transcritos revela que, al crear el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero, el Presidente respetó los lineamientos de la norma habilitante. En efecto: el alcance de la atribución contenida en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 488/98 se precisó recientemente en la sentencia C-271/00 (M.P. Fabio Morón Díaz), en los siguientes términos: "organizar una entidad pública implica reformar determinada institución, a partir de los componentes que han sido atribuidos previamente por la ley, según las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; por lo tanto, organizar una entidad implica la redistribución de funciones de sus dependencias e inclusive dicha operación comporta la posibilidad de modificar su estructura interna y hasta en ocasiones eliminar funciones, trasladar personal de un lugar a otro dentro del ente, variar su patrimonio, sus activos y hasta sus archivos".

En íntima relación con ella, el numeral 2 del mismo artículo, que le atribuyó al Presidente la facultad de fijar la estructura orgánica y administrativa de la DIAN, lo habilitaba ampliamente para modificar, si resultaba necesario, la organización interna de tal entidad. En consecuencia, el Gobierno podía crear las dependencias que fueren pertinentes, para lograr el objetivo de fortalecer la Administración Tributaria.

El Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero fue creado, como lo dice el primer inciso de la norma acusada, "con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales". Para lograr este objetivo, la norma demandada le atribuyó una serie de funciones, que en lo esencial se pueden resumir en dos:

b) Promover la efectividad de los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, para lo cual podrá realizar seguimiento a los procesos de fiscalización tributaria (art. 31-2 ibídem), participar como veedor en las reuniones en las que se realicen correcciones de declaraciones tributarias o aduaneras y exigir el respeto de las mismas por los funcionarios de la DIAN (art. 31-3 ibídem), velar porque en sus actuaciones la DIAN respete los principios constitucionales de equidad y transparencia, entre otros (art. 31-4 ibídem), participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera -encargada, según el artículo 24 ibídem de asesorar al director de la DIAN para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y reprimir las infracciones al régimen tributario- (art. 31-5 ibídem) y, especialmente, actuar como un canal de comunicación para que los contribuyentes y usuarios aduaneros puedan buscar la pronta solución de sus inquietudes o quejas; en el evento de considerar que se han cometido faltas disciplinarias o delitos por parte de los empleados de tal Dirección, debe ponerlos en conocimiento de las autoridades competentes, para que éstas apliquen los correctivos y sanciones pertinentes (art. 31-6 ibídem).

Por tratarse, entonces, de un empleo cuyas funciones se relacionan directamente con el servicio público que presta la DIAN, y que en últimas desarrolla el deber general de los servidores públicos de velar por la efectividad de los derechos de los ciudadanos (art. 2, C.P.), su creación en la norma demandada se ajusta al límite material impuesto por el artículo 79 de la Ley 488/98.

En todo caso, es importante señalar que, tal como se indica en el encabezamiento de este

último artículo, las facultades fueron conferidas al Presidente con el fin de fortalecer la Administración Tributaria y Aduanera, y a ello se dirige la norma demandada. En el Estado social de derecho una faceta esencial de ese proceso de fortalecimiento consiste, precisamente, en garantizar mecanismos que propendan hacia la defensa de los intereses y derechos de los asociados, ya que son éstos los que otorgan sentido a la labor desarrollada por la Administración. Por haber sido concebida con miras a satisfacer esa finalidad específica, la dependencia que crea la norma demandada se ajusta tanto a los dictados del Constituyente, como a los del Legislador ordinario.

3. Los cargos concretos de inconstitucionalidad

Los cargos formulados por el actor, se dirigen a impugnar la creación del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, desde diversas perspectivas. Como no se controvierte el contenido de las funciones asignadas a tal empleo por la norma que se examina, la Corte sólo hará referencia a ellas en lo que concierna directamente a los motivos de inconstitucionalidad que aduce el demandante, y en esa medida restringirá su pronunciamiento al análisis de los cargos de la demanda.

a. Naturaleza jurídica del Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.

Afirma el demandante que el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero es un organismo de control, y de allí extrae los cargos que esgrime contra la norma acusada. No obstante, advierte la Corte que no le asiste razón al actor, pues lejos de ser un organismo de control, la dependencia que se estudia constituye un espacio a través del cual los ciudadanos pueden ejercer la defensa de sus derechos, con miras a lograr una mayor eficiencia y calidad en el servicio público que presta la DIAN, así como celeridad en la resolución de sus peticiones, quejas o reclamos. Para una mayor claridad sobre este punto, es necesario efectuar un breve análisis de los tipos de control que prevé la Constitución para el Estado colombiano.

Desde la formulación misma de la noción de Estado de derecho, se hizo énfasis en que para funcionar integralmente, éste debe contar con órganos de control, encargados de materializar la idea de los límites al ejercicio del poder, como parte esencial que son del sistema de “frenos y contrapesos” entre las autoridades. Es por ello que la Constitución dedica un espacio importante al tema de los organismos de control. No obstante, de allí no se sigue que estos organismos sólo puedan ser de origen constitucional; por el contrario, la misma Carta Política defiere al legislador la tarea de crear y organizar ciertas modalidades de control, y de señalar los términos en los cuales éste habrá de ejercerse.

Sobre este punto, vale la pena recordar que los controles en el Estado colombiano, independientemente de su origen constitucional o legal, pueden ser de varios tipos: fiscal, disciplinario, interno, político, etc. Estas modalidades se manifiestan en diferentes órbitas del quehacer oficial, y para el ejercicio de cada una de ellas, la Constitución previó la existencia de ciertos organismos, les atribuyó algunas funciones, y encomendó al legislador la tarea de desarrollar sus mandatos.

Algunos de estos organismos de control son de creación constitucional y desarrollo legal. Así, en primer lugar, está la Procuraduría General de la Nación, encargada por el artículo 277

Superior del ejercicio del control disciplinario, con miras a vigilar, de manera prevalente o preferente, la conducta oficial de quienes se desempeñan como funcionarios públicos y de quienes ejercen funciones públicas, para lo cual puede adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones que sean del caso.

En segundo lugar, se encuentra la Contraloría General de la República, que ejerce el control fiscal en los términos del artículo 267 de la Carta, para vigilar de manera posterior y selectiva la gestión fiscal del Estado, aplicando varios tipos de control -financiero, de gestión y de resultados- sobre el manejo de los dineros públicos y bienes de la Nación.

Por otra parte, se encuentra el control político, que ejerce el Congreso de la República sobre las actuaciones del Ejecutivo, y que se manifiesta fundamentalmente en las facultades que el artículo 135 Superior otorga a las Cámaras legislativas, para citar a los Ministros del Gabinete a sus sesiones, o proponer respecto de ellos la moción de censura.

Otros organismos de control fueron previstos por la Constitución, pero su creación, y la definición de su régimen de funcionamiento competen al Legislador; se trata de los sistemas de control interno, que por mandato del artículo 269 de la Carta deberán ser diseñados y aplicados por todas las entidades públicas, de conformidad con lo señalado por la ley. Es decir, fue voluntad del Constituyente encargar al Legislador la configuración de esta modalidad de control. De allí se deduce que no le asiste razón al demandante cuando afirma que todos los organismos de control en el Estado colombiano deben ser de origen constitucional.

Ahora bien, es pertinente anotar que para ser mínimamente efectiva, la función de control debe estar acompañada de atribuciones suficientes, en cabeza del servidor público correspondiente, para investigar y sancionar las faltas cometidas; como bien lo señala el Procurador en su intervención, este aspecto constituye una de las características definitorias de los organismos de control. Por tal motivo, el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero no comparte dicha calidad, ya que lejos de contar con facultades sancionatorias, su papel se agota, como lo señala el numeral 6 de la norma acusada, en el hecho de poner los resultados de sus averiguaciones en conocimiento de las autoridades competentes, para que cada una, dentro de su órbita constitucional y legal de actuación, tome las medidas que sean del caso.

En este sentido, se puede comparar la labor que realiza el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero en materia tributaria, con la que desempeña el Defensor del Pueblo en materia de derechos humanos, ya que el artículo 282 de la Constitución atribuyó al segundo la función de obrar como un promotor del ejercicio y la divulgación de dichos derechos, y para ello le otorgó, no la facultad de sancionar a los infractores, sino la de ejercer las acciones pertinentes para que los organismos públicos competentes tomen los correctivos a los que haya lugar. En esa medida, la función que cumple el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero es la de actuar como un intermediario que se pone a disposición de los usuarios del servicio público a cargo de la DIAN, para que puedan acceder más fácilmente a las instancias decisorias y de control respectivas, y así promuevan tanto el respeto de sus derechos como el mejoramiento en la calidad del servicio tributario.

En este orden de ideas, se debe precisar que la naturaleza jurídica del cargo que crea la

norma acusada, es la de ser una instancia a través de la cual los ciudadanos pueden jugar un rol directo en la labor de garantizar la buena prestación y la legalidad del servicio tributario y aduanero, haciendo uso de los recursos, acciones y procedimientos jurídicos que la ley pone a su disposición; además, en tanto asesor del Director de la DIAN, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero es un canal de comunicación entre la ciudadanía y las instancias públicas decisorias competentes.

Por lo mismo, la creación de esta dependencia constituye un desarrollo de lo dispuesto por el artículo 89 Superior, de conformidad con el cual corresponde al legislador -y en este caso al legislador extraordinario- establecer los recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que los ciudadanos puedan "propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas". La existencia de estos instrumentos de defensa de los derechos ciudadanos es, en materia tributaria, el complemento necesario del deber de contribuir al financiamiento de los gastos públicos, impuesto a los asociados por el artículo 95-9 de la Carta. En consecuencia, la creación del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero se amolda a lo prescrito por la Constitución.

Finalmente, debe recordarse que la norma demandada consagra un mecanismo para que la ciudadanía proteja la integridad de los principios que gobiernan la función administrativa, tal y como éstos fueron consagrados en el artículo 209 Superior; y que, en últimas, todo aquello que apunte hacia la defensa de los usuarios de los servicios públicos -como lo es el que presta la DIAN- es un desarrollo de lo dispuesto por el artículo 365 de la Carta.

En conclusión: a) como la dependencia que se examina no es un organismo de control, sino un empleo destinado a garantizar los derechos ciudadanos, concretamente, los de los contribuyentes y usuarios aduaneros, y b) como, en todo caso, los organismos de control no son de origen exclusivamente constitucional, el cargo bajo análisis será rechazado.

b. El nombramiento del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero

Aduce el actor que dado el origen de la elección del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, éste no puede desempeñar adecuadamente su función, ya que se encuentra en posición de dependencia respecto del organismo al que debe controlar. Sobre este punto, basta efectuar dos consideraciones muy breves.

En primer lugar, como ya se dijo, la dependencia que crea la norma acusada no es un organismo de control, luego carece de sustento la acusación del actor. En segundo lugar, debe recordarse que, contrario a lo que afirma el demandante, no existe una relación de subordinación entre el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero y la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera; tanto así, que el primero forma parte integrante de la segunda, la cual, como ya se vió, fue encargada por el artículo 24 del Decreto 1071 de 1.999 de asesorar al Director de la DIAN para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y reprimir las infracciones al régimen tributario, labor plenamente compatible con la función consultora del Defensor del Contribuyente. Por lo anterior, este cargo también será desestimado.

c. La ubicación del Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero en la estructura del Estado.

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:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 31 del Decreto 1071 de 1.999, sólo por los cargos analizados en esta sentencia.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)