

Sentencia T-088/05

MANDAMIENTO DE PAGO EN COBRO COACTIVO-Desacuerdos se invocan ante la jurisdicción contencioso administrativa

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Actos administrativos que terminan el proceso y solo sean controvertibles ante la jurisdicción contenciosa no vulneran el debido proceso

ACTO DE TRAMITE Y ACTO DEFINITIVO-Relación según la jurisprudencia/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Procedencia excepcional

DEBIDO PROCESO DE COBRO COACTIVO ANTE ADMINISTRACION DE IMPUESTOS-Vulneración por notificación indebida del mandamiento de pago

La Sala constata que, de acuerdo a la información enviada por la División de cobranzas de la DIAN- Medellín, este organismo violó el Estatuto Tributario, y específicamente los artículos 830 y 836 precitados, al proferir y notificar el acto mediante el cual se ordenó seguir adelante con la ejecución, antes de haber finalizado los 15 días reglamentarios que deben transcurrir desde la notificación de la Resolución que profiere el mandamiento de pago. Dicha violación, al apartarse del procedimiento legalmente establecido para los procesos de ejecución coactiva, constituye una violación del derecho al debido proceso administrativo de la accionante, ya que hace nugatoria su capacidad de defenderse de los actos por medio de los cuales se adelanta una ejecución contra ella.

Referencia: expediente T-969254

Acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vanegas Serna contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil cinco (2005)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus

competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del 27 de julio de 2004, proferida por la Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, al resolver la acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vanegas Serna contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. El día 18 de marzo de 1999, la sociedad Indelgas Ltda. se disolvió y liquidó por voluntad de sus socios.¹

2. El día 10 de septiembre de 1999, Martha Lucía Vanegas Serna, representante legal de Indelgas Ltda., compareció ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, División de Cobranzas, y presentó la escritura pública mediante la cual se protocolizó la disolución y liquidación de la mencionada sociedad. Se perfeccionó un acta de comparecencia en la cual la señora Vanegas Serna solicitó “se haga una citación a los socios para llegar a un acuerdo de pago.”²

3. A partir de este momento, la señora Vanegas Serna afirma haberse presentado en varias ocasiones ante la División de Cobranzas de la Dian - Medellín:

- El día 4 de octubre de 1999, “hace entrega de la del certificado de la Cámara de Comercio” y “de nuevo solicita respuesta para la vinculación de deudores solidarios.”

-El 10 de noviembre de 1999 “legaliza la cancelación del Registro Nacional de vendedores y la actualización del RUT”. En dicho Registro Único Tributario se registró como dirección de la sociedad la Calle 53 A No 52 - 75 de Itagüí y el teléfono 2771425.

“-A partir del 10 de noviembre de 1999 y hasta el año 2002 (...) estuvo continuamente presentándose personalmente (...) para averiguar sobre la solicitud de vinculación de

deudores solidarios y el acuerdo de pago, hasta que fue informada por [un] funcionario [de la división de cobranzas] que en el expediente no se encontraba ningún memorial de los presentados por ella, que toda la comunicación a la DIAN debería radicarse en la oficina de documentación.”

4. El día 13 de junio de 2000, la Dian profirió la Resolución 200003022200549, mediante la cual ordenó el mandamiento de pago de deudas fiscales en cabeza de la sociedad Indelgas Ltda. Dicho acto administrativo fue notificado de la siguiente manera:

(i) Primero, la DIAN intentó citar a la representante legal de INGELGAS Ltda, para que esta fuera notificada personalmente. Esta comunicación fue devuelta por motivo de “cambio de domicilio”, a pesar de que la dirección a la cual fue enviada, era la registrada en el RUT.

(ii) Segundo, la Dirección de Impuestos envió un correo a la dirección Calle 53 A No 52-75 de Itagüí – Antioquia (dirección de la sociedad registrada en el RUT). Según lo afirma la accionante en el presente proceso, dicha correspondencia también fue devuelta el día 13 de julio de 2000, por motivo de “cambio de domicilio”.

(iii) Por último, el día 15 de septiembre de 2000, la DIAN publicó un aviso en el periódico La República, dando por notificado del mandamiento de pago.

5. A su vez, el 8 de septiembre de 2000, la Administración de impuestos expidió la resolución 200003092002090, mediante la cual ordenó seguir adelante la ejecución. Dicha resolución fue enviada por correo el día 18 de septiembre de 2000, y fue también devuelta. En el expediente no se constata la causa de la devolución.³

6. El día 31 de agosto de 2001, la DIAN denunció a Martha Lucía Vanegas Serna ante la Fiscalía No. 54 de Medellín, por el presunto punible de peculado por apropiación, al considerar que existía, “responsabilidad por no consignar la retención en la fuente y el IVA.”⁴

7. A partir del año 2002 la señora Martha Lucía Vanegas Serna radicó en la oficina todos los memoriales enviados a la división de cobranzas: Al respecto se encuentra documentación de lo siguiente:

(i) El 8 de abril de 2002, la accionante solicitó copia del expediente, el cual fue

entregado el 24 de abril de 2002.⁵ Dicho expediente no contenía copia del mandamiento de pago.

(ii) El 24 de abril de 2002, manifestó estar “a la espera de la declaración de deudora solidaria” y solicitó que le fueran indicados “los requisitos que debo cumplir para conseguir una facilidad de pago de las obligaciones que reposan en el expediente (...).”⁶

(iii) El mismo día 24 de abril de 2002, la accionante solicitó al Grupo de Cobro Coactivo de la DIAN “se vinculen al proceso de ejecución (...) sobre las obligaciones fiscales a cargo de Indelgas Ltda. (...) a los demás socios.” La señora Vanegas Serna manifiesta que en la escritura pública mediante la cual se protocolizó la decisión de disolver y liquidar Indelgas Ltda., que todos los socios serían liquidadores de la sociedad.

(iv) El 25 de septiembre de 2002, la accionante manifestó al grupo de cobro coactivo que “por segunda vez envió este memorial, y después de muchas visitas personales” seguía “a la espera de la declaración de deudora solidaria”, y solicitó de nuevo que le comunicaran los requisitos para poder acceder a una facilidad de pago. Igualmente, solicitó “nuevamente la responsabilidad solidaria de los socios y vinculación como socios liquidadores.”⁷

(v) El 16 de octubre de 2002, la accionante elevó al grupo de cobro coactivo la solicitudes precitadas en los siguientes términos: “He enviado más de una solicitud a esta Institución, rogando una respuesta a la petición de encontrar una forma de pago, que ustedes llaman facilidad de pago, y declarar mediante términos de ley la solidaridad en la responsabilidad de los demás socios, en el pago de las cantidades que ustedes denuncian a mi cargo, sin encontrar respuesta a la fecha. || Existe en el expediente que reposa en la sección de cobranzas la relación de las obligaciones canceladas por mí a esta institución.”

(vi) El día 16 de octubre de 2003, la señora Venegas firmó ante la división de cobranzas un acta de comparecencia en la cual solicitó “dar respuesta a los oficios, donde piden la vinculación de los socios y facilidad de pago para la representante.”

8. El día 28 de abril de 2004, la División de Cobranzas de la DIAN envió a la señora Vanegas Serna un escrito en el que daba respuesta a sus solicitudes. La DIAN negó la solicitud de declarar la solidaridad de los demás socios argumentando lo siguiente: “Según concepto 032601 de 2002 (...) que dice, el acto administrativo que constituye el título ejecutivo, debe

proferirse por el respectivo administrador de impuestos, previamente al mandamiento de pago que se pretende frente al ente societario, notificarse de acuerdo con el artículo 566 del Estatuto Tributario dentro del término de cinco años, término de exigibilidad del título ejecutivo contra el contribuyente directo pero en todo caso deberá tenerse en cuenta el término mencionado de los cinco años, para poder ejercer la acción correspondiente, dentro de la oportunidad legal. || De lo anterior se concluye que en la fecha no es posible la vinculación de los socios habida cuenta de que el término estipulado por el artículo 793 para realizar dicha vinculación ha caducado por cuanto la misma debió realizarse dentro de los 5 años siguientes a partir de la exigibilidad”, contada a partir de la última actuación de Indelgas Ltda. que había dado origen a obligaciones de dicha sociedad como agente retenedor, la cual se había presentado ante la DIAN el día 26 de enero de 1999. De otra parte, la División de Cobranzas explicó los requisitos para otorgar la facilidad de pago.

2. Acción de tutela⁸

El 31 de Mayo de 2004, Martha Lucía Vanegas Serna, actuando como representante legal de la sociedad Indelgas Ltda. y socia liquidadora de ésta, por medio de la abogada Blanca Vanegas de Restrepo, interpuso acción de tutela contra la DIAN, por considerar que las actuaciones de este organismo, y en especial la notificación “indebida” del mandamiento de pago, violan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a acceder “en debida forma” a la administración de justicia. Los fundamentos de la demanda de tutela son los siguientes:

En primer lugar la accionante estima que la Resolución 200003022200549 de 13 de junio de 2000, mediante la cual la DIAN resolvió ordenar el mandamiento de pago en contra de la sociedad Indelgas Ltda, fue notificada de manera indebida. Esto, por las siguientes razones:

(i) La notificación del acto administrativo señalado violó los artículos 563, 564, 566, 567 y 826 del Estatuto Tributario.

(ii) La notificación del mandamiento de pago hubiere podido realizarse de manera “personal”, en cualquiera de las ocasiones en las cuales la señora Vanegas Serna acudió a la DIAN, División de Cobranzas, Grupo Coactivo de Medellín, “en cumplimiento a lo establecido en el artículo 563 del Estatuto Tributario como notificación principal”. Incluso, a la accionante le fue proporcionada copia del expediente en el mes de abril de 2002, pero “a esta fecha

este expediente no contenía el mandamiento de pago”, de cuya existencia únicamente se enteró el día 9 de marzo de 2004 “en una de tantas presentaciones personales” en la cual solicitó “ante la División de Cobranzas, Grupo Coactivo” la vinculación de los deudores solidarios.

(iii) Igualmente, la accionante considera que la DIAN omitió intentar contactarle a través de medios alternativos, tales como la línea telefónica registrada en el RUT.

(iv) En opinión de la accionante, la DIAN también omitió notificar por edicto el mandamiento de pago.

(v) Igualmente, estima que según “la norma que regula esta forma de notificación, la publicación de un aviso e un diario de amplia circulación “ocurre cuando la DIAN no ha podido localizar la dirección” lo cual no sucedió en el caso bajo análisis, pues la sociedad Indelgas Ltda. había registrado su dirección y teléfono en el RUT.

La accionante afirma también que, adicionalmente a la prueba documental aportada, podía demostrar “a través del registro del libro que debe firmarse a la entrada de la DIAN, su constante presentación en las oficinas de la División de Cobranzas (...).”

Debido a que la accionante fue notificada de manera indebida, ésta no tuvo la posibilidad de controvertir y contradecir la resolución mencionada, y por ello, le fue vulnerado su derecho de defensa.

En segundo lugar, la accionante considera que el cobro exclusivamente a ella de las deudas tributarias y la negación a vincular los demás socios liquidadores de la sociedad Indelgas Ltda. viola su derecho a la igualdad. Esto, pues la administración de impuestos está dando un trato desigual e injustificado a la demandante, en comparación de los otros socios liquidadores, quienes no han sido vinculados para el pago de las obligaciones debidas.

Para la señora Vanegas Serna, la DIAN incurrió en una vía de hecho, pues la notificación indebida y la ausencia de vinculación de los demás socios deudores, constituyen un defecto procedimental.⁹

Con base en los argumentos anteriores, la accionante solicita al juez de tutela ordenar a la DIAN que “mediante resolución” vincule a los deudores solidarios. “En defecto de los

anterior”, solicita ordenar a la DIAN notificar en debida forma el mandamiento de pago mencionado, de tal manera que éste pueda ser controvertido.

3. Posición de la División de Cobranzas – Medellín de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional – DIAN.¹⁰

El día 8 de junio de 2004, Sandra Vélez Villegas, actuando como abogada de la División Jurídico Tributaria de la DIAN Medellín, se manifestó acerca de la acción de tutela interpuesta por la señora Martha Lucía Vanegas Serna.

(i) En primer lugar, la funcionaria de la DIAN señala como “aspecto de fondo” que, en virtud del artículo 847 del Estatuto Tributario, “la responsabilidad del liquidador se extiende de manera superlativa, pues de la omisión de un deber puramente formal en la que incurra nace a su cargo una responsabilidad solidaria por las obligaciones de la compañía disuelta.” No obstante, la accionante en el presente proceso “incumplió con el deber de cancelar el pasivo externo de la sociedad antes de su liquidación e incumplió con el deber formal de dar aviso dentro del término de diez días a la División de Cobranzas de la disolución de la sociedad para de que la administración ejerciera el derecho a reclamar el pago de sus acreencias con los respectivos intereses antes de que se produjera la liquidación total del patrimonio de la sociedad y sólo después de que se formalizó el documento público de disolución y liquidación de la sociedad (...) el día 10 de noviembre de 1999, para solicitar a la DIAN fueran vinculados los demás socios para el pago de las obligaciones que la misma liquidadora había dejado de cancelar.”

En este orden de ideas, la vinculación solidaria del “deudor principal” es una facultad que ejerce la DIAN, para quien, “todas las acciones tendientes al cobro persuasivo y coactivo de las deudas se dirigen en cabeza de la socia liquidadora y no en cabeza de los socios que ella relaciona en sus continuas comunicaciones y visitas personales a la administración, máxime cuando conforme al artículo 402 del Código Penal se tipificó en cabeza del agente retenedor el delito de omisión en la consignación de las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente y en cabeza del responsable por no consignar las sumas recaudadas por concepto del impuesto sobre las ventas.”

La abogada de la DIAN señala que la sociedad Indelgas Ltda. de la cual la accionante era la representante legal, debe “por concepto de retención en la fuente los periodos 2, 10 y 12 del

año 1998” y “por concepto de impuesto sobre las ventas los periodos 4, 5 y 6 del año 1997 y 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del año 1998”.

(ii) En segundo lugar, respecto de la solicitud de vinculación de los socios liquidadores de la sociedad, la DIAN señala que en virtud del artículo 793 del Estatuto Tributario y del “Concepto 32601 de 4 de junio de 2002”, existe un término de cinco años “durante el cual la administración, cuando decida vincularlos [a los socios solidarios], les debe notificar el mandamiento de pago (...).” Por esta razón, “la Administración de impuestos no puede acceder a la solicitud de la socia liquidadora para vincular por fuera del término (cinco años siguientes a la exigibilidad de las obligaciones por pagar) a los socios (...) en la medida que sobre este derecho ya operó el fenómeno de la prescripción. La administración de Impuestos no puede (...) proferir los actos administrativos por fuera de los términos que la norma le establece so pena de violar el principio de legalidad de los actos que profiere.”

(iii) En relación con el cargo según el cual el mandamiento de pago fue notificado de manera indebida, la abogada de la Administración de Impuestos sostiene que de acuerdo al artículo 826 del estatuto Tributario, el mandamiento de pago se notifica (i) “personalmente, previa citación del deudor para que comparezca en un término de diez días”, y (ii) “si no comparece, se notificará por correo”, caso en el cual “se debe informar de ello por cualquier medio de comunicación”.

Así mismo, afirma que la DIAN respetó estas norma pues, “la división de cobranzas envió el oficio de la citación previa para la notificación personal a la dirección informada por el contribuyente o responsable en el documento RUT; al no comparecer a la División competente para la notificación personal, cual es la División de Documentación Tributaria, la administración acudió a la notificación por correo. [...] || La División de cobranzas envió el oficio de la citación personal del mandamiento de pago a la dirección Calle 53 A # 52-75 Itaguí Antioquia la cual fue devuelta por el correo Adpostal por la causal ‘Cambio de Domicilio’”. A su vez “al no comparecer personalmente la liquidadora (...) se procedió a realizar la notificación por correo, claro está a la dirección informada por el contribuyente en el RUT.”

Adicionalmente, la DIAN afirma que “no (...) era posible (...) disponer como lo pretende la tutelante, que cuando se acercaba a la División de Cobranzas para solicitar la vinculación de

los socios y la suscripción de la facilidad de pago, se llevara a cabo una notificación por conducta concluyente de un acto por parte de una división que no cumple con dicha función. La División de Cobranzas no goza de la competencia que se requiere para realizar la notificación de los mandamiento de pago que devuelve el correo.”

Así mismo, la abogada indica que según los términos del artículo 568 del E.T., en los casos en los cuales la notificación por correo es devuelta, el mandamiento de pago debe ser notificado “mediante aviso en un periódico de amplia circulación nacional, y se entenderá surtida para efectos 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 (...)”.

Por último, la señora Vélez Villegas sostiene que no es de recibo el argumento esgrimido por la demandante según el cual el acto ha debido ser notificado por medio de edicto, en razón a que éste se exige para “las providencias que deciden recursos.”

4. Sentencias de tutela objeto de revisión.

4.1. El 16 de junio de 2004, la Juez 15 Civil del Circuito de Medellín concedió la tutela del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.¹¹ La Juez consideró que en virtud de las reglas establecidas en el artículo 563 del E.T., antes de la notificación por medio de aviso en un diario de amplia circulación, “la Administración debe intentar por [otros] medios la localización de la persona.” En palabras de la Juez 15 Civil del Circuito,

“como lo prevé el artículo 563 del E.T. (...) la notificación por aviso en diario procede cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, por ninguno de los medios señalados por dicha norma, esto es, mediante la verificación directa, o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios, o en general de información oficial, comercial o bancaria; y la parte accionada no acreditó que antes de acudir a la notificación por aviso de prensa hubiese agotado tales medios para localizar la dirección de la referida sociedad. Con lo cual en realidad se configura la indebida notificación, que (...) afecta el debido proceso y el derecho de defensa.”

Con base en estos argumentos, la Juez ordenó “dejar sin efecto la notificación de dicha providencia efectuada en el diario indicado, para que se efectúe legalmente, conforme a las

normas pertinentes ya citadas.”

4.2. El día 23 de junio del mismo año, la abogada de la entidad accionada presentó un escrito de impugnación del cual se destacan los siguientes argumentos:

(i) El artículo 826 del E.T. regula la notificación específicamente del mandamiento de pago, la cual tiene un procedimiento diferente al aplicado por la juez de primera instancia.

(ii) “Al haber sido enviada la citación a la dirección correcta y al no comparecer personalmente la liquidadora, se procedió a realizar la notificación por correo, claro está a la dirección informada por el contribuyente el RUT, notificación que se llevó a cabo en debida forma cuando la administración la envió, a la dirección informada por la misma sociedad, aunque posteriormente, la empresa Adpostal hubiere certificado cambio de domicilio. Este hecho no significa, como lo afirma el juez en su sentencia, que la entidad no realizó la notificación por correo, debido que al intentarse por este medio fue devuelto por el correo por “cambio de domicilio”. || En esta ocasión sí se llevó a cabo la notificación por correo conforme a la norma tributaria, lo que ocurrió en debida forma, aunque la copia no pudo ser recibida por la sociedad conforma a la causal certificada por la empresa Adpostal.”

4.3. El día 15 de julio de 2004, la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín solicitó a la DIAN – Medellín que le informara (i) el “estado actual del proceso de jurisdicción coactiva adelantado en contra de la señora Martha Lucía Vanegas Serna”, (ii) si “ante esa institución la accionante elevó alguna petición relacionada con la alegada ‘indebida notificación’ del mandamiento ejecutivo”, en cuyo evento debía señalar “qué trámite y decisión se dispensó a la misma”, y (iii) en caso de que se hubiere “proferido resolución que ordene continuar la ejecución” la Administración de Impuestos debía remitir “copia de tal acto, así como de la citación remitida a la mencionada con el propósito de efectuar la notificación personal del mandamiento de pago, con la respectiva nota de devolución impuesta por Adpostal, conforme a lo señalado en la respuesta a la demanda de tutela.”

El 19 de julio del mismo año, las jefes de la división de cobranzas y de Grupo Coactiva de la DIAN – Medellín, enviaron escrito respondiendo las inquietudes del Tribunal en los siguientes términos:

(i) La DIAN sostuvo que “en desarrollo del proceso administrativo coactivo adelantado en

contra de la señor Martha Lucía Vanegas Serna en calidad de socia y liquidadora de la sociedad Indelgas Ltda. se han proferido las siguientes actuaciones: Auto No 001 de noviembre 12 de 2003, ordenando la notificación del título ejecutivo a la solidaria Martha Lucía Vanegas Serna, devuelto por el correo por cuanto la dirección Calle 53 A No 52 - 75 de Medellín no existe; en la fecha 23 de febrero de 2004 se libró mandamiento de pago No 003 del 23 de agosto de 2004 contra la citada, del cual no obra constancia de notificación.”

(ii) En cuanto a la orden elevada por la Juez de tutela de primera instancia de notificar el mandamiento de pago No 549 de 13 de junio de 2000, las funcionarias de la DIAN afirman que “en la fecha de 1º de julio de 2004 se notificó el mandamiento de pago en comento”.

(iii) En referencia al estado actual del proceso, la DIAN sostiene que “actualmente, el proceso adelantado contra la [accionante] se encuentra pendiente de resolver excepciones presentadas por la señora Vanegas Vargas [apoderada de la accionante] contra el mandamiento de pago No 549 de 13 de junio de 2000 y mediante la cual peticiona se decrete la prescripción adquisitiva de las obligaciones contenidas en el mandamiento de pago.”

(iv) En relación con la pregunta acerca de las peticiones presentadas por la accionante para controvertir la manera como fue notificada, la Administración de Impuestos señala que “no obra dentro del expediente prueba documental donde conste que la accionada haya petitionado ante esta entidad una solicitud relacionada con indebida notificación.”

(v) Por último, la DIAN anexó copia de (a) la Resolución No 20000309200290 de 8 de septiembre de 2000 mediante la cual la DIAN ordenó seguir la ejecución y (b) la citación personal “para efectos de la notificación del mandamiento de pago 549 del 13 de junio de 2000 con el respectivo sello de Adpostal”, fechada el 15 de junio de 2000, dirigida a Indelgas Ltda, Calle 53 A No 52 - 75 de Itaguí, y devuelta por “cambio de domicilio”.

4.4. Por medio de providencia proferida el 27 de julio de 2004, la Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín decidió revocar la sentencia de primera instancia y negar la acción de tutela.

El Tribunal sostuvo que la acción de tutela no era procedente dado que la accionante había omitido hacer uso de los mecanismos judiciales que tenía a su disposición para controvertir el

acto mediante el cual se ordenó seguir adelante la ejecución. El Tribunal consideró que “acorde con el artículo 835 del E.T., dentro de esta clase de procesos [proceso administrativo coactivo] es ‘demandable’ ante la jurisdicción contencioso-administrativa la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, acto administrativo que fue proferido por la accionada el ‘08-09-00’ (...). || Ello significa que la accionante ha tenido la posibilidad de demandar ante el juez natural el acto en mención, por cualquier vicio que pudiera comprometer su legalidad, cuestión que en todo caso escapa el ámbito de competencia del juez de tutela, quien en modo alguno puede entrar a suplantar las instancias judiciales previstas por el legislador para la solución de controversias surgidas entre los asociados y los diferentes organismos estatales.”

De otra parte, el Tribunal concluyó que en relación con la notificación del mandamiento de pago, no se observaba que la DIAN hubiere violado la “normatividad que regula la comentada actuación”. Esto pues, “el trámite dispensado por la DIAN (...) parece amoldarse a las directrices que en esta materia prevén los artículos 826 y 586 del Estatuto tributario, pues si bien es cierto que la susodicha notificación en principio debía realizarse de manera personal al deudor, también lo es que la misma normatividad alude como formas de notificación subsidiaria a las efectuadas por ‘correo’ o mediante ‘aviso en un periódico de amplia circulación nacional’, para el caso en que la notificación por correo hubiere sido devuelta”.

La Sala Doce Civil de Decisión decidió que la denegación de la solicitud de vinculación de deudores solidarios no “ofrece ninguna trascendencia en sede de tutela, pues fue resuelta en forma concreta por la DIAN (...), sólo que de manera adversa.”

Por último, en relación con el cargo según el cual las actuaciones de la DIAN vulneran el derecho a la igualdad de la accionante, el Tribunal sostuvo que “la señora Vanegas Serna no afirmó, ni tampoco demostró, que personas en idénticas o similares circunstancias a las suyas hubieran recibido de la parte de la accionada un tratamiento distinto al que ella se dispensó y que redundaron en una injusta discriminación.”

La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada para revisión por la Sala de Selección número Diez, mediante auto del día 8 de octubre de 2004, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la presente acción de tutela. Mecanismos judiciales con que cuenta la accionante. Jurisprudencia de la Corte respecto de las condiciones para controvertir judicialmente los actos de trámite y definitivos.

La señor Martha Lucía Vanegas Serna alega que en el proceso coactivo que la se adelanta en su contra, la DIAN violó sus derechos a la defensa y a la igualdad al notificar de manera indebida el acto mediante el cual se profirió mandamiento de pago, y al omitir vincular a los demás socios de Idelgas Ltda los cuales son deudores solidarios de la obligación fiscal referida.

En sentencia de tutela de segunda instancia, la Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín decidió que la acción de tutela era improcedente en vista de que la actora no había hecho uso de los mecanismos contencioso administrativos pertinentes para controvertir judicialmente la Resolución No 20000309200290 de 8 de septiembre de 2000, mediante la cual la DIAN ordenó seguir la ejecución¹².

La Sala de Revisión analizará entonces si en el presente caso se cumplen los requisitos para la procedencia de la acción de tutela, específicamente aquellos establecidos en el numeral 1º del artículo 6º y el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, según los cuales no es procedente la tutela cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales idóneos, salvo que el amparo sea invocado como un mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

2.1. Como se señaló, la actora no controvertió el acto por medio del cual la Administración de Impuestos ordenó seguir adelante con la ejecución. Se pregunta entonces la Corte si, de acuerdo a la normatividad que regula el procedimiento coactivo, la interposición de los mecanismos contencioso administrativos contra el acto que ordena seguir la ejecución

pueden ser idóneos para controvertir la manera como fue notificado el mandamiento de pago, y la omisión de vincular a los deudores solidarios. Para el efecto, es relevante citar algunas normas del Estatuto Tributario que regulan el procedimiento coactivo.

El artículo 833-1 del E.T. establece que

“[l]as actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.”¹³

A su vez, el artículo 835 dice:

“Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.”

Por su parte, en relación a las causales por las cuales pueden ser interpuestas las excepciones contra el mandamiento de pago los artículos 830 y 831 del E.T. consagran lo siguiente:

“Artículo 830. Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente.”

“Artículo 831. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:

1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.

5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

6. La prescripción de la acción de cobro, y

7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

PARAGRAFO. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:

1. La calidad de deudor solidario.

2. La indebida tasación del monto de la deuda.”¹⁴

Por último, el artículo 836 del E.T. establece en relación con la resolución que ordena seguir adelante la ejecución,

“Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.”

De las normas arriba citadas se concluye que los desacuerdos concernientes al mandamiento de pago, pueden ser invocados ante la jurisdicción contencioso administrativa al demandar el acto mediante el cual se resuelven las excepciones y se ordena seguir adelante la ejecución. Esto, pues, en términos del artículo 833-1, el mandamiento de pago es un acto de trámite. El único acto del proceso coactivo consagrado por estas normas como definitivo es el acto que resuelve las excepciones contra el mandamiento de pago y ordena seguir adelante la ejecución.

Ahora bien, se constata que dentro de las excepciones listadas en el artículo 831 referido, no se encuentran, ni la indebida notificación, ni la negativa por parte de la DIAN de vincular a los deudores solidarios. Por ende, en concordancia con los artículos 82 y 83 del C.C.A. que establecen el principio de que todos los actos proferidos por la administración pública han de ser controvertibles ante el juez contencioso, si la accionante estaba en desacuerdo respecto de estas cuestiones, debe intentar controvertir judicialmente el mandamiento de pago al

momento en el cual sea expedido el acto mediante el cual se ordena seguir adelante con la ejecución.

2.2. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se ha ocupado de la impugnación de los actos administrativos de trámite así como de los definitivos, y de las consecuencias constitucionales de que por regla general únicamente sean controvertibles ante la jurisdicción contencioso administrativa los actos definitivos.

En sentencia de constitucionalidad C-557 de 2001¹⁵ la Corte decidió que no es contraria al debido proceso o al acceso a la administración de justicia una norma según la cual en algunos procesos de responsabilidad fiscal, sólo es controvertible ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto administrativo “por el cual se termina el proceso.”¹⁶

La Corte analizó el carácter de los actos que se profieren durante el trámite de responsabilidad fiscal, para definir si éstos deberían “ser enjuiciables autónomamente por vía contenciosa”. Al respecto, dijo lo siguiente:

“La doctrina en materia administrativa¹⁷, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

“En este sentido, los actos de trámite son “actos instrumentales”, que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser invalido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.

“Ahora bien: ciertos actos previos al fallo pueden tornarse definitivos cuando pongan fin a la

actuación administrativa o hagan imposible su continuación. En este caso, tales actos serán enjuiciables.

[...]

“[E]s necesario en este caso observar la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la relación entre los actos preparatorios o de trámite, por un lado, y los actos definitivos, por el otro, en punto a determinar cuándo procede la impugnación judicial respecto de unos y de otros.

“[...] [E]l máximo tribunal de lo contencioso administrativo se ha ocupado de las consecuencias de esta distinción al aplicar e interpretar el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, según el cual ‘son actos definitivos, que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla [...]’¹⁸.

“Además, el Consejo de Estado [...], ha reiterado que no procede la demanda de actos de trámite o preparatorios que no pongan fin a la actuación administrativa ni imposibiliten su continuación. En este sentido, se ha sostenido, por ejemplo, que no son susceptibles de impugnación ante los tribunales contencioso administrativos por tratarse de actos de trámite o preparatorios, entre otros: las comunicaciones y oficios¹⁹, los certificados que se expidan con el fin de obtener determinado permiso o autorización por parte de la administración²⁰, los pliegos de cargos y el auto que ordena la apertura de la investigación²¹, el auto que ordena la realización de una inspección tributaria y el acta que se extiende en dicha diligencia²², el auto de mandamiento ejecutivo expedido dentro de un juicio de jurisdicción coactiva²³, y los actos dentro de los procesos electorales diferentes al declaratorio de elección²⁴.

“[...] Por otra parte, en relación con la impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa de los actos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal que se realizaron bajo la vigencia de la Ley 42 de 1993, el Consejo de Estado ha sostenido que, de acuerdo con los términos del artículo 81 de esa ley, sólo puede ser objeto de cuestionamiento judicial el fallo que declara la responsabilidad fiscal²⁵.

“Sin embargo, ello no significaba que tales actos (los de trámite) estuvieran exentos de

control judicial, pues su legalidad se revisaba junto con la del acto definitivo. Así lo expresó el Consejo de Estado en varios de sus fallos, cuando al resolver demandas contra los actos que habían declarado responsable fiscalmente a los impugnantes estudiaba los posibles defectos de la actuación, de acuerdo con los cargos formulados.²⁶

La Sala Plena de esta Corporación también ha analizado la procedencia de la acción de tutela contra los actos administrativos de trámite. En efecto, por medio de la sentencia de unificación SU-201 de 199427, la Corte decidió revocar un acto administrativo de trámite expedido por la Personería Distrital de Bogotá, mediante el cual prolongaba la suspensión de un funcionario investigado disciplinariamente por más tiempo que el término permitido por la ley. La Corte consideró lo siguiente:

“Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.

“Según el inciso final del artículo 50 del C.C.A., “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta.

“Los únicos actos susceptibles de acción contenciosa administrativa son los actos definitivos, no los de trámite o preparatorios; estos últimos se controlan jurisdiccionalmente al tiempo con el acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa.

[...]

“[A] juicio de esta Corte, aunque en principio no procede la tutela contra los actos de trámite o preparatorios, que simplemente se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición de un particular o cuando éste actúa en cumplimiento de un deber legal (art. 4o. C.C.A.), excepcionalmente, algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo.

“Corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuentemente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad.”

Así, la Sala Plena de la Corte estableció varios criterios que el juez de tutela ha de tener en cuenta para analizar si en el caso concreto procede excepcionalmente la acción de tutela contra el acto de trámite: “(i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto cuestionado no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación que se proyecte en la decisión final; y (iii) que la actuación cuestionada ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.”²⁸

A su turno, el Consejo de Estado ha considerado que el auto de mandamiento de pago al ser de trámite, no es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa, y que la

controversia judicial puede ser iniciada contra el acto definitivo, es decir, aquel que decide las excepciones presentadas contra el mandamiento, o que ordena seguir la ejecución. Al respecto, el Consejo de Estado señaló al resolver acerca de una acción de nulidad interpuesta contra un mandamiento de pago expedido por la Contraloría Departamental del Tolima:

Frente a dicho auto es preciso tener en cuenta que no es enjuiciable ante esta jurisdicción por no tener el carácter de definitivo sino de trámite, ya que con él se da inicio al juicio de jurisdicción coactiva, el cual culmina con el fallo que resuelve las excepciones y ordena seguir adelante con la ejecución, decisión ésta que es la que puede ser objeto de enjuiciamiento [...]”²⁹

2.3. Por las razones expuestas, la accionante puede atacar la notificación del mandamiento de pago, o la negativa de la Administración de Impuestos de vincular a los deudores solidarios, a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de Resolución No 20000309200290 de 8 de septiembre de 2000, mediante la cual la DIAN ordenó seguir la ejecución. De acuerdo con los anteriores elementos de juicio, únicamente es procedente la acción de tutela en el evento de que la accionante no haya podido controvertir judicialmente la resolución por medio de la cual se ordena seguir adelante la ejecución. Pasa entonces la Sala a analizar el caso concreto.

3. Caso presente. Violación del debido proceso de la accionante.

3.1. De los documentos enviados por la Dirección de Impuestos, se concluye lo siguiente:³⁰

* La resolución por medio de la cual se profirió el mandamiento de pago en contra de la accionante fue proferida el día 13 de junio de 2000.

* No son claras las fechas en las cuales se envió (i) el correo con el fin de notificar personalmente la anterior resolución a la accionante, y (ii) el correo por medio del cual se intenta notificar a la accionante, debido a que no compareció a la notificación personal.

* Al menos uno de los dos correos anteriores fue devuelto por cambio de domicilio.

* El día 15 de septiembre de 2000, la DIAN publicó un aviso en el periódico La República, dando por notificado del mandamiento de pago.

* El día 8 de septiembre de 2000 la DIAN expidió la Resolución por medio de la cual ordena seguir adelante con la ejecución.

* El día 15 de septiembre de 2000 se intentó notificar por correo la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, pero ésta fue devuelta por razones desconocidas para este despacho.

De lo anterior se concluye que la resolución mediante la cual se ordenó seguir adelante la ejecución fue expedida, y notificada con anterioridad el día en que fue publicado el mandamiento de pago en un aviso de prensa.

Ahora bien, las normas del Estatuto Tributario respecto del término para presentar excepciones contra el mandamiento de pago, acerca de la notificación realizada por medio de un aviso en periódico y en relación con el momento a partir del cual puede ser proferido el acto que ordena seguir adelante la ejecución dicen:

“Artículo 830. Termina para pagar o presentar excepciones. Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, el deudor deberá cancelar el monto de la deuda con sus respectivos intereses. Dentro del mismo término, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el artículo siguiente.”

“Artículo 836. Si vencido el término para excepcionar no se hubieren propuesto excepciones, o el deudor no hubiere pagado, el funcionario competente proferirá resolución ordenando la ejecución y el remate de los bienes embargados y secuestrados. Contra esta resolución no procede recurso alguno.”

Así, el deudor tributario cuenta con 15 días contados a partir de la notificación del mandamiento de pago para interponer las excepciones pertinentes. Si el deudor no excepciona en dicho término, la DIAN debe ordenar seguir adelante con la ejecución.³¹ A su vez, la DIAN no puede ordenar seguir adelante con la ejecución, si no han transcurrido 15 días después de notificado el mandamiento.

Por su parte, en el caso en el cual el acto se notifica mediante aviso en el periódico, dicha

notificación se entiende realizada desde el día de la notificación. Esto lo establece el artículo 568 del E.T. que dice:

“Artículo 568. Notificaciones devueltas por el 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.”

Por lo tanto, la ley impide que la DIAN profiera la resolución por medio de la cual se ordena seguir adelante con la ejecución sin que hayan transcurrido 15 días después de la publicación del aviso en prensa por medio del cual se notificó el mandamiento de pago.

3.2. Ahora bien, en el caso bajo análisis, la DIAN notificó el mandamiento de pago a Martha Lucía Vanegas Serna, mediante aviso en el periódico La República, el día 15 de septiembre de 2000. Sin embargo, según información de la propia DIAN, se profirió resolución ordenando seguir adelante con la ejecución el día 8 de septiembre, es decir 7 días antes de notificado el mandamiento de pago. A su vez, la Resolución que ordenó seguir adelante con la ejecución se notificó el día 15 de septiembre, es decir el mismo día que fue publicado el aviso concerniente el mandamiento de pago.

La Sala constata entonces que, de acuerdo a la información enviada por la División de cobranzas de la DIAN – Medellín, este organismo violó el Estatuto Tributario, y específicamente los artículos 830 y 836 precitados, al proferir y notificar el acto mediante el cual se ordenó seguir adelante con la ejecución, antes de haber finalizado los 15 días reglamentarios que deben transcurrir desde la notificación de la Resolución que profiere el mandamiento de pago.

Dicha violación, al apartarse del procedimiento legalmente establecido para los procesos de ejecución coactiva, constituye una violación del derecho al debido proceso administrativo de la accionante, ya que hace nugatoria su capacidad de defenderse de los actos por medio de los cuales se adelanta una ejecución contra ella. Por estas razones, la Sala Tercera de Revisión dejará sin efectos la Resolución mencionada.

3.3. Pasa entonces la Sala a resolver qué medidas tomará para amparar el derecho conculcado a la accionante.

Por lo tanto, el remedio adecuado consiste en permitir que la accionante en el presente proceso cuente con la posibilidad de controvertir judicialmente el acto definitivo en el proceso coactivo con los argumentos que estime pertinentes. En este orden de ideas, la Corte, después de dejar sin efectos la Resolución del día 8 de septiembre de 2000, ordenará a la DIAN que profiera de nuevo una resolución, con base en el expediente, y a su vez, notifique dicho acto definitivo cumpliendo todas las formalidades que establece la ley, de tal manera que Martha Lucía Vanegas Serna pueda, si lo desea, interponer los recursos judiciales correspondientes.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

Primero.- REVOCAR la sentencia del 27 de julio de 2004, proferida por la Sala Doce Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, al resolver la acción de tutela instaurada por Martha Lucía Vanegas Serna contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso de Martha Lucía Vanegas Serna.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución número 200003092002090 proferida el día 8 de septiembre de 2000, mediante la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Medellín ordenó seguir adelante la ejecución de Martha Lucía Vanegas Serna.

Tercero.- ORDENAR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, División de Cobranzas - Medellín que profiera de nuevo la Resolución mediante la cual ordena seguir adelante con la ejecución contra la accionante en el presente proceso, y a su vez, notifique dicho acto cumpliendo todas las formalidades que establece la ley.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En los folios 21 a 26 del expediente, aparece el acta número nueve de la junta de socios de Indelgas Ltda., realizada el 18 de marzo de 1999 en la cual los socios unánimemente decidieron disolver la sociedad, pues “se presentan pérdidas que reducen el capital en más del cincuenta por ciento”, y se procede a la liquidación de la misma. Al respecto se decide mediante “acuerdo unánime” que “los socios sean los liquidadores así: Pedro Claver Zuluaga Zuluaga que representa las un mil seiscientas veinticinco (1625) cuotas, Audalicer Montoya Osorio con tres mil doscientas cincuenta (3250) cuotas, y la señora Martha Lucía Vanegas Serna cinco mil ciento veinticinco (5125) cuotas restantes, que son las que le pertenecen, para completar un total de diez mil (10000) cuotas en que se encuentra dividido el capital social”, equivalentes a una suma de diez millones de pesos. Adicionalmente, se observa en los folios 15 a 20 del expediente la escritura pública número 737 de 7 de abril de 1999, por medio del cual se protocoliza la aprobación de la liquidación de la sociedad.

2 Folio 30 del expediente.

3 En el expediente reposa copia de la resolución mencionada. (Folios 89 a 91). Aparece sello de la División de Documentación de la Dian, con fecha de 18 de septiembre de 2000, y la expresión “correo devuelto”.

4 Radicado 531375 de 19 de febrero de 2002.

5 Folio 31 del expediente.

6 Folio 32 del expediente.

7 Folio 41 del expediente.

8 Folios 1 a 14 del expediente.

9 Al respecto se cita la sentencia T-149 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell).

10 Folios 49 a 58 del expediente.

11 Folios 67 a 72 del expediente.

12 Dicha resolución fue notificada el día 18 de septiembre de 2000.

13 Adicionado por el artículo 78 de la Ley 6 de 1992.

14 Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 6 de 1992.

15 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 La expresión declarada exequible está contenida en el artículo 59 de la Ley 610 de 2000. Dice así: “Artículo 59.- Impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En materia del proceso de responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el Acto Administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme” (Se subraya la expresión declarada exequible).

17 Entre otros: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de derecho administrativo, Tomo I. Editorial Civitas, Madrid, 1992; González Pérez, Jesús, Manual de derecho procesal administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1992; Gordillo, Agustín, Tratados de derecho administrativo, Tomo III. Editorial Macchi, Buenos Aires, 1979 y en Francia Auby Jean-Marie y Drago Roland. Traité de Contentieux Administratif. L.G.D.J., París, 1984, pág. 165.

18 Ya desde 1972 el punto suscitó un salvamento de voto sobre el grado de precisión con el cual debía identificarse cada acto administrativo (Salvamento de voto de Miguel Lleras Pizarro a la Sentencia del 27 de octubre de 1972; C.P. Carlos Portocarrero M. Anales del Consejo de Estado LXXXIII, nos. 435- 436 pág. 429 de 1972. En dicha sentencia, el Consejo

de Estado definió las características de los actos administrativos complejos).

19 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 3 de marzo de 1980; C.P. Ignacio Reyes Posada (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se declara inhibido para pronunciarse sobre una acción de nulidad interpuesta en contra de una comunicación expedida por el Ministerio de Justicia. Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado encuentran que no es la comunicación un acto administrativo, sino el decreto que da lugar a la misma. En este orden de ideas, es contra el mencionado decreto contra el que se debió interponer la acción).

20 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de octubre de 1988; C.P. Javier Henao Hidrón. (Citado por: Penagos, Gustavo, El acto administrativo Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996).

21 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Samuel Buitrago Hurtado (En dicho auto, el Consejo de Estado inadmitió la solicitud de la sociedad actora de que se ordenara la suspensión provisional del acto administrativo dictado por la entidad pertinente, en el cual se dispuso abrir investigación de carácter administrativo). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 25 de abril de 1986; C.P. Enrique Low Murtra (En dicho auto, el Consejo de Estado confirmó un auto expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio del cual se denegó la admisión de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de junio de 1999; C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima que deniega la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por medio del cual se formulan cargos contra la accionante).

23 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de mayo de 1999 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicho auto, el Consejo de Estado confirma el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima en el que se niega la pretensión del actor de declarar la nulidad del

juicio de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, incluido el auto de mandamiento ejecutivo).

24 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 17 de noviembre de 1995 C.P. Mario Alario Méndez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado niega la pretensión del accionante de declarar nulo el acto por medio del cual se hizo la elección del Procurador General de la Nación para el período 1994 - 1998. El Consejo niega la acción por encontrar que la pretensión del actor consiste en que se declare no la nulidad de la elección, el cual es un acto definitivo, sino el acta de escrutinio de uno de los jurados, el cual es un acto preparatorio).

25 En este sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de noviembre de 1995; C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha providencia, el Consejo de Estado niega la demanda interpuesta por la actora contra un fallo en el que se declara la inexistencia de responsabilidad fiscal. La providencia establece que el recurso es pertinente sólo en los casos en los que se declare la responsabilidad fiscal y no en los que se niegue). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de enero de 1997 C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha providencia, el Consejo de Estado negó la acción instaurada por la parte actora con el fin de que se declarara la nulidad y restablecimiento del derecho frente a un acto administrativo preparatorio de una actuación administrativa adelantada en su contra).

26 En ese sentido, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 17 de abril de 1997. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz (En dicha sentencia, el Consejo de Estado confirmó una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en la que se confirma la decisión del Contralor Municipal de Pueblo Nuevo (Córdoba) de imponer una sanción fiscal al actor); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de abril de 1998 C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez (En dicha sentencia, el Consejo de Estado resolvió en segunda instancia la acción interpuesta por el actor en contra de las decisiones adoptadas en su contra dentro de un proceso de responsabilidad fiscal. El Consejo de Estado declaró la nulidad de varios actos por considerar que no se había seguido el debido proceso. En la sentencia se estudian las irregularidades que se cometieron en la notificación de las providencias interlocutorias y en la práctica de algunas pruebas).

27 MP Antonio Barrera Carbonell.

28 Auto de 23 de noviembre de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Córdoba Triviño, acompañado de tres magistrados), mediante el cual la Sala Plena de la Sala Plena se pronunció acerca de un incidente de nulidad interpuesto contra la sentencia T-088 del mismo año. La Corte decidió que la Sala Cuarta de Revisión no había vulnerado el derecho al debido proceso de un accionante de tutela, al haber declarado improcedente una acción de tutela interpuesta contra un acto administrativo de trámite. Estimó la Corporación que el actor hubiere podido controvertir judicialmente la actuación administrativa impugnando el acto definitivo correspondiente.

29 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 27 de mayo de 1999 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, radicación 5474. El Consejo de Estado confirmó negó la pretensión del actor de declarar la nulidad del juicio de jurisdicción coactiva adelantado por la Contraloría Departamental del Tolima, incluido el auto de mandamiento ejecutivo. Al respecto, ver también otros pronunciamientos del Consejo de Estado acerca de la judiciabilidad de los actos de trámite, en resumen realizado por la sentencia C-557 de 2001 precitada.

30 A esta Sala llama la atención la falta de orden de la División de Cobranzas de la DIAN – Medellín. En las distintas comunicaciones enviadas a los jueces de instancia en el presente proceso de tutela, la Dirección de Impuestos incurre en contradicciones y equivocaciones respecto de las fechas en las cuales fueron expedidos las resoluciones por medio de las cuales se profirió el mandamiento de pago y se ordenó seguir adelante la ejecución, así como también los días en los cuales éstos actos fueron notificados y las razones por las cuales fueron devueltos los correspondientes correos.

31 Esto, presuponiendo que el deudor no pagó la obligación.