

C-012-13

Sentencia C-012/13

(23 de enero de 2013)

DECRETO SOBRE SUPRESION DE TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Trámite de las notificaciones de actos administrativos devueltos por el correo

NOTIFICACION DE ACTOS DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA MEDIANTE AVISO EN LUGAR DE ACCESO AL PUBLICO DE LA MISMA ENTIDAD Y EN EL PORTAL DE LA WEB DE LA DIAN, CUANDO HAYAN SIDO DEVUELTOS POR EL CORREO-No vulnera el debido proceso ni la efectividad de los derechos y deberes constitucionales

ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS-Notificaciones

POLITICA ANTITRAMITES-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y NOTIFICACION DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Garantía del derecho al debido proceso

DEBIDO PROCESO-Definición

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Desconocimiento supone también la violación del derecho de acceso a la administración de justicia y transgrede los principios de igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción que gobiernan la actividad administrativa

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Elemento esencial del debido proceso/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-No puede considerarse mera formalidad/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Realización compete al legislador y varía de acuerdo con el tipo de actuación/REALIZACION DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos

Uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los

artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal. La realización del principio de publicidad, considerado como un mandato de optimización que “depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes”, compete al Legislador y varía de acuerdo con el tipo de actuación. Asimismo, requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Contenido/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Concreción a través de las notificaciones/PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y DE CONTRADICCIÓN-Materialización

Precisamente, una de las formas en las que se concreta el principio de publicidad es a través de las notificaciones, actos de comunicación procesal que garantizan el “derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción”. A través de la notificación se materializan los principios de publicidad y contradicción en los términos que establezca la ley, de modo que sólo cuando se da a conocer a los sujetos interesados las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria y para la interposición de recursos. En otras palabras, los actos judiciales o de la administración son oponibles a las partes, cuando sean realmente conocidos por las mismas, a través de los mecanismos de notificación que permitan concluir que tal conocimiento se produjo. Adicionalmente, este procedimiento otorga legitimidad a las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales.

PROCESOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS-Compete al legislador su regulación, señalando sus etapas y ritualidades teniendo en cuenta los bienes jurídicos objeto de protección y las finalidades que se persiguen/PROCESO DE NOTIFICACIÓN-Amplio margen de configuración legislativa

NOTIFICACION DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Contenido normativo

NOTIFICACION ELECTRONICA-Contenido y alcance

NOTIFICACIONES ORDINARIAS Y SUBSIDIARIAS-Jurisprudencia constitucional/NOTIFICACIONES-Mecanismos principales y supletorios/NOTIFICACION-Modalidades

PUBLICACION POR AVISO EN LA PAGINA WEB DE LA DIAN Y EN UN LUGAR DE ACCESO AL PUBLICO CUANDO SON DEVUELTAS LAS NOTIFICACIONES POR CORREO-Potestad de configuración legislativa en materia de procedimientos administrativos y el deber constitucional de contribución a la financiación de los gastos del Estado y la sociedad/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y NOTIFICACION DE ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACION-No significa un ejercicio arbitrario o desproporcionado

La publicación por aviso en la página web de la DIAN y en un lugar de acceso al público de la misma entidad cuando son devueltas las notificaciones por correo, no desconoce el debido proceso, el orden justo ni el deber de garantizar los derechos de las personas, ya que la previsión legal de este mecanismo de notificación: (i) es desarrollo de la potestad de configuración legislativa -en este caso, extraordinaria- en materia de procedimientos administrativos y del deber constitucional de contribución a la financiación de los gastos del Estado y la sociedad; (ii) no significa un ejercicio arbitrario o desproporcionado de tal potestad de configuración de los procedimientos administrativos y de las notificación de las actuaciones de la administración, ya que solo se activa, como mecanismo subsidiario, a partir del incumplimiento de la carga razonable que recae en el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante de informar a la autoridad tributaria de la dirección en la que desea ser notificado. La notificación de las actuaciones administrativas tributarias a la antigua dirección durante tres meses, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada, y la búsqueda de la dirección de un contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante que no ha registrado ninguna dirección, a través de guías y directorios, no desconoce el deber de diligencia del Estado ni el debido proceso, ya que: (i) es desarrollo de la potestad de configuración legislativa y del deber constitucional de contribución a la

financiación de los gastos del Estado y la sociedad; (ii) y contribuye a garantizar la efectiva y célere comunicación de los actos administrativos al contribuyente, razón por la cual no puede considerarse arbitraria ni desproporcionada.

Referencia: expediente D-9195

Actor: Juan Pablo Barrios Reina y Marcela Ayala Espejo.

Demanda de inconstitucionalidad contra: parcial contra el artículo 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Juan Pablo Barrios Reina y Marcela Ayala Espejo presentaron demanda de inconstitucionalidad -parcial- contra de los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Las disposiciones demandadas -expresiones subrayadas-, son las siguientes:

(Enero 10)

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011

DECRETA:

Artículo 58. Notificaciones devueltas por el correo. El artículo 568 del Estatuto Tributario,

modificado por el artículo 47 de la Ley 1111 de 2006, quedará así:

“Artículo 568. Notificaciones devueltas por el correo. Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal”

Artículo 59. Dirección para notificaciones. El artículo 563 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 563. Dirección para notificaciones. La notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada.

Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la Administración de Impuestos, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la Administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria.

Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Administración le serán notificados por medio de la publicación en el portal de la web de la DIAN, que deberá incluir mecanismos de búsqueda por

número identificación personal.

Artículo 61. Notificaciones por correo. Modifíquese el inciso tercero del artículo 567 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 56 del Decreto 1232 de 2001, el cual quedará así:

“Las actuaciones notificadas por correo que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en el portal web de la DIAN que deberá incluir mecanismos de búsqueda por número de identificación personal; la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el responsable, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación en el portal o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal.

Cuando no haya sido posible establecer la dirección del investigado por ninguno de los medios señalados anteriormente, los actos administrativos se deberán notificar mediante aviso en el portal web de la DIAN, que deberá incluir mecanismos de búsqueda por número de identificación personal”.

Artículo 62. Notificaciones devueltas por correo. Modifíquese el inciso primero del artículo 18 del Decreto 2245 de 2011, el cual quedará así:

“Las actuaciones y actos administrativos enviados a notificar por correo que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en el portal web de la DIAN, la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el responsable, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación en el portal.

Parágrafo. El inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2245 de 2011, quedará así: “Cuando no haya sido posible establecer la dirección del investigado por ninguno de los medios señalados anteriormente, los actos administrativos se deberán notificar mediante aviso en el portal web de la DIAN.”

Los demandantes solicitan la declaración de inexequibilidad de las expresiones normativas demandadas, por los siguientes cargos:

2.1. Desconocimiento de la obligación de garantizar un orden justo (Preámbulo de la C.P.), violación del deber de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la C.P., y vulneración del debido proceso (CP artículos 2º y 29), por los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012

2.1.1. Se señala que los artículos acusados no garantizan un orden social justo para los contribuyentes, ya que “establecen un procedimiento que descarga de la administración tributaria la exigencia de actuar de forma diligente al momento de notificar sus actos” con la excusa de evitar a la ciudadanía trámites innecesarios. En este sentido, consideran que es la misma Administración, quien debería asegurar los mecanismos suficientes y eficientes para hacer conocer sus actuaciones a los contribuyentes y notificarlos. Por consiguiente, el que el Legislador extraordinario haya trasladado esta carga a los ciudadanos, constituye un hecho desajustado a las garantías consagradas en el Preámbulo de la Constitución, ya que el administrado no tiene el deber de dirigirse a la DIAN, o de ingresar de forma permanente en la página web de dicha entidad, para verificar si en algún momento es requerido por la misma, más aún si se tiene en cuenta que no todos los contribuyentes tienen acceso a Internet ni saben como adelantar el proceso de verificación por este medio.

2.1.2. Se entienden desconocidos los artículos 2º y 29 superiores, en la medida en que las normas demandadas imponen al ciudadano una carga adicional en materia tributaria y desconocen el debido proceso en esta actuación administrativa, dado que “la debida forma de esta clase de notificación consiste en que la administración asuma la totalidad de la carga de hacer saber al contribuyente de una manera efectiva y accesible, los requerimientos que le corresponden”. En este orden de ideas, se advierte que la notificación, tal y como está contemplada en las normas acusadas, genera una carga excesiva para el contribuyente, ya que cuando las disposiciones señalan que “las actuaciones y actos administrativos enviados a notificar por correo que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en el portal web de la DIAN”, se admite que la Administración pueda alegar cualquier razón para no notificar debidamente al contribuyente dejando de actuar de manera diligente y adecuada. También viola la Constitución, el hecho de que se realice la notificación por aviso porque implica que el

ciudadano debe acudir a las instalaciones de la entidad para verificar si tiene notificaciones.

2.2. Desconocimiento específico del derecho al debido proceso y de la obligación de la Administración de actuar diligentemente con respecto a sus actuaciones, por el artículo 59 de Decreto Ley 019 de 2012 (art. 29 C.P.).

En particular, el artículo 59 del Decreto Ley 019 de 2012, se considera contrario a la Carta porque la expresión que establece que “la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada”, se opone a las garantías constitucionales, al debido proceso y a las cargas que corresponden a la Administración, cuyo deber es asegurarse de que el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, conozca efectivamente sus actuaciones, más aun si éste ha sido diligente y le ha informado a la entidad su nueva dirección para ser notificado. Siendo así, es incoherente que se le notifique al contribuyente en la antigua dirección en un término de tres meses, existiendo una alta probabilidad de que la notificación sea devuelta, y que el ciudadano deba entonces acudir directamente a la entidad o verificar la existencia de algún proceso en la página web. De otro lado, el inciso segundo del artículo 59, en relación con la expresión “o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de la información oficial, comercial o bancaria”, desconoce el debido proceso y la obligación de la Administración de actuar diligentemente con respecto a las actuaciones que debe adelantar, porque la utilización de las guías es problemática y podría llevar a casos de homonimia, o de direcciones que ya no corresponden, o que el contribuyente no frecuenta, entre otras.

3. Intervenciones

3.1. En relación con el primer cargo, por desconocimiento de la obligación de garantizar un orden justo (Preámbulo de la C.P.), violación del deber de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la C.P., y vulneración del debido proceso (C.P. artículos 2º y 29).

3.1.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre este cargo por carecer del

requisito de suficiencia ya que el demandante parte de una interpretación parcial e incompleta de las normas acusadas. En efecto, el demandante supone que las normas acusadas reemplazaron los métodos de notificación tradicionales para acoger la notificación cibernética, omitiendo que la notificación por página web es supletoria, y que solo tiene lugar cuando los demás mecanismos de notificación han sido agotados sin éxito.

3.1.2. Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

Pide a la Corte abstenerse de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda ya que carece de los requisitos de pertinencia, certeza y especificidad. Las normas acusadas se limitan a cambiar el medio de comunicación establecido originalmente en el Estatuto Tributario, es decir el aviso en un diario de amplia circulación, por la publicación del mismo aviso en la página web de la respectiva entidad, pero no cambia las reglas de notificación de los actos administrativos. La modificación introducida por el Decreto 019 de 2012, responde a la tendencia generalizada en la actualidad consistente en sustituir el papel periódico por los medios en línea, y no es novedosa ya que la notificación por medios electrónicos se incorporó a la legislación tributaria mediante el artículo 46 de la Ley 1111 de 2006, y que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-624 de 2007. La incorporación de este tipo de notificación no contradice sino que desarrolla el principio de debido proceso y responden a la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional. Lo anterior sin contar que el modo o la tecnología utilizada para notificar responde a un ejercicio de amplia configuración del legislador, delegada al Presidente mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias, y que comprende la posibilidad de actualizar los medios de comunicación para la publicación de los actos administrativos en desarrollo de los principios de eficacia y celeridad.

3.1.3. Ministerio de Transporte

La demanda no identifica cuales son las cargas o deberes que la administración incumple, ni los trámites necesarios que se han dejado de realizar vulnerando el debido proceso y el principio de publicidad. Por el contrario, en virtud del principio de celeridad eficiencia, eficacia y economía, se justifica el uso de tecnologías de la información y comunicaciones para lograr la máxima diligencia en los procesos administrativos. Asimismo, no se encuentra que las normas acusadas prioricen algunos procedimientos sobre otros. Se indica que el

Estatuto Tributario ha previsto el uso de estas tecnologías para las diferentes actuaciones administrativas, lo cual evidencia que se trata de una política de Estado.

3.1.4. Ministerio de Defensa

El desarrollo de los medios electrónicos de comunicación ha sido reconocido por la legislación colombiana como instrumentos para mejorar la actividad de la administración, tal y como se desprende el artículo 26 del Decreto Ley 2150 de 1995, la Ley 527 de 1999, la Ley 790 de 2002 y la Ley 962 de 2005. Así, la administración puede acudir a los medios electrónicos para notificar sus actos, circunstancia que ha sido considerada constitucional por la jurisprudencia de la Corte. Esta práctica se inscribe en la política de “Gobierno en línea” que se relaciona con la estrategia para lograr los objetivos de la agenda de conectividad, mejorando el funcionamiento del Estado, promoviendo los principios de transparencia y control social sobre la gestión pública y fortaleciendo la función del Estado al servicio del ciudadano a través de las tecnologías de la información. De ninguna manera se desconocen los derechos que alegan los demandantes, y más bien las normas acusadas, al establecer de manera subsidiaria la notificación electrónica, garantizan el derecho a la defensa de los contribuyentes.

3.1.5. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Los medios electrónicos como forma válida para notificar los actos administrativos, no representan una novedad del Decreto Ley 019 de 2012, ya que el derecho evoluciona acorde con la tecnología del mundo moderno y globalizado, y Colombia no es ajena al derecho viviente en materia electrónica. No es admisible apelar a la imposibilidad de acceder a la web para argumentar que esta no debe utilizarse, porque lo anterior equivaldría a mantener al país en el atraso y sería antidemocrático. De acuerdo con lo anterior, se citan normas relacionadas con nuevas tecnologías y notificación electrónica tales como la Ley 527 de 1999, la Ley 1111 de 2006, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012. Se resalta que las normas acusadas se refieren a la notificación electrónica de manera supletoria, cuando no se puede notificar de manera personal a la dirección que tiene el deber de informar el contribuyente. Se recuerda que el artículo 555-2 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 863 de 2003, introduce el registro único tributario como un documento electrónico que debe elaborar el contribuyente de modo previo al inicio de sus

actividades, en donde consigna como información básica la dirección para efectos tributarios. De esta manera, el RUT administrado por la DIAN, es el mecanismo para identificar, ubicar y clasificar a las personas que tengan calidad de contribuyentes, y se constituye en una de las formas válidas con las que cuenta la Administración para localizarlos y darles a conocer sus actos. Se advierte que quienes realicen trámites ante la DIAN, deben interesarse por saber su resultado por lo que es natural que se acerquen a la Dirección Seccional de su domicilio para conocerlo.

3.1.6. Departamento Administrativo de la Función Pública

Señala que antes de la expedición del Decreto 019 de 2012, la notificación se realizaba de manera subsidiaria en un diario de amplia circulación del lugar donde perteneciera la dirección registrada en el RUT. Por ende, la modificación consistió, no en suprimir los otros medios de notificación ordinarios, sino en realizar la notificación subsidiariamente en la página web, garantizando una actuación administrativa más eficiente, eficaz, rápida y práctica. Este procedimiento debe por lo demás realizarse una vez se implemente el Sistema Único de Información de trámites –SUIT, caga que asume la administración, al igual que la notificación ordinaria. Existe además una extensa jurisprudencia constitucional en materia de notificación de las actuaciones surtidas por la administración, que avalan la constitucionalidad de este tipo de mecanismos.

3.1.7. Departamento Nacional de Planeación

Las disposiciones anteriores a la modificación introducida por las normas acusadas, también contemplaban las circunstancias en las cuales la notificación no pudiera realizarse debido a la devolución del correo, por lo cual se acudía a notificar mediante un diario de circulación nacional, tal y como lo señalaba el artículo 568 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 47 de la Ley 1111 de 2006, el artículo 56 del Decreto 1232 de 2001, modificadorio del artículo 567 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 18 del decreto 2245 de 2011. Así, la modificación del Decreto 019, consistió en incluir el uso del portal WEB de modo subsidiario, es decir luego de agotar las pesquisas respecto del investigado, lo cual representa una salida extrema pero aún así legítima. Lo anterior responde al grado de penetración de estas tecnologías en Colombia, ante lo cual la regulación antitrámites ha considerado que estas sirven de apoyo al ciudadano, o “ciberciudadano”, tal y como se ha plasmado en normas

como la Ley 527 de 1999, la Ley 962 de 2005 y la Ley 1437 de 2011. De este modo, resulta más garantista y eficaz utilizar la página web de la entidad, que sujetarse a la publicación en un diario de amplia circulación; además no se le impone una obligación adicional al contribuyente, ya que en todo caso, este debería consultar diarios de circulación nacional o regional.

Considera que las apreciaciones de los demandantes están descontextualizadas de la realidad y desconocen la política de telecomunicaciones del Gobierno Nacional orientada a conectar a todo el país a Internet.

Estima que los cargos propuestos carecen de asidero constitucional porque la notificación publicada en el portal web, que se realiza solo cuando es imposible ubicar físicamente al sujeto procesal, garantiza el debido proceso y el artículo 209 de la C.P., al unificar en un solo portal de fácil acceso para el ciudadano la información sobre sujetos procesales ante la DIAN. De este modo se modifica la notificación mediante diario, que sí era restrictiva de los derechos del contribuyente porque exigía, entre otras cosas, que el ciudadano comprara a diario todos los periódicos de amplia circulación para conocer si era sujeto procesal ante la DIAN. Así, el Presidente de la República cumplió el mandato que el legislador ordinario le confirió en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, de reformar los procedimientos innecesarios existentes en la Administración, facilitando al ciudadano su notificación mediante la digitación de su número de identificación personal.

3.2. En referencia al segundo cargo consistente en el desconocimiento del derecho al debido proceso y de la obligación de la Administración de actuar diligentemente con respecto a sus actuaciones, por el artículo 59 de Decreto Ley 019 de 2012 (art. 29 C.P.).

3.2.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Advierte que el cargo resulta insuficiente, abstracto y poco preciso, porque la demanda se limita a afirmar que la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria, puede dar lugar a equívocos, argumentando falta de idoneidad de los medios tradicionales de ubicación de las personas, asunto que, de acuerdo con la intervención, no corresponde determinar al juez constitucional. Por estas razones solicita la inhibición de la Corte con respecto a este cargo.

3.2.2. Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

El artículo acusado es una garantía del debido proceso y del principio de publicidad de las actuaciones administrativas porque salvaguarda la actuación de la Administración respecto de los cambios de dirección de los contribuyentes, teniendo en cuenta que es posible validar las notificaciones que por cualquier motivo se efectúen en una dirección que ha sido cambiada. El término de tres meses guarda proporcionalidad con los términos generales para la contestación de requerimientos y a la interposición de recursos tributarios. La utilización de guías telefónicas, directorios e información oficial para establecer la dirección de los contribuyentes también garantizan el debido proceso y el derecho a la defensa de los contribuyentes quienes tienen la opción de ser notificados a direcciones que hayan registrado antes otras autoridades o entidades privadas.

3.2.3. Ministerio de Defensa

Se precisa que una de las obligaciones del contribuyente es la de indicar la dirección para las notificaciones y que debe estar pendiente en los tres meses siguientes al cambio de dirección, situación que de manera alguna desconoce el debido proceso, porque asegura que la administración haga conocer al ciudadano sus actuaciones.

3.2.4. Departamento Administrativo de la Función Pública

La utilización de guías telefónicas, directorios e información oficial para ubicar a los contribuyentes, no desconoce el debido proceso, y más bien pone de presente la obligación del contribuyente de actualizar su dirección de notificaciones, conforme a los deberes y obligaciones que impone la calidad de colombiano, tal y como lo establece el artículo 95 de la C.P..

3.2.5. Departamento Nacional de Planeación

Solicita la inhibición de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre este cargo, en la medida en la que los demandantes interpretan las normas acusadas, en el sentido de que la administración no debe adecuarse a la nueva dirección informada por el contribuyente, sin embargo, la realidad es que el artículo 59 del Decreto tiene una expresión de contraste, “sin perjuicio”, que significa, acorde con el artículo 564 del Estatuto tributario, que la nueva

dirección sí es tenida en cuenta por la administración tributaria. De otro lado, la utilización de guías, directorios y otros mecanismos, contrario a lo que consideran los demandantes, demuestran la diligencia de la administración en el proceso de notificación, búsqueda y ubicación del contribuyente. En efecto, se dispone que la notificación se realice en la dirección proporcionada por el ciudadano; en caso de no tener esa información, se acude a otros medios como las guías telefónicas, los directorios y la información oficial; y si aún así no es posible ubicar la dirección del contribuyente, se notificará en la página web. Se trata entonces de un proceso en el que se van descartando opciones para la notificación y que son cumplidas por la administración tributaria en la secuencia anteriormente descrita.

3.2.6. Charry Mosquera Abogados Asociados & Cía S.A.S.

La demanda carece de certeza porque malinterpreta el alcance de la disposición acusada, al considerar equivocadamente que la DIAN notificará al contribuyente en su antigua dirección. En realidad la norma establece que, sin perjuicio de la nueva dirección reportada por el contribuyente, la antigua contará con una validez adicional de tres meses, lo que permite suponer que la Administración podría notificar en ambas direcciones. La búsqueda de los contribuyentes que no informaron su dirección a la Administración, por medio de guías telefónicas y bases de datos, en lugar de ser un problema trae soluciones ante la negligencia del ciudadano.

3.3. Intervenciones extemporáneas

3.3.1. La Universidad del Rosario solicita a la Corte declarar la constitucionalidad parcial de las normas acusadas. Aduce que la información que se pretende publicar a través de la página web de la DIAN es de carácter privado del contribuyente, por lo que al ser publicados, ponen en peligro la reserva tributaria y vulneran el derecho a la intimidad, ya que cualquier persona puede acceder al portal de la DIAN y consultar dicha información. De otro lado, se señala que el contribuyente tiene la obligación de informar su dirección o el cambio de la misma para las notificaciones de la DIAN al momento de inscribirse en el RUT o de actualizarlo. Si hay un cambio de dirección, la norma dispone que se notifique al contribuyente en la antigua y en la nueva dirección. La utilización de guías telefónicas y directorios es legítima porque permite a la DIAN cumplir con la obligación de recaudar

tributos.

3.3.2. El Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia se pronunció de manera extemporánea sobre la demanda de la referencia solicitando a la Corte que declare constitucionales las normas acusadas. En efecto, las disposiciones demandadas no se encuentran aisladas sino que se integran con otras que ordenan el régimen de notificaciones de los actos administrativos de contenido tributario y que deben ser interpretadas de forma sistémica. La notificación por Internet es un mecanismo supletorio, que se realiza después de haber intentado notificar directamente del acto al obligado tributario. Con respecto a la norma que se refiere a la validez durante tres meses de la última dirección dada de baja en el registro tributario, se trata de una norma acorde con la C.P. y no genera inseguridad jurídica para el administrado porque está legalmente establecida. Por su parte, la utilización de guías telefónicas y otros mecanismos, sirve para precisar la dirección del contribuyente. Así, no se desconocen los derechos alegados por los demandantes.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

Considera que la demanda no cumple con los mínimos requisitos argumentativos requeridos, ya que se sustenta en las meras apreciaciones de los demandantes sobre las normas acusadas. De este modo, los argumentos se fundamentan en el hecho de que se traslada de manera injusta la carga de la notificación a los ciudadanos. La Vista Fiscal estima que los cargos formulados no tienen en cuenta que la notificación en la página web de la DIAN no es la forma principal de notificación de los actos administrativos tributarios, y que si el aviso se remite a la dirección reportada y es devuelto, no será posible acusar a la administración de falta de diligencia, sino más bien en la falta de cuidado del ciudadano al no informar de manera oportuna los cambios en la dirección reportada, situación que de alguna manera se remedia mediante la notificación supletiva mediante página web. De otro lado, resalta que el aviso publicado en la página web, a diferencia del que se publica en diarios de amplia circulación nacional, puede ser consultado en varias oportunidades con el número de identificación personal del interesado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada por dos ciudadanos colombianos, contra una disposición vigente contenida en el Decreto Ley 019 de 2012. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos

La Corte Constitucional, en guarda de la supremacía de la Constitución, resolverá lo siguiente:

2.1. Si la notificación de los actos administrativos tributarios mediante aviso publicado en el portal web de la DIAN o en las instalaciones de la entidad, desconoce el debido proceso, la obligación de garantizar un orden justo, así como el deber de asegurar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la C.P., al trasladar al ciudadano una carga que es exclusiva de la administración y que consiste en tener que ingresar de forma permanente en la página web o dirigirse a las instalaciones de dicha entidad, para verificar si en algún momento es requerido por la misma, ya que la administración podría acudir a este tipo de notificación cuando por cualquier razón no sea posible notificar por correo.

3. Marco jurídico

3.1. El Decreto Ley 019 de 2012.

3.1.1. El Decreto Ley 019 de 2012, conocido como la Ley Antitrámites, fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, y que en su artículo 75 prescribe lo siguiente:

ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

PARÁGRAFO 2o. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales.

3.2.2. Se trata de un Decreto de 230 artículos cuyo objetivo es fortalecer los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad y establecer una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, en el marco de una Administración Pública que garantice los derechos de las personas naturales y jurídicas, suprimiendo o reformando trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios. Tal y como se establece en el Capítulo sobre “Principios y normas generales aplicables a los trámites y procedimientos administrativos”, artículo 1º de esta disposición:

ARTICULO 1. Objetivo general. Los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

En tal virtud, el presente decreto tiene por objeto suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública, con el fin de facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

En las consideraciones del Decreto Ley, se resaltan igualmente los principios eficiencia, equidad y economía que deben ser cumplidos por las instituciones de la Administración, atendiendo las necesidades del ciudadano para garantizar la efectividad de sus derechos y bajo los postulados de la buena fe y los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que deben regir las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas.

3.2. Los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012

Las disposiciones demandadas regulan el proceso de notificación de las actuaciones administrativas tributarias.

3.2.1. Los artículos 58, 61 y 62 del Decreto 019 de 2012, se refieren específicamente a las notificaciones devueltas por correo, modificando normas del Estatuto Tributario, del Decreto 2685 de 1999 y del Decreto 2245 de 2011, respectivamente. Dichos artículos disponen que la notificación personal por aviso en el portal web de la DIAN, se realizará cuando las notificaciones por correo sean devueltas y en tanto no sea posible establecer la dirección del investigado.

3.2.2. El artículo 59 por su parte, modifica el artículo 563 del Estatuto Tributario. Dicha norma determina las reglas sobre las direcciones para notificaciones, estableciendo que la antigua dirección continuará siendo válida durante tres meses luego de que el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante comunique la nueva dirección, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada. Además, dispone que, cuando no se hubiera informado una dirección a la DIAN, la administración podrá notificar sus actuaciones administrativas al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante directamente o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios e información oficial, comercial o bancaria.

4. Las notificaciones: publicidad y debido proceso

4.1. El principio de publicidad y la notificación de las actuaciones administrativas como garantía del derecho al debido proceso

4.1.1. El artículo 29 de la Constitución Política define el debido proceso como un derecho fundamental de aplicación inmediata aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Se halla relacionado íntimamente con el principio de legalidad, ya que la aplicación de normas preexistentes y decididas democráticamente, constituye un límite a la actuación administrativa que evita arbitrariedades por parte de las autoridades y protege los derechos de los ciudadanos en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas[1]. Específicamente, el debido proceso administrativo se consagra en los artículos 29, 6 y 209 de la C.P. Y la jurisprudencia lo ha definido como:“(i) el conjunto

complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[2]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[3]. De este modo, el desconocimiento del debido proceso administrativo, supone también la violación del derecho de acceso a la administración de justicia y transgrede los principios de igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción que gobiernan la actividad administrativa[4].

4.1.2. Uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones[5], las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal. La realización del principio de publicidad, considerado como un mandato de optimización que “depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes”[6], compete al Legislador y varía de acuerdo con el tipo de actuación. Asimismo, requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos.

4.1.3. Precisamente, una de las formas en las que se concreta el principio de publicidad es a través de las notificaciones, actos de comunicación procesal que garantizan el “derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción”[7]. A través de la notificación se materializan los principios de publicidad y contradicción en los términos que establezca la ley, de modo que sólo cuando se da a conocer a los sujetos interesados las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria y para la interposición de recursos[8]. En otras palabras, los

actos judiciales o de la administración son oponibles a las partes, cuando sean realmente conocidos por las mismas, a través de los mecanismos de notificación que permitan concluir que tal conocimiento se produjo[9]. Adicionalmente, este procedimiento otorga legitimidad a las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales[10].

4.1.4. Compete al legislador regular los diferentes procesos judiciales y administrativos, señalando sus etapas y ritualidades teniendo en cuenta los bienes jurídicos objeto de protección y las finalidades que se persiguen[11]. En otras palabras, la reglamentación del proceso de notificación hace parte del amplio margen de configuración del Legislador[12], sin que dicha atribución pueda considerarse absoluta e ilimitada, pues se encuentra restringida por los fines, valores y principios consagrados en la Constitución.[13]

4.1.5. Con respecto a la notificación de las actuaciones administrativas, de carácter particular y concreto, el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, en el artículo 67 se establece que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, mediante la entrega al interesado, de la copia íntegra, auténtica y gratuita de acto administrativo. La notificación personal también se podrá realizar por medio electrónico en determinados casos y siempre que el interesado acepte ser notificado de esta manera, o por estrados. Asimismo, el artículo 68 del mismo Código, dispone que de no existir otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal y se establece que “Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días”. De no hacerse la notificación personal al cabo de cinco días del envío de la notificación, se realizará por aviso que se remitirá igualmente al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil.

4.2. La notificación electrónica en la legislación colombiana y en la jurisprudencia

4.2.1. Varias normas han regulado temas relacionados con la incorporación de nuevas tecnologías en los procedimientos y actuaciones judiciales y administrativas, como la Ley

527 de 1999 “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.

Asimismo, el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, que regula lo relativo a la notificación electrónica, establece que “Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración”.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 794 de 2003 que modifica el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil, establece en el Parágrafo, que los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Colombia, deberán registrar una dirección electrónica para notificaciones.

De otro lado, la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” dispone que para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, puedan utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas, debiendo las entidades y organismos de la Administración Pública, hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan, para permitir su utilización. Asimismo se contempla la publicidad electrónica de normas y actos generales emitidos por la administración pública. Además, se regula la publicidad y notificación de los actos de registro y término para recurrir, mediante la publicación de las mismas en medio electrónico público.

Entre otras normas sobre notificación electrónica, la Ley 1111 de 2006 “Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, adiciona al Estatuto Tributario, una disposición sobre notificación electrónica de los actos administrativos que decidan recursos y a las actuaciones que en

materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente, estableciendo que esta “se realizará a la dirección electrónica o sitio electrónico que asigne la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación, con las condiciones técnicas que establezca el reglamento”. Por su parte, el artículo 45 que modifica el artículo 565 del Estatuto Tributario, establece que en general las actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente, o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente, y agrega que las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, por edicto o por notificación electrónica.

4.2.2. Algunas de estas disposiciones fueron examinadas por la Corte Constitucional que tiene una extensa jurisprudencia en materia de notificaciones, en especial de las actuaciones administrativas. Por ejemplo, la sentencia C-1114 de 2003 al analizar el artículo 5º de la Ley 788 de 2002 que regula la notificación por correo en el procedimiento tributario, incluyendo para estos efectos también el correo electrónico, consideró que a través de este mecanismo se volvía efectivo el principio de publicidad y por ende el debido proceso, dado que hacía posible que las personas interesadas fueran notificadas de los actos administrativos. Se señaló que en el marco de las competencias del legislador, es legítimo que éste adecue el sistema de notificaciones a los nuevos y mejores avances tecnológicos, ya que es necesario actualizar los regímenes jurídicos para darle fundamento al intercambio electrónico de datos, como ocurrió con la Ley 527 de 1999, o el artículo 29 de la Ley 794 de 2003. No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido también que, en la incorporación de los avances tecnológico en los procesos de notificación, no puede perderse de vista el fin del mismo, que consiste en lograr comunicar al sujeto, las actuaciones judiciales o administrativas que puedan interesarle.

También la sentencia C-624 de 2007, en la que se estudió una demanda contra el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006, que modificó el artículo 565 del Estatuto Tributario, citado anteriormente, la Corte reiteró la constitucionalidad de los mecanismos de notificación electrónica, estableciendo que “estas normas están estrechamente relacionadas con la materialización del debido proceso administrativo en los procedimientos tributarios, aduaneros y cambiarios, en tanto prevén mecanismos eficaces para la notificación de las actuaciones de la administración”[15].

Esta jurisprudencia fue recordada en la sentencia C-980 de 2010, al señalar que, tal y como lo ha reconocido la Corte en múltiples decisiones[16], en el marco de los diferentes tipos de notificación dispuestas por el legislador, la que se realiza por correo[17], incluido el electrónico, representa un mecanismo adecuado, idóneo y eficaz, que garantiza el principio de publicidad y el debido proceso, porque es una manera legítima de poner en conocimiento de un determinado proceso o actuación administrativa, a los sujetos interesados.

4.3. Las formas principales y subsidiarias de notificación

4.3.1. Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado entre las notificaciones ordinarias y las subsidiarias. Con respecto a los mecanismos subsidiarios de notificación de las actuaciones administrativas tributarias, ha reconocido la validez de emplearlos cuando no es posible notificar al contribuyente a través de los medios ordinarios. Así, en la sentencia C-929 de 2005, se estudió la constitucionalidad del artículo 568 del Decreto 624 de 1989, que similarmente al caso que actualmente se revisa, consagraba el procedimiento a seguir cuando las actuaciones realizadas por la Administración Tributaria son notificadas por correo y por cualquier causa son devueltas. En aquella ocasión la Corte manifestó que “la notificación personal es la forma principal de notificar esa clase de actos y la notificación por edicto la forma subsidiaria, contrario a lo sostenido por el actor cuando afirma que la notificación por edicto primaría sobre la personal para los efectos del artículo 565 del Estatuto Tributario en el aparte acusado”. Dicha interpretación se fundamenta en la posición que sobre la materia ha sostenido el Consejo de Estado, al establecer que “el edicto solamente se convertirá en notificación principal cuando a pesar de habersele enviado al contribuyente la citación para lograr su comparecencia, éste no se hace presente a efectos de llevar a cabo la notificación personal de los actos que deciden los recursos”[18]. En este orden de ideas, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia tributaria y en relación con la fijación de los mecanismos de notificación, y así, se ha asegurado de consagrar todos los medios para hacer conocer al contribuyente las actuaciones administrativas. De este modo, la notificación por edicto resultaría respetuosa de la C.P. y garantizaría el principio de publicidad porque tendría como finalidad dar a conocer al contribuyente de la decisión de la administración.

4.3.2. Tal y como lo señaló la sentencia C-783 de 2004, los diferentes tipos de procesos

regulados en la legislación colombiana, prevén mecanismos principales y supletorios de notificación de las diversas actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas.

En el procedimiento civil se contemplan varias modalidades de notificación: personal, por aviso, por estado, por edicto, en estrados y por conducta concluyente. Evidentemente la notificación personal es la que mejor garantiza el derecho de defensa. En la sentencia, C-925 de 1999[19], se estableció que para materializar el principio de seguridad jurídica y debido proceso, es necesario que los sujetos interesados se enteren de la existencia de procesos mediante la notificación personal del auto admisorio y la providencia. En este sentido, “sólo en cuanto no sea posible cumplir con la diligencia de la notificación personal, es pertinente recurrir a los demás actos supletivos de comunicación: al edicto emplazatorio, cuando el interesado en informar la decisión manifieste desconocer el lugar de habitación o de trabajo de quien debe ser notificado personalmente (C.P.C. art. 318); o al aviso, en los casos en que este último no es hallado en la dirección indicada en la demanda o se impida la práctica de la diligencia de notificación personal (C.P.C. art. 320).”[20] La sentencia C-783 de 2004 igualmente reconoció que, si bien el legislador establece como principal la notificación personal porque garantiza de mejor manera el derecho de defensa y de contradicción de los sujetos interesados en un proceso, también ha regulado otras formas de notificación de carácter subsidiario para agilizar la administración de justicia y favorecer el principio de convivencia pacífica consagrada en el Preámbulo de la C.P..

En materia disciplinaria, el Alto Tribunal ha reiterado que las notificaciones se realizan personalmente, por estrado, por edicto o por conducta concluyente, advirtiendo que “la notificación por edicto prevista en el artículo 87 no es una notificación principal sino subsidiaria, es decir, que opera cuando no es posible la notificación personal”[21].

En relación con las actuaciones administrativas, la jurisprudencia ha señalado que contar con medios subsidiarios de notificación es parte del procedimiento normal de las actuaciones administrativas, dado que de este modo se ofrece una solución válida en casos en los que no es posible realizar notificaciones personales, garantizando el principio de celeridad y los derechos e intereses ciudadanos. Sin embargo los mecanismos subsidiarios no remplazan a los principales y deben ser utilizados únicamente después de agotar los recursos disponibles para comunicar personalmente las actuaciones administrativas[22].

4.3.3. En síntesis, la jurisprudencia reconoce que, en principio, en las diferentes etapas procesales la notificación pueda surtir de diversas maneras, de modo que una vez agotadas las posibilidades de notificar personalmente a los sujetos interesados, se opte por comunicarles las decisiones o actuaciones judiciales o administrativas, a través de mecanismos subsidiarios, que no remplazan a los principales, pero que logran garantizar el principio de publicidad y el debido proceso.

5. Cargo 1º: Desconocimiento de la obligación de garantizar un orden justo (Preámbulo de la C.P.), violación del deber de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la C.P., y vulneración del debido proceso (C.P. artículos 2º y 29), por los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012.

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

La demanda de inconstitucionalidad señala que la notificación de los actos administrativos tributarios mediante aviso publicado en el portal web de la DIAN o en las instalaciones de la entidad, desconoce el debido proceso (CP, art 29), la obligación de garantizar un orden justo (CP, Preámbulo), así como el deber de asegurar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Ley Superior (CP, art 2), al trasladar al ciudadano una carga que es exclusiva de la administración y que consiste en tener que ingresar de forma permanente en la página web o dirigirse a las instalaciones de dicha entidad, para verificar si en algún momento es requerido por la misma, ya que la administración podría acudir a este tipo de notificación cuando “por cualquier razón” no sea posible notificar por correo.

5.2. Análisis del cargo

A partir del análisis de las normas y la jurisprudencia en materia de notificaciones, la Corte estima que el cargo presentado por los demandantes, en el sentido de que desconoce el debido proceso, el orden justo y el deber del Estado de garantizar los derechos ciudadanos, el hecho de notificar los actos administrativos tributarios mediante aviso publicado en el portal web de la DIAN o en las instalaciones de la entidad, no está llamado a prosperar.

5.2.1. Es importante recordar que la notificación, como acto de comunicación de las actuaciones de la administración, puede realizarse a través de diferentes mecanismos que han sido claramente señalados por las normas que regulan este procedimiento.

Específicamente en temas tributarios, los artículos 58, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012, que se demandan, disponen que la notificación mediante aviso procede únicamente en los casos en los cuales el correo sea devuelto. Lo anterior, significa que la notificación por aviso no es el mecanismo principal sino subsidiario de comunicación al contribuyente. Cabe anotar que la expresión “que por cualquier razón sean devueltas” no debe interpretarse desde la mala fe de la administración, como lo hacen los demandantes, sino como una fórmula que garantiza la posibilidad de activar otras formas de notificación para que el contribuyente tenga conocimiento de las actuaciones administrativas.

5.2.2. El que el aviso no se publique en diarios de amplia circulación nacional, sino en el portal web de la DIAN, de ninguna manera desconoce los derechos al debido proceso, la obligación de garantizar un orden justo y el deber de asegurar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución. Como se anotó anteriormente, la legislación ha empezado a adaptarse a las nuevas tecnologías en todo tipo de procesos, y la jurisprudencia ha considerado válido incorporar los avances en materia de comunicaciones, a las diferentes actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas, incluida la notificación.

5.2.3. Contrario a lo sostenido por los demandantes, plantear la alternativa del aviso por página web demuestra el esfuerzo del Estado por encontrar alternativas que hagan más eficaz la comunicación de las actuaciones administrativas tributarias al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante. En efecto, estas comunicaciones pueden ser consultadas simplemente administrando el número de identificación del ciudadano, lo cual resulta más fácil y práctico que revisar todos los diarios de amplia circulación nacional para verificar la existencia de una actuación administrativa determinada. El argumento de que no todas las personas tienen acceso a Internet, tampoco es de recibo para esta Corporación: no solo contradice las estadísticas sobre conectividad en el país, sino que condena a la administración a mantenerse al margen de las nuevas posibilidades tecnológicas que facilitan la comunicación entre las autoridades y los ciudadanos.

5.2.4. En todo caso, de no ser posible consultar el aviso por Internet, el ciudadano cuanta con la posibilidad de trasladarse a las oficinas de la DIAN, donde se ha previsto que también se fije el aviso. No resulta desproporcionado ni irrazonable que el ciudadano revise por Internet o acuda a la DIAN para notificarse de las actuaciones administrativas que le

interesen. Lejos de ser una exigencia arbitraria, el que el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante esté atento a posibles actuaciones de la administración tributaria que le incumben, hace parte del mínimo deber de todo ciudadano.

5.2.5. Así, la Corte constata que las normas acusadas no desconocen el debido proceso, el orden justo ni el deber de garantizar los derechos de las personas, y que por el contrario, el legislador extraordinario cumplió cabalmente con el objetivo del Decreto Ley 019 de 2012, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, orientado a fortalecer los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad y establecer una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, en el marco de una Administración Pública que garantice los derechos de las personas naturales y jurídicas, suprimiendo o reformando trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios.

5.2.6. Además, es importante reiterar que la Constitución Política consagra entre los “deberes de la persona y el ciudadano”, entre otros, el de “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado” (CP, art 94.9). Este deber contributivo de rango constitucional que bajo criterios de equidad y de justicia tienen las personas, entraña la imputación legítima de otros deberes instrumentales concurrentes a la realización de la obligación tributaria principal, como los de realizar declaraciones sobre hechos constitutivos de riqueza o informar otro tipo de datos relevantes. Así, la atribución a los sujetos de cargas razonables de actuación -consulta personalizada en los portales web de la Dian-, a falta de cumplimiento del deber de informar a la administración la dirección en la cual puede ser notificado, corresponde al desarrollo de los deberes constitucionales vinculados a la obligación de contribuir a la financiación del poder público y de las necesidades ciudadanas, en condiciones de justicia y equidad, y en modo alguno una carga desproporcionada que afecte injustamente los derechos de las personas.

5.3. Conclusión del cargo

El Estado no desconoce el debido proceso, el orden justo ni el deber de garantizar los derechos de las personas, al establecer que, en caso de que las notificaciones por correo sean devueltas, se disponga su publicación por aviso, en la página web de la DIAN y en un lugar de acceso al público de la misma entidad, por lo siguiente: (i) la fijación de modos de notificación, se inscribe en el ámbito de la potestad de configuración del Legislador -

ordinario y extraordinario-; (ii) no se trata de una exigencia desproporcionada ni irrazonable para el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante a quien se le exige un mínimo de diligencia con sus propios asuntos; (iii) no es una carga que pese sobre el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante inexorablemente, ya que este mecanismo de notificación es subsidiario y puede en cualquier momento sustraerse del mismo con solo informar a la administración de la dirección a la que desea ser notificado; (iv) es un deber instrumental y concurrente al deber constitucional de todas las personas de contribuir a la financiación de los gastos del Estado.

6. Cargo 2º: Desconocimiento del derecho al debido proceso y de la obligación de la Administración de actuar diligentemente con respecto a sus actuaciones, por el artículo 59 de Decreto Ley 019 de 2012 (art. 29 CP).

6.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

De acuerdo con la demanda, el hecho de que la dirección antigua del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante siga siendo válida durante tres meses, y que la búsqueda de la dirección del ciudadano que no la ha suministrado a la administración tributaria se realice a través de directorios, guías e información oficial, desconoce el derecho al debido proceso y la obligación de la administración de actuar diligentemente con respecto a sus actuaciones.

6.2. Análisis del cargo

Teniendo en cuenta la jurisprudencia citada, la Corte concluye que el segundo cargo propuesto por los demandantes, tampoco está llamado a prosperar.

6.2.1. No se advierte infracción alguna de los deberes de diligencia de la administración, por el hecho de que una vez actualizada la nueva dirección, se sigan enviando durante tres meses las notificaciones a la antigua dirección y a la nueva. Por el contrario, es muestra de su diligencia para asegurarse de que el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante reciba la notificación. Es importante aclarar que, contrariamente a lo que parecen alegar los demandantes, la norma no dispone que una vez actualizada la dirección la notificación se seguirá enviando a la antigua dirección, sino que, como se acaba de señalar, dispone la validez simultánea de las dos direcciones para efectos de notificación. Es

la interpretación evidente y obvia cuando el artículo 59 del decreto Ley 019 de 2012 establece que “la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada” (subrayado fuera del texto).

6.2.2. De igual forma, no se vislumbra la violación del deber de diligencia del Estado, al señalar la norma acusada que, cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiera informado la dirección a la DIAN, la administración la verificará a través de la utilización de guías telefónicas, directorios y de información oficial, comercial y bancaria, para efectos de notificaciones. En efecto, es el ciudadano quien tiene el deber elemental de suministrar su dirección a la administración de impuestos; y solo cuando el contribuyente omite el cumplimiento de dicho deber, se dispone que sea la administración quien intente ubicar por los medios existentes la dirección de la persona. De esta manera, se pretende garantizar el debido proceso así como el principio de celeridad, haciendo que la administración asuma la carga de encontrar al ciudadano que no ha informado a la DIAN sobre su dirección, para comunicarle sus actuaciones.

6.2.3. De este modo, la Corte concluye que, en relación con el artículo 59 del decreto Ley 019 de 2012, las medidas que en el mismo se disponen son fruto del ejercicio legítimo de la potestad de configuración normativa que el Legislador ordinario confirió al Presidente de la República en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, y constituyen un desarrollo razonable de los deberes constitucionales de los ciudadanos para con el tesoro público, que además garantizan el debido proceso, procurando que el contribuyente sea notificado de las actuaciones administrativas y evitando dilaciones innecesarias en el trámite de cobro de los tributos.

7. Razón de la decisión

7.1. La publicación por aviso en la página web de la DIAN y en un lugar de acceso al público de la misma entidad cuando son devueltas las notificaciones por correo, no desconoce el debido proceso, el orden justo ni el deber de garantizar los derechos de las personas, ya que la previsión legal de este mecanismo de notificación: (i) es desarrollo de la potestad de configuración legislativa -en este caso, extraordinaria- en materia de procedimientos administrativos y del deber constitucional de contribución a la financiación de los gastos

del Estado y la sociedad; (ii) no significa un ejercicio arbitrario o desproporcionado de tal potestad de configuración de los procedimientos administrativos y de las notificación de las actuaciones de la administración, ya que solo se activa, como mecanismo subsidiario, a partir del incumplimiento de la carga razonable que recae en el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante de informar a la autoridad tributaria de la dirección en la que desea ser notificado.

7.2. La notificación de las actuaciones administrativas tributarias a la antigua dirección durante tres meses, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada, y la búsqueda de la dirección de un contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante que no ha registrado ninguna dirección, a través de guías y directorios, no desconoce el deber de diligencia del Estado ni el debido proceso, ya que: (i) es desarrollo de la potestad de configuración legislativa y del deber constitucional de contribución a la financiación de los gastos del Estado y la sociedad; (ii) y contribuye a garantizar la efectiva y célere comunicación de los actos administrativos al contribuyente, razón por la cual no puede considerarse arbitraria ni desproporcionada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas en los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, por los cargos examinados en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Ausente con excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] C-641 de 2002, C-980 de 2010, T-073 de 1997, entre muchísimas otras.

[2] Sentencia T-796 de 2006.

[3] C-980 de 2010, T-442 de 1992

[4] C-980 de 2010

[5] C-980 de 2010, C-929 de 2005, C-957 de 1999

[6] C-1114 de 2003.

[7] Ibídem

[8] T-165 de 2001, C-641 de 2002, C-978 de 2003, C-783 de 2004 y C-802 de 2006

[9] C-096 de 2002

[10] C-980 de 2010

[11] Ibídem

[12] C-929 de 2005, C-1335 de 2000

[13] C-624 de 2007, C-980 de 2010

[14] Ley 1564 de 2012. Art. 291: “(...) Se presumirá que el destinatario ha recibido la

comunicación cuando el iniciador recepciones acuse de recibo. En este caso, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos (...)".

[15] La Ley 1111 de 2006 tuvo en cuenta, entre otros aspectos, la importancia de regular nuevos mecanismos de publicidad de los actos de la administración, como los de naturaleza electrónica, que representan muchas ventajas para la administración y los contribuyentes, además de garantizar la eficiencia del procedimiento tributario. Asimismo, estableció que las actuaciones administrativas tributarias debían notificarse a través de tres métodos alternativos: electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería debidamente autorizada por autoridad competente.

[16] T-082 de 1994, T-182 de 1994, T-548 de 1995 y SU-195 de 1999

[17] La jurisprudencia ha precisado que la notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene (C-980 de 2010, C-096 del 2001).

[18] Consejo de Estado. Ref. 13.096. Consejero Ponente Juan Ángel Palacio Hincapié

[19] Sentencia que examinó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 327 y 424 (parcial) del Código de Procedimiento Civil.

[20] C-925 de 1996, sentencia que examinó la constitucionalidad de contra los artículos 21 de la Ley 228 de 1995, 87, 152 y 154 de la Ley 200 de 1995, y 75 del Decreto 196 de 1971.

[21] C-627 de 1999, sentencia que estudió la constitucionalidad de unas disposiciones de la Ley 200 de 1995, por la cual se adoptó el Código Disciplinario Único.

[22] C-428 de 1994, sentencia que estudió la constitucionalidad de demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993.