

Sentencia C-096/01

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Razones de violación de normas constitucionales

ACTO ADMINISTRATIVO-Conocimiento real/ACTO ADMINISTRATIVO-Notificación personal

El conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que puede ser suplida de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa y una condición para la existencia de la democracia participativa. Los actos de la administración solo le son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser ésta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final, o en razón de que el administrado demostró su conocimiento.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Notificación de actos de la administración

ACTO ADMINISTRATIVO-Notificación por correo

ACTO ADMINISTRATIVO DE DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES-Notificación por correo

DERECHO DE DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE-Notificación por correo

Referencia: expediente D-3102

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 564, 565 parcial, 566, 567 y 568 del Decreto 624 de 1989.

Actor: Margarita Milena Cañas Jiménez.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., treinta y uno (31) enero de dos mil uno (2001).

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 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Margarita Milena Cañas Jiménez demandó los artículos 564, 565 parcial, 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1.989, “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 38.756, del 30 de marzo de 1989 y se subraya lo demandado.

“DECRETO NUMERO 0624 de 1989

(30 de marzo)

por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Artículo 564. Dirección procesal Si durante el proceso de determinación y discusión del tributo, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, señala expresamente una dirección para que se le notifiquen los actos correspondientes, la Administración deberá hacerlo a dicha dirección.

Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la Administración de Impuestos. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse por correo o personalmente.

Artículo. 566. Notificación por correo. La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.

Artículo 567. Corrección de actuaciones enviadas a dirección errada. Cuando la liquidación de impuestos se hubiere enviado a una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente habrá lugar a corregir el error en cualquier tiempo enviándola a la dirección correcta.

En este último caso, los términos legales sólo comenzarán a correr a partir de la notificación hecha en debida forma.

La misma regla se aplicará en lo relativo al envío de citaciones, requerimientos y otros comunicados.

Artículo 568. Notificaciones devueltas por correo. Las actuaciones de la Administración notificadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un periódico de amplia circulación nacional; 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 la publicación del aviso o de la corrección de la notificación.

III. LA DEMANDA

La accionante dice solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 564, 565 parcial, 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989 porque considera que notificar por correo las decisiones proferidas por la Administración de Impuestos, dentro del proceso de determinación y discusión del tributo, al igual que tener como conocidas dichas actuaciones, por la simple introducción de la copia del acto al correo, desconoce los artículos 1°, 2°, y 29 de la Constitución Política.

La libelista señala que disponer que “las notificaciones de las actuaciones administrativas desarrolladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se puedan realizar y tengan efectos desde la fecha de introducción al correo, conduce a la vulneración de los

cánones constitucionales mencionados por cuanto, en un Estado de derecho, respetuoso del derecho a la defensa y debido proceso, no es dable suponer, en contravención con la realidad, que el afectado conoce las decisiones que no se le han notificado, en razón a que tal entendimiento reduce, o suprime, la posibilidad que le asiste de accionar en su defensa.

Agrega que dicha situación, además de no garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (C.P., art. 2o.), vulnera el principio del Estado de derecho (C.P., art. 1o.), en el cual administración y administrado deben someterse a las mismas reglas. Aduce que las normas en estudio incumplen este postulado, porque ponen en desventaja al particular, debido a que la administración estaría obligada a contestar las peticiones dentro de los quince días siguientes a su recibo -artículo 6° C.C.A-, mientras que al administrado le corren los términos para pronunciarse sobre las decisiones que profiere aquella, durante el proceso de determinación y discusión del tributo, antes de conocerlas.

Por último, indica que la única forma de garantizar los derechos de los administrados, en materia de notificaciones, consiste en que los términos para impugnar los actos de la Administración de Impuestos, se cuenten desde el momento en que el contribuyente realmente los conozca y no como lo disponen las normas cuestionadas.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La ciudadana Myriam Eliana Martínez Pineda, actuando como apoderada de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, interviene en defensa de las normas acusadas.

Manifiesta que la notificación por correo no limita el derecho de defensa, sino que es una figura establecida en el derecho procesal tributario para hacer más ágil la notificación de los actos que expide la Administración de Impuestos, e, igualmente, que la expresión "...se entenderá notificada en la fecha de introducción al correo...", contenida en el artículo 566 del Estatuto Tributario, por ser una presunción legal o iuris tantum, no desconoce ningún precepto constitucional, debido a que puede ser desvirtuada por el contribuyente, como quiera que, por su naturaleza, admite prueba en contrario.

Para sustentar lo anterior, transcribe apartes de la Sentencia de junio 17 de 1.994 del Consejo de Estado (Expediente 5439, C.P. Dra. Consuelo Sarria O., sin especificar la Sección), en la cual revocó la sentencia de septiembre 24 de 1993, del Tribunal Administrativo del Valle, que había declarado la nulidad del inciso 3° del artículo 73 y el párrafo único del artículo 74 del Acuerdo 35 del 16 de septiembre de 1985, expedido por el Concejo Municipal de Cali.

Continúa la defensa de las normas acusadas haciendo un análisis de los contenidos normativos de las mismas, para concluir que en ellas se hace evidente la protección al derecho de defensa y debido proceso. Señala que, según lo establecido; i) la dirección a la que la Administración remite la copia del acto, que debe notificar, es la informada por el contribuyente en la última declaración de renta, salvo que éste, durante el proceso de determinación y discusión del tributo, haya informado una dirección procesal; ii) si la notificación se envía a una dirección errada se corrige el error habilitando los términos; iii) si, por alguna razón, el correo devuelve la actuación, objeto de notificación, ésta se realizará por medio de la publicación de un aviso en un periódico de amplia circulación y iv) el momento en que se entiende surtida la notificación por correo, puede ser desvirtuado por el afectado, demostrando la inexistencia del hecho presumido.

Agrega que el derecho de defensa del contribuyente, como presupuesto del debido proceso, solo resultaría comprometido si el correo no llega a su destino, o si se recibe extemporáneamente, circunstancia que, de ser probada, le da derecho al afectado de solicitar el restablecimiento de términos. Por lo anterior considera que no puede considerarse en abstracto quebrantado el derecho de defensa, cuando las circunstancias especiales, que impidieron el conocimiento del acto, pueden exponerse ante la Administración.

Finalmente, dice desvirtuar la afirmación de la demandante, según la cual los términos para ejercer la defensa del acto administrativo proferido por la Administración de Impuestos, comienzan a correr desde la fecha de su introducción al correo, poniendo de presente la confusión, en que incurre la libelista, por cuanto, afirma que los términos comienzan a correr no el mismo día, sino al día siguiente de su envío, tal como lo enseña el artículo 720 del Estatuto Tributario.

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario hizo llegar al presente proceso, a solicitud del Magistrado Ponente, en forma extemporánea, dos escritos que contienen sendas posiciones respecto de los cargos formulados contra los artículos 564, 565 parcial, 566, 567 y 568 del Estatuto Tributario, habida cuenta que, al decir de su Presidente, en comunicación anexa a los mismos, luego de debatir el tema y someterlo a votación, se presentó empate entre la tesis que propone la inconstitucionalidad y aquella que invoca la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así las cosas, con ponencia de la Dra. Sofía Regueros de Ladrón de Guevara, el Consejo Directivo del Instituto entra a considerar el segundo inciso del artículo 565 (es de anotar este inciso no se demanda, sino la expresión deben notificarse por correo, del primer inciso) y el artículo 566 del Estatuto Tributario, toda vez que estima que respecto de las otras disposiciones, también relacionadas como inconstitucionales, la actora no sustenta sus cargos.

Aduce la ponencia que el inciso segundo del artículo 565 y el artículo 566 demandados, vulneran el artículo 1° superior, porque no puede decirse que un juicio es justo, sino cuando garantiza al afectado el ejercicio de su derecho a la defensa. Encuentra que presumir que el particular conoce de un acto administrativo, por la introducción de su copia al correo, priva o limita al contribuyente de su derecho a controvertir el acto, por cuanto la misiva le puede llegar vencida la oportunidad procesal para hacerlo, o si la noticia le llega antes de la ejecutoria, como se le recortan los términos, se restringe su derecho de contradicción, debido a que tendrá, necesariamente, menos tiempo para analizarlo, conseguir las pruebas y fundamentar su intervención.

Agrega que la ley debe tener en cuenta las condiciones en las cuales se presta el servicio de correo, como también las distancias entre la dirección del afectado y la oficina postal en que se introduce la misiva, porque no hacerlo desconoce los artículos 2° y 29 de la Constitución Política, en la medida en que se le recorta al contribuyente el término para intervenir, o se le impide actuar en su defensa.

Ahora bien, respecto de las otras disposiciones demandadas, encuentra que la acusación contra la notificación por correo, aunque no fue, específicamente, sustentada, y no sea, a su

juicio, inconstitucional, deben excluirse del ordenamiento jurídico los artículos 564 y 567 impugnados, porque, quebranta la Constitución Política que la sola introducción al correo de la copia del acto, sea suficiente para tener como surtida la notificación de un acto administrativo.

En contraste, considera que el artículo 568 demandado es constitucional porque no afecta el derecho de defensa del contribuyente, debido a que los términos para responder, o impugnar los actos notificados, le comienzan a correr a partir del día en que puede haberlos conocido. No obstante considera que “resulta un procedimiento extraño” que el término para el contribuyente se cuente desde la publicación de la notificación, en un periodico de amplia circulación nacional y que, para la administración, el acto se entienda vigente desde la primera fecha de su introducción al correo.

De otro lado, parte del Consejo Directivo del Instituto en mención estuvo de acuerdo con la ponencia presentada por el doctor Carlos Alfredo Ramirez Guerrero, en la que solicita la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas, porque aduce que no es contrario a la Constitución Política que la autoridad tributaria emplee el sistema del correo para comunicar sus decisiones y que tampoco lo es que la ley suponga su entendimiento por el interesado, por el solo hecho de que la copia del acto sea introducida al correo.

Para el efecto, afirma coincidir con la tesis acogida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la sentencia ya mencionada, en el sentido de que el artículo 566 demandado consagra una presunción que admite prueba en contrario y agrega que ésta norma se asimila a varias disposiciones procesales que ordenan tener como conocida una decisión por el solo hecho de su publicación, o por la desfijación del edicto, que dio cuenta de su expedición.

Así las cosas, indica que si, por una causa extraña, el contribuyente no pudo conocer a tiempo el acto administrativo, deberá entrar a demostrar esta situación, obteniendo la restitución del término señalado para controvertir la decisión y ejercer su derecho de defensa.

Para terminar, informa que en la reunión sostenida por el Consejo Directivo del Instituto, se adujo la vulneración, por parte del artículo 568 demandado, del derecho a la igualdad, por la ruptura del equilibrio procesal, que debe existir entre las partes -DIAN y contribuyente-, en los procedimientos tributarios. Aduce que “Radica la infracción en que el artículo establece

que error que dicha autoridad cometa al dirigir la pieza que ha introducido al correo, es para ella irrelevante, pues ordena que se le reconozcan efectos al acto desde la fecha de comisión del error.”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 2314, recibido, en la Secretaría el 14 de septiembre de 2000, solicita se declaren constitucionales las normas demandadas, salvo la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”, contenida en el artículo 566 ibídem, “bajo el entendido que la notificación allí consagrada se hará mediante correo certificado y se entenderá surtida en la fecha en que sea recibida en la dirección registrada por el contribuyente.”.

Los argumentos expuestos, para sustentar su petición, se resumen así:

Como consideración preliminar, sostiene que los actos administrativos existen desde su expedición, pero que su eficacia está condicionada a su publicación -actos de carácter general, impersonal y abstracto-, o a su notificación -actos de carácter particular, personal y concreto-, y que dichos actos solo adquieren firmeza o ejecutoria, en los términos del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

Indica que la notificación, medio de perfeccionamiento de “las actuaciones judiciales y administrativas”, las da a conocer de los afectados (C.P., art. 209), en cumplimiento del principio de publicidad, que debe caracterizar dichas actuaciones y permite el ejercicio del derecho de defensa, como presupuesto del debido proceso (C.P., art. 29), ya que nadie puede ser juzgado sino conforme a normas preexistentes al acto que se le imputa y con sujeción a la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Ahora bien, el Jefe del Ministerio Público señala que la forma especial de notificación por correo no contraviene la Constitución Política, pues ésta dispone la necesidad de hacer conocer las actuaciones, pero no regula la forma en que las mismas deben comunicarse. Como apoyo de lo anterior, cita la Sentencia C-956 de 1999 de esta Corporación, en la cual se sostuvo que el acto administrativo existe desde que se profiere, pero que su eficacia queda condicionada a su publicación o notificación.

Sin embargo, el concepto fiscal considera que la expresión “ y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo” contenida en el artículo 566 acusado, limita el ejercicio efectivo del derecho a la defensa porque i) el término para ejercer el derecho de contradicción se empezaría a contar antes de que el contribuyente tenga conocimiento del acto que lo afecta; ii) el conocimiento real del acto, dependería del tiempo que tarde la empresa de correos en hacer entrega de la comunicación, circunstancia que conlleva a que, en caso de ser éste superior al plazo para impugnarlo, se perdería la oportunidad; y iii) la publicidad no se puede entender agotada con la introducción de una copia del acto al correo, porque dicha introducción no garantiza el conocimiento del destinatario.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque los artículos demandados están contenidos en una ley de la República.

1. Problema jurídico planteado e inhibición parcial

Corresponde a la Corte decidir si quebrantan la Constitución Política los artículos 564, 565 parcial, 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989, porque, al decir de la ciudadana demandante, desconoce dicho ordenamiento disponer la notificación de actos administrativos por correo, al igual que tenerlos como notificados, con la simple introducción de su copia a este medio de comunicación.

Ahora bien, las disposiciones relacionadas como demandadas contemplan distintos eventos - dirección procesal, forma de surtir las notificaciones (correo, personal, edicto, aviso publicado en un periódico de amplia circulación nacional) y momento en que la notificación por correo se entiende surtida-, empero, aunque se dice demandar totalmente el contenido de los artículos -salvo el inciso segundo del artículo 565-, solo se formulan cargos contra la

notificación por correo y contra el momento en que ésta comienza a producir efectos - expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 565 en estudio y en el artículo 566 ibídem que dicen, respectivamente, “deben notificarse por correo o personalmente” y, “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.”

Además, respecto de la notificación por correo, aunque se afirma que desconoce los artículos constitucionales citados, no se exponen las razones de dicha violación, por tanto, solo se estudiará la constitucionalidad de la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo” contenida en el -artículo 566 del Decreto 0624 de 1989-, porque solo respecto de ésta se reúnen los requisitos que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 exige para los juicios de constitucionalidad, toda vez que la actora señala como violados los artículos 1°, 2° y 29 de la Constitución Política y afirma que la ley, al tener por notificados los actos proferidos durante el proceso de determinación y discusión del tributo, desde su introducción al correo, estaría utilizando sus prerrogativas y poder para someter a la indefensión al contribuyente, desconociendo que Colombia es un Estado social de derecho, en el cual las actuaciones administrativas no pueden tener efecto sin ser comunicadas y que es deber de la administración respetar el derecho del perjudicado a controvertirlas.

En consecuencia, habida cuenta que la ley que regula el procedimiento de los juicios de constitucionalidad preceptúa la necesidad de que el actor exponga las razones por las cuales considera que los textos acusados quebrantan los artículos relacionados, y esta exigencia, luego de ser interpretado el libelo, con el objeto de proferir decisión de fondo, se concluye que solo se cumplió respecto de un aparte del artículo 566 demandado, la decisión -como quedó dicho- será inhibitoria respecto de los artículos 564, 565 (parcial), parte del 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989.

3. Un acto de la administración es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él y restringir el derecho de defensa, sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política

El conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que puede ser suplida de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa -artículo 209 C.P.- y una condición para la existencia de la democracia participativa -Preámbulo, artículos 1° y 2° C.P.-.

De ahí que el Código Contencioso Administrativo regule, en forma prolija, el deber y la forma de publicación de las decisiones de la administración, deteniéndose en la notificación personal -artículo 44-, en el contenido de ésta- artículo 47-, en las consecuencias de su omisión, o irregularidad, -artículo 48- y en sus efectos -artículo 51-. Porque los actos de la administración solo le son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser ésta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final -artículo 45 C.C.A.-, o en razón de que el administrado demostró su conocimiento - artículo 48 íbidem-.

Ahora bien, de la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”, que hace parte del artículo 566 del Decreto 0624 de 1989 se deduce que la ley asume que el afectado conoce el contenido del acto, proferido por la Administración de Impuestos, por el solo hecho y desde el mismo momento de la introducción de su copia al correo.

Así las cosas, el Estatuto Tributario, en cuanto al momento en el cual se entiende surtida la notificación de un acto administrativo, establece una régimen específico restrictivo que se aparta de lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo, porque el artículo 51 de éste ordenamiento, señala que para que el acto se entienda conocido por el afectado, éste debe ser enterado, personalmente, de su contenido. Y, cuando la notificación personal no se puede hacer, es posible fijar edicto, empero la notificación se entiende surtida solo cuando el trámite concluye, es decir a la desfijación del pregón -artículos 45 y 51 C.C.A-

De otra parte, el Código en mención no regula el momento en que se supone el particular se enteró de una comunicación que le fue enviada por la administración, no obstante, cuando la misiva la remite el administrado, dispone que los términos para contestarla se cuentan a partir de su recibo-artículo 6 C.C.A-.

No sobra señalar que también el Código de Comercio dispone que la oferta pierde su carácter unilateral cuando la conoce el destinatario -artículo 846 C. de Co.-, que para entender que una oferta fue recibida, se debe sumar, según el medio de comunicación elegido, el término de la distancia -artículo 852 C. de Co.-, que lo enviado se conserva en el patrimonio del remitente, hasta que no se produzca su entrega real al destinatario -artículos 915 y 929 C. de

Co.-. Y, la Ley 527 de 1999 dispone que la recepción de un mensaje de datos tiene lugar, no en el momento del envío por el iniciador, sino cuando ingrese en el sistema designado por el destinatario para su recepción -Artículo 24 literal a-.

Entonces la expresión en estudio deberá ser evaluada a fin de determinar si, con la simple introducción al correo, se da cumplimiento a la exigencia constitucional de que la función administrativa se desarrolle conforme al principio de publicidad -artículo 209- y si es dable tener como surtida la notificación del acto, por su simple remisión, teniendo en cuenta que este entendimiento determina el inicio del conteo de los términos para contradecirlo, derecho que le asiste, en todo caso, al afectado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 superior.

Ahora bien, para la Corte no se puede considerar que se cumplió con el principio de publicidad, que el artículo 209 superior exige, por la simple introducción al correo de la copia del acto administrativo que el administrado debe conocer, sino que, para darle cabal cumplimiento a la disposición constitucional, debe entenderse que se ha dado publicidad a un acto administrativo de contenido particular, cuando el afectado recibe, efectivamente, la comunicación que lo contiene. Lo anterior por cuanto los hechos no son ciertos porque la ley así lo diga, sino porque coinciden con la realidad y, las misivas que se envían por correo no llegan a su destino en forma simultánea a su remisión, aunque para ello se utilicen formas de correo extraordinarias.

Con relación a la publicidad de los actos del Estado ha dicho la Corte:

“El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren

a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art. 2o.), para efectos de formar “un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico” 1. que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones².

En esta medida, el principio de publicidad, entendido como el conocimiento de los hechos, se refiere a que las actuaciones de la administración -en general-, puedan ser conocidas por cualquier persona, aún más cuando se trata de actos de la administración que los afectan directamente. Se exceptúan de la regla general aquellos casos en donde las disposiciones legales no permiten la publicidad de los mismos, como por ejemplo, cuando el acto está sometido a la reserva legal. Así lo establece el artículo 74 de la Carta Política, al disponer que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”. Entre dichas excepciones, se cuentan “las negociaciones de carácter reservado” (C.P., art. 136, num. 2o.).

Por consiguiente, al imponer una norma, como ocurre en el caso sub examine, que los actos administrativos en ella señalados sólo entran a regir después de la fecha de su publicación, simplemente hace efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 209, según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de publicidad.”³

En consecuencia, la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.”, contenida en el artículo 566 del Decreto 0624 de 1989, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por cuanto resulta inconstitucional que los actos proferidos por la Administración de Impuestos, se entiendan conocidos, por el administrado, antes de que tal conocimiento fuere

posible, por cuanto el principio de publicidad persigue que, efectivamente, y sin restricción alguna, los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa sean conocidos por los administrados y la simple introducción de la copia al correo no es un medio idóneo para darle cumplimiento a tal exigencia.

Es que, tal como lo afirma la actora, tener como surtida la notificación de un acto proferido por la Administración de Impuestos, de contenido particular, se relaciona, íntegramente con el respeto del derecho de defensa del contribuyente porque, a partir de su notificación, o del día siguiente -como lo afirma la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, se cuentan los términos para controvertirlo.

Por lo anterior, el entendimiento de que el acto fue conocido por su destinatario, sin ser dicho conocimiento posible, así pueda ser controvertido en juicio -como lo sostienen quienes solicitan la constitucionalidad de la disposición-, recorta el tiempo en que el afectado puede contradecir la norma y, si el contribuyente pretende su restablecimiento, lo conmina a demostrar la contraevidencia de tal entendimiento, limitación y carga que, como hacen más oneroso el ejercicio del derecho de defensa, deben encontrar su justificación en el ordenamiento constitucional.

En consecuencia, habrá de determinarse si tener como conocida una providencia desde la introducción de la copia del acto al correo y obligar al afectado, si quiere restablecer los términos establecidos, a excepcionar para obtenerlos, son restricciones del derecho de defensa que guardan relación con los principios de equidad y eficiencia que demanda la Constitución Política del sistema tributario -artículo 363 C.P.-, en cumplimiento de la función que le ha sido encomendada -artículo 95 N° 9 C.P.-

Conforme al principio de equidad, la carga impuesta al contribuyente debe guardar proporción con el beneficio recibido por la administración tributaria, porque, como el deber de contribuir con los gastos e inversiones del Estado es de por sí una carga para el administrado, debido a que se trata de un desmedro patrimonial, sin contraprestación económica concreta, todo lo que haga más onerosa la situación del contribuyente debe traducirse en un beneficio mayor para la Administración, porque, de ser éste menor la carga faltaría la equidad y la disposición que la impone, por ende, inconstitucional -artículos 95, numeral 9° y 363 C. P. -.

Por lo anterior, si la Constitución Política reclama eficiencia del sistema tributario, se incumple con tal exigencia al entender que los hechos se suceden en contravía con la realidad, porque la demostración de una evidencia se convierte en un trámite impertinente y toda actuación inoficiosa se debe evitar en una gestión administrativa eficiente.

No cabe duda, entonces, que la expresión impugnada debe ser excluida del ordenamiento jurídico, porque quebranta el principio de publicidad de la “función administrativa” que la Administración de Impuestos deba suponer el conocimiento de un acto antes de ser mostrado al contribuyente -artículo 209-, y resulta violatorio del artículo 29 superior restringir el derecho de defensa quebrantando los principios de equidad y eficiencia que la Constitución Política reclama del sistema tributario -artículo 363-, en razón de que no puede ser equitativo hacer mas oneroso el deber del contribuyente de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, conminándolo a demostrar la realidad, y resulta contrario a una gestión eficiente propiciar trámites inoficiosos que, además, prorrogan, sin justificación, el tiempo dado al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones.

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,

R E S U E L V E:

Primero. Declararse inhabilitada para decidir respecto de los cargos formulados contra los artículos 564, 565, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989, por ineptitud formal de la demanda.

Segundo. Declararse inhabilitada para decidir respecto de la constitucionalidad del artículo 566 del Decreto 0624 de 1989, salvo respecto de la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.” que se declara INEXEQUIBLE.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrador

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E.)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (E.)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 C-053 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Sentencia T-420 de 1998, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

3 Sentencia C-957/99, M.P. Alvaro Tafur Galvis.