

Sentencia C-317/03

NOTIFICACION POR CORREO-Concepto en el ámbito del proceso administrativo cambiario

ACTO ADMINISTRATIVO-Es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Finalidad

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.

NORMA ACUSADA-Vulneración del principio de publicidad de la función administrativa

NOTIFICACION PERSONAL-Término para comparecer

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Sentido negativo y positivo/NOTIFICACION DE ACTOS-Sistemas básicos

En relación con la notificación de actos existen dos sistemas básicos, a saber: i) el de recepción del acto; ii) el de su conocimiento efectivo, cuando está de por medio el derecho de defensa del destinatario. Aunque éste no es el caso del artículo en cuestión, conviene recordar que conforme a la regla general el silencio de la Administración debe tomarse en sentido negativo; y por oposición, ese silencio sólo se puede asumir en sentido positivo cuando una norma así lo reconoce taxativamente. Siendo del caso señalar que para la hipótesis del procedimiento cambiario, la no expedición y notificación del acto que decida de fondo el recurso de reposición, dentro del término de siete meses, se configura como silencio administrativo positivo, esto es, se entiende fallado el recurso a favor del recurrente.

PROCEDIMIENTO CAMBIARIO-Silencio administrativo positivo

RECURSO DE REPOSICION-Notificación del acto que lo decida

Quedó a salvo el deber que tiene la DIAN de notificar personalmente o por Edicto la resolución que decida el recurso de reposición, con el agregado del silencio administrativo

positivo que pesa sobre esa entidad, cuando quiera que incumpla el término previsto en el artículo 26 del decreto 1092 de 1996 para expedir y notificar el acto que decida de fondo el recurso de reposición.

Referencia: expediente D-4300

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales) del decreto 1092 de 1996.

Demandante: Emilio Wills Cervantes y María del Pilar Abella Mancera.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos EMILIO WILLS CERVANTES y MARÍA DEL PILAR ABELLA MANCERA demandaron los artículos 14 y 15 (parciales) del decreto 1092 de 1996.

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

II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a la edición oficial No. 42.814 de 26 de junio de 1996.

“DECRETO 1092 DE 1996

(junio 21)

por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el artículo 180 de la ley 223 de 1995,

DECRETA:

CAPÍTULO III

Procedimiento Administrativo Cambiario

Artículo 14. Formas de notificación. Las citaciones, los actos de formulación de cargos, los actos de pruebas y los que resuelvan el recurso de reposición contra estos últimos, las resoluciones de terminación de la actuación administrativa cambiaria expedidas con posterioridad al pliego de cargos y las resoluciones que impongan sanciones deben notificarse por correo o personalmente.

La resolución que decida el recurso de reposición que procede contra la resolución sancionatoria se notificará personalmente o por Edicto, si el recurrente no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación.

Artículo 15. Notificación por correo. La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección determinada, conforme a los artículos 12 y 13 de este Decreto, y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.

III. LA DEMANDA

Consideran los demandantes que los artículos 14 y 15 del decreto 1092 de 1996 –en lo pertinente- quebrantan los artículos 2, 13, 29 y 209 de la Constitución, por las siguientes razones:

- La introducción de cualquier comunicación al correo ocurre en un momento anterior al de su entrega al destinatario, pues resulta claro que esa labor no se puede adelantar de manera inmediata, implicando un tiempo que será mayor o menor dependiendo de la distancia, organización de la empresa de correos, medios y vías de transporte utilizados, horarios y cronograma de despachos, etc.

- Las expresiones acusadas incurren en varias infracciones a la Constitución, a saber: i) se restringe el derecho de defensa del destinatario de la notificación, quien ve reducido el término para adelantar las actuaciones procesales, llegando incluso a ser privado de una tutela judicial efectiva, contrariándose así el artículo 29 superior; ii) la notificación cuestionada impide que se cumpla la finalidad propia de la actuación, cual es el conocimiento efectivo del acto que se notifica al sujeto de una investigación cambiaria. Con lo cual el Estado desatiende el deber de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, como lo es el de defensa, vulnerándose así el artículo 2 de la Carta; iii) las expresiones impugnadas infringen el principio de publicidad previsto en el artículo 209 superior, conforme al cual los actos de la Administración se deben dar a conocer a los interesados, hecho que no se cumple con la simple entrega de las comunicaciones a las empresas de correo; iii) los sujetos de la investigación cambiaria dispondrán de términos más o menos cortos, dependiendo de su localización, resultando favorecidos quienes se hallen más cerca de las oficinas de correo y perjudicados quienes se hallen en lugares apartados, con lo cual los términos procesales dependerán de circunstancias como el domicilio o la residencia, generando una discriminación que contraviene el artículo 13 constitucional.

- Finalmente los demandantes traen a colación la sentencia C-096 de 2001, arguyendo que mediante ésta se declararon inexecutable idénticas expresiones contenidas en el Estatuto Tributario, en las cuales se inspiró el decreto acusado. Agregando: “Los fundamentos en que se basó esa honorable Corporación para declarar la inexecutableidad son igualmente aplicables a las que aquí se acusan, pues lo único que varía es la materia a que se aplican: las normas declaradas inexecutable regían en el procedimiento tributario y éstas se aplican al cambiario”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La ciudadana AMPARO MERIZALDE DE MARTÍNEZ, obrando en representación de esta unidad administrativa especial solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

- Los presupuestos y mandatos del artículo 29 constitucional se cumplen con las notificaciones realizadas a los sancionados mediante el procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 del decreto 1092 de 1996. Donde se establece una presunción que está buscando la agilidad y eficacia de la Administración, al amparo de la cual el afectado puede ejercer el derecho de defensa, de suerte que si el envío postal no llega a su destinatario o sólo llega de manera extemporánea, él podrá desvirtuar la presunción de que la notificación se surtió en la fecha de introducción al correo del respectivo acto.
- No puede afirmarse válidamente que la presunción per se desconoce de manera abstracta el derecho de defensa, pues este derecho sólo se afecta cuando la comunicación no es recibida, o se hace de manera extemporánea. Pudiendo al efecto la persona probar ante la Administración que el acto administrativo remitido por correo no llegó a su destino, o fue devuelto a las oficinas de correo, o fue enviado a una dirección errada, o que ocurrió cualquier otra situación que le permita desvirtuar la presunción acusada, evento en el cual el acto que se pretenda notificar no tendrá efecto alguno. A su vez el decreto censurado contempla la restitución de términos a favor del investigado, cuando se demuestre que el acto no se notificó por causas ajenas, salvaguardando así el debido proceso.

2. Intervención de la Universidad Santo Tomás

El ciudadano JOSÉ IGNACIO CASTAÑO GARCÍA, en representación de la Universidad Santo Tomás solicitó la declaratoria de constitucionalidad del artículo 14 y la declaratoria de inexequibilidad del aparte demandando del artículo 15, del decreto 1092 de 1996. Al respecto expresó:

- El artículo 14 del decreto 1092 de 1996 contempla una situación fáctica absolutamente diferente a la señalada en la demanda. De lo cual se desprenden dos hechos importantes: a) que el interesado o vinculado a un procedimiento administrativo cambiario ante la DIAN se encuentra formalmente vinculado a la actuación administrativa de una manera tal que se ha enterado del contenido de la resolución sancionatoria y contra ella interpuso recurso de reposición; b) que se le concede un término de 10 días para concurrir a la respectiva oficina

a notificarse personalmente, y si no lo hace, será notificado por edicto.

- Con referencia a la norma pueden presentarse dos hipótesis, a saber: i) que el aviso de citación le llegue al interesado al décimo día de haberse introducido al correo en horas no hábiles de oficina; ii) que el aviso de citación llegue con posterioridad al cumplimiento del término diez días. Teniéndose que en ambos casos el resultado es el mismo, es decir, que el citado no puede comparecer oportunamente para efectos de la notificación. Lo cual no acarrea ninguna consecuencia adversa al debido proceso por cuanto de no presentarse personalmente será notificado por edicto. “Es más, dentro de la más purista concepción procesal esta notificación personal resulta innecesaria por cuanto la forma que procedería sería por Estado, pero aquí se otorga la por Edicto lo cual en nuestro concepto resulta excesivo (...)”.

- El artículo 15 demandado establece una especial forma de notificación por correo, frente a la cual no encontramos reparo en principio. Sin embargo: “Analizadas en su conjunto las dos disposiciones atacadas encontramos un fenómeno interesante cuando en la primera se peca por exceso sin consecuencia constitucional alguna, mientras que en esta segunda disposición se peca por defecto y con un claro y abierto agravio aquí sí a los principios del debido proceso y derecho de defensa. No es posible pensar que por el solo (sic) entregar en la oficina de correo la copia del acto administrativo en ésa (sic) misma fecha se de por notificado el mismo, (...)”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación rinde el concepto correspondiente solicitando a la Corte declarar la existencia de la cosa juzgada material en relación con la sentencia C-096 de 2001. Y en consecuencia declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas, contenidas en los artículos 14 y 15 del decreto 1092 de 1996. Sus fundamentos son:

- Los segmentos impugnados vulneran el principio de publicidad y el debido proceso, en tanto empiezan a correr los términos a partir de un momento respecto del cual no hay certeza sobre la recepción del respectivo correo que informa la decisión. La introducción al correo no garantiza la inmediatez o la oportunidad en la entrega del acto a la persona interesada, toda vez que para la entrega median circunstancias tales como la distancia, el tiempo, el modo, el lugar.

- El principio de la publicidad se hace efectivo cuando se logra establecer plenamente que el correo llegó a la dirección correcta, por lo cual la mera presunción no puede operar. Con el desconocimiento de la publicidad se vería vulnerado el derecho de contradicción, puesto que se empezarían a contar los términos antes de que el interesado tenga el conocimiento real de la decisión.

- En sentencia C-096 de 2001, al declarar la inexecutable parcial de los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario, la Corte sostuvo que no se puede considerar cumplido el principio de publicidad por el sólo hecho de introducir la copia del acto al correo, pues resulta inconstitucional que los actos proferidos por la Administración se entiendan conocidos por el administrado, antes de que tal conocimiento fuere posible.

- En este sentido, si bien la materia cambiaria es diferente a la de la prenotada sentencia, ambas regulaciones están referidas a la publicidad de las decisiones de la Administración Tributaria, por lo que los argumentos de la sentencia C-096 de 2001 son igualmente predicables en el presente asunto, pues, se reitera, por las razones vistas el debido proceso resulta vulnerado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de un decreto con fuerza de ley.

2. Planteamiento del problema

Consideran los demandantes que las expresiones subrayadas de los artículos 14 y 15 del decreto 1092 de 1996 quebrantan los artículos 2, 13, 29 y 209 de la Constitución por cuanto con ellos se incumple el deber del Estado de garantizar la efectividad de los derechos contemplados en la normatividad superior, se discrimina a los sujetos que vivan en lugares apartados, se restringe el derecho de defensa del destinatario de la notificación, violando así el debido proceso; y también se vulnera el principio de publicidad que gobierna la función administrativa.

3. El contexto normativo de las reglas demandadas, su contenido y relación con la sentencia C-096 de 2001

Los artículos acusados hacen parte del proceso administrativo cambiario contenido en el decreto 1092 de 1996, por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

3.1. Para una mejor inteligencia del asunto conviene asumir el examen de constitucionalidad a partir del artículo 15, en tanto define el concepto de notificación por correo en el ámbito del proceso administrativo cambiario. Observándose al punto que el mismo establece una presunción legal que corre a cargo del destinatario del acto correspondiente, con la subsiguiente posibilidad de desvirtuarla al tenor del eventual incumplimiento del principio de publicidad.

En relación con esa especie de notificación el segmento demandado reza: “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”. Expresión que a su vez coincide literalmente con la que fuera declarada inexecutable por esta Corporación mediante sentencia C-096 de 2001. En efecto, en atención a la demanda presentada contra el artículo 566 del decreto 624 de 1989, la Corte declaró inexecutable el aparte que decía “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”, el cual formaba parte integral de ese artículo, que al igual que el actualmente analizado, definía el concepto de notificación por correo y establecía una presunción legal; con la única diferencia de que mientras el artículo 566 está referido a los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de la DIAN frente a los impuestos que ella administra, por su parte el artículo 15 del decreto 1092 de 1996 se enmarca en el procedimiento administrativo cambiario que a la misma DIAN le compete realizar. Destacándose en todo caso que, junto con su estricta igualdad literal, los segmentos censurados, de uno y otro artículos, tienen un común denominador: el universo de los procedimientos administrativos que debe surtir la DIAN en consonancia con su especial poder sancionatorio.

Así entonces, en la esfera de unos procedimientos administrativos ampliamente compatibles, nos hallamos ante dos expresiones normativas que son idénticas en su contenido y alcance para con los principios de la publicidad y del debido proceso. Siendo por tanto igualmente

predicables las consideraciones planteadas en la sentencia C-096 de 2001 al caso que ahora nos ocupa, las cuales en lo pertinente dicen:

“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 (sic) 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 ibídem-.

“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. -.

“Así las cosas, ningún beneficio representa, para la financiación de los gastos e inversiones del Estado, que la ley suponga el conocimiento de un acto que el contribuyente aún no ha podido conocer, porque su cumplimiento solo se puede exigir a partir de que venza el término para contradecirlo y si se pretende que éste se inicie, antes de dicho conocimiento, la administración se verá obligada a soportar una controversia que, además de resolverse siempre a favor del proponente, habrá prolongado, innecesariamente, el cumplimiento de la anhelada decisión.

“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 (sic) 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, prorrojan, sin justificación, el tiempo dado al contribuyente para el cumplimiento de sus

obligaciones”.

Consecuentemente, al amparo de las mismas razones transcritas la Sala declarará la inexecutable de la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”, contenida en el artículo 15 del decreto 1092 de 1996.

1. El artículo 14 del mismo decreto dispone:

“La resolución que decida el recurso de reposición que procede contra la resolución sancionatoria se notificará personalmente o por Edicto, si el recurrente no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación.

Nótese que la expresión: “contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación” alude a la comunicación del aviso de citación y no a la notificación de la resolución que decida el recurso de reposición, pues, en todo caso, por mandato expreso del mismo artículo esta resolución debe notificarse personalmente o por Edicto, dándose así cumplimiento al principio de la publicidad, al derecho de defensa, y por consecuencia, al debido proceso.

Cierto es que en la práctica el término para comparecer al acto de notificación personal resulta inferior a diez días – como que no se requiere mayor lucubración para inferir que el conocimiento del aviso de citación no se logra en la fecha de su introducción al correo, sino después -, pero ello no obsta para que el interesado en la decisión pueda presentarse antes del vencimiento del plazo. Y aun sobre la base de su no comparecencia, le corresponde a la DIAN notificarle al recurrente la mencionada resolución a través de Edicto, a cuya desfijación se entiende surtida la notificación, y no antes. Quedando así suficientemente servido el principio de la publicidad y por tanto el de la contradicción.

Ahora bien, en relación con la notificación de actos existen dos sistemas básicos, a saber: i) el de recepción del acto; ii) el de su conocimiento efectivo, cuando está de por medio el derecho de defensa del destinatario. Aunque éste no es el caso del artículo en cuestión,

conviene recordar que conforme a la regla general el silencio de la Administración debe tomarse en sentido negativo; y por oposición, ese silencio sólo se puede asumir en sentido positivo cuando una norma así lo reconoce taxativamente. Siendo del caso señalar que para la hipótesis del procedimiento cambiario, la no expedición y notificación del acto que decida de fondo el recurso de reposición, dentro del término de siete meses, se configura como silencio administrativo positivo, esto es, se entiende fallado el recurso a favor del recurrente.

Lo que sin duda se constituye en una prerrogativa sustancial para éste, materializada a partir del incumplimiento de la DIAN frente a su deber de decidir y notificar (personalmente o por Edicto) lo resuelto dentro de un plazo de siete meses, sin perjuicio de la suspensión de términos que las normas rectoras prevén (arts. 26, 27 y 28 del decreto 1092 de 1996).

Silencio positivo que, por otra parte, hace innecesaria toda demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con fundamento en todo lo anterior puede afirmarse que los preceptos inscritos en los artículos 2, 13, 29 y 209 constitucionales no sufren desmedro alguno en virtud de la existencia y aplicación del segmento del artículo 14 demandado. Pues según se ha podido dilucidar, quedó a salvo el deber que tiene la DIAN de notificar personalmente o por Edicto la resolución que decida el recurso de reposición, con el agregado del silencio administrativo positivo que pesa sobre esa entidad, cuando quiera que incumpla el término previsto en el artículo 26 del decreto 1092 de 1996 para expedir y notificar el acto que decida de fondo el recurso de reposición.

Así las cosas, frente a la expresión acusada del artículo 14 del decreto 1092 de 1996 esta Sala declarará la exequibilidad; al paso que frente al segmento demandado del artículo 15 ibídem, la decisión será de inexequibilidad, según pasa a verse.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

1. Declárase EXEQUIBLE la expresión “contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación”, contenida en el artículo 14 del decreto 1092 de 1996, por los cargos examinados.
2. Declárase INEXEQUIBLE la expresión “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”, contenida en el artículo 15 del decreto 1092 de 1996.
3. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

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.