

T-099-95

Sentencia No. T-099/95

NOTIFICACION/DEBIDO PROCESO

La notificación en debida forma asegura que la persona a quien concierne una determinación se halla enterada de su sentido y define simultáneamente -con fecha cierta- en qué momento ha tenido lugar la transmisión oficial de la respectiva información. Se asegura, entonces, no solamente que, conocida la decisión de que se trata, podrá el afectado hacer uso de los medios jurídicamente idóneos para la salvaguarda de sus intereses, sino que se preserva la continuidad del trámite judicial o administrativo correspondiente, pues la fecha de la notificación define los términos preclusivos dentro de los cuales podrá el notificado ejecutar los actos a su cargo. Resultan, por tanto, realizados el valor de la seguridad jurídica y los principios procesales de celeridad y economía.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

DERECHO DE PETICION-Vulneración

La vulneración del derecho fundamental de petición resulta incontrovertible en este caso no solamente por el transcurso del tiempo -pues desde el momento en que se formuló la petición hasta la fecha de la demanda de tutela no se había resuelto- sino por las posteriores actuaciones de la Administración, que procedieron como si el acto materia del recurso de reconsideración estuviera en firme (punto que se hallaba pendiente de resolver precisamente a partir de la definición sobre si había operado el silencio administrativo positivo), ordenando la ejecución forzosa de obligaciones tributarias cuya cuantía era discutida.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-50424

Acción de tutela instaurada por “PUBLICIDAD TEA LTDA” contra ADMINISTRACION LOCAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE MEDELLIN.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los tres (3) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sección Segunda, y por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La sociedad comercial denominada "PUBLICIDAD TEA LTDA", domiciliada en Medellín, ejerció acción de tutela contra la Administración Local de Impuestos y Aduanas Nacionales de esa ciudad, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de habeas data y de petición (artículos 15 y 23 de la Constitución).

Siguiendo el relato de la demanda, el 21 de abril de 1994, en ejercicio del derecho de petición en interés particular y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 734 del Estatuto Tributario, la mencionada compañía solicitó a la División Jurídica de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín que se declarara que el recurso de reconsideración interpuesto contra una liquidación oficial de corrección aritmética se entendía fallado en favor del recurrente por haber transcurrido el término que tenía la administración para resolverlo sin que se le hubiera notificado acto alguno que lo decidiera.

Expuso que contra la señalada liquidación oficial (del 28 de abril de 1992) se había interpuesto el recurso de reconsideración el 26 de junio del mismo año.

Según la sociedad accionante, el 26 de junio de 1993 precluyó el término que tenía la administración para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 732 del Estatuto Tributario.

El 30 de julio de 1992, se profirió un auto inadmisorio del recurso de reconsideración. Esta decisión fue notificada por edicto entre los días 18 y 31 de agosto de 1993.

A juicio de la compañía, dicha notificación no podía producir ningún efecto legal por no haberse intentado la notificación personal, lo cual es requisito indispensable para la

procedencia y validez de la notificación por edicto (artículo 726 del Estatuto Tributario).

La notificación por edicto -estimó la demandante- es subsidiaria de la personal. Sólo es pertinente practicarla si el interesado no acude a recibir la notificación personal.

“Lo anterior -agregó- quiere decir que es imprescindible que al recurrente se le cite para la diligencia de notificación personal para que se pueda hacer uso del mecanismo subsidiario de notificación por edicto”.

Sostuvo que en el asunto controvertido la sociedad recurrente nunca recibió la citación para notificación, a pesar de que, según se pudo constatar en el expediente respectivo, dicha citación fue elaborada pero no remitida.

Dijo que, al no haber producido ningún efecto el auto inadmisorio, la administración debió resolver el recurso de reconsideración el 26 de junio de 1993.

De allí dedujo la compañía accionante que había operado el silencio administrativo positivo, cuya expresa declaración se solicitaba.

Pues bien, mediante oficio del 20 de abril de 1994, de la División de Cobranzas de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín, se ordenó el embargo del establecimiento de comercio “Publicidad TEA”, de propiedad de la sociedad solicitante.

El 4 de mayo de 1994, “PUBLICIDAD TEA LTDA” solicitó a la División de Cobranzas que se levantara la medida cautelar, con fundamento en la falta de mandamiento de pago que la sustentara y alegando, además, que la validez del acto que eventualmente constituiría el título ejecutivo, esto es, la liquidación oficial de corrección aritmética, estaba en entredicho a raíz de la solicitud del 21 de abril de 1994.

Mediante carta del 11 de mayo de 1994, la División de Cobranzas manifestó que no levantaría las medidas cautelares.

Por escrito del 19 de mayo de 1994, la sociedad solicitó que se resolviera la solicitud de declaración del silencio administrativo contenida en el escrito de 21 de abril de 1994.

El 26 de mayo de 1994 la compañía dirigió un nuevo memorial a la División Jurídica en el que

se señaló que había transcurrido un lapso superior del que legalmente tiene la administración para absolver o contestar las solicitudes que en ejercicio del derecho de petición en interés particular hagan los administrados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Resolución 04427 de 1984, mediante la cual, según el apoderado de la accionante, se reglamentó el ejercicio de tal derecho ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La División de Cobranzas de dicho organismo decretó el embargo y secuestro de un inmueble de propiedad del contribuyente.

Según la demanda, la actuación en referencia y la actitud reticente de la administración ha causado graves perjuicios a la sociedad.

En efecto -dijo-, las posibilidades de obtener crédito del sector financiero, vitales para el normal funcionamiento de la compañía, se han visto negadas en la práctica, en razón del embargo de su establecimiento de comercio.

Por otra parte, alegó que la medida cautelar en el registro mercantil ha colocado a la sociedad, en forma injustificada, bajo el rótulo de “deudor moroso” del fisco.

El apoderado de la actora solicitó que se le ampararan los ya mencionados derechos fundamentales, ordenando a la DIAN de Medellín resolver la petición contenida en el escrito del 21 de abril de 1994. Pidió que, en subsidio, se declarara la ocurrencia del silencio administrativo positivo y se ordenara el levantamiento del embargo sobre el aludido establecimiento de comercio.

II. DECISIONES JUDICIALES

Mediante fallo del 24 de agosto de 1994, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia decidió tutelar el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordenó a la Administración Local de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín que en 48 horas decidiera la solicitud elevada por “PUBLICIDAD TEA LTDA” el 21 de abril de 1994.

“Sin embargo por cuanto se predica por lo menos la superación del derecho de petición que por supuesto está al alcance de una persona jurídica al igual que una natural, se decidirá...”.

Estimó el fallador que este derecho había sido violado por la administración tributaria, por haber dejado transcurrir, sin responder, el término legal para dar respuesta a la solicitud del 21 de abril de 1994.

Volvió el Tribunal a la teoría de que los derechos fundamentales no corresponden a las personas jurídicas, a la vez que se pronunció sobre las medidas de embargo y secuestro de bienes de la demandante, en el siguiente párrafo:

“La violación al primer derecho fundamental enunciado, éste sí al parecer solo propio a (sic) las personas naturales y donde Publicidad Tea Limitada encuentra que ante el embargo suscitado ha tenido dificultades para obtener créditos del sector financiero vitales para el normal funcionamiento de la compañía, es fácilmente entendible que de ninguna manera se ha quebrantado la Constitución, por cuanto ella no prohíbe a la Administración decretar medidas cautelares que como bien es observable del expediente administrativo, se ha ceñido a un procedimiento amparado por el Estatuto Tributario y específicamente por el artículo 837 que estipula que previa o simultáneamente con el mandamiento de pago se podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad”.

Por otra parte, añadió que. respecto al trámite dado por la administración a la liquidación de corrección aritmética, la sociedad tenía otros medios de defensa judicial, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

La administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, por conducto de un abogado de la División Jurídica, impugnó el fallo en referencia, el cual, conocido en segunda instancia por el Consejo de Estado -Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo-, fue revocado. En su lugar, el Consejo de Estado dispuso rechazar por improcedente la acción de tutela incoada, reiterando que no hallaba argumentos válidos para variar su parecer respecto a que los derechos fundamentales sólo son predicables de la persona natural.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos en referencia, según lo dispuesto en los

artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

Doctrina constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela intentada por personas jurídicas

Tanto el Tribunal como el Consejo de Estado manifiestan que las personas jurídicas no pueden ejercer la acción de tutela, puesto que, en su sentir, ella está reservada a las naturales.

Reiterada y contundente ha sido la doctrina constitucional sobre este punto. En numerosas sentencias la Corte ha manifestado:

“Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) por sí misma o por quién actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-430 del 24 de junio de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

“...es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en cada caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 de la Constitución), el debido proceso (artículo 29) o la libertad de asociación sindical (artículo 38), entre otros.

Luego, las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a- directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b- indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-441 del 3 de julio de 1992)

"...la persona jurídica aparece claramente como instrumento del lenguaje jurídico que cumple la importante función semántica de integrar en una compleja disciplina normativa relaciones que se dan entre personas físicas. Esto supone que en cada caso el intérprete tendrá que determinar si en virtud de la presencia de tal instrumento se ha producido o no una excepción de las reglas del derecho propias de sus miembros". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

"La voluntad del constituyente (CP arts. 14, 38, 39), el criterio flexible para la determinación de la fundamentalidad de un derecho según las circunstancias concretas del caso y las diversas consideraciones prácticas, llevan a afirmar que las personas jurídicas - incluso de derecho público - son titulares de algunos derechos fundamentales, entre ellos - por vía de simple ilustración -, los derechos de defensa y debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-081 del 26 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"...la persona jurídica es un concepto que se funda en la realidad social de las personas singulares y concretas que la conforman. La comunidad jurídica, como ideal común objetivo, se puede comportar y expresar como sujeto de derechos y de deberes, por cuanto es apto para que se le predique la juridicidad. El interés colectivo se ve facultado para tener movimiento autónomo con consecuencias jurídicas, de similar manera a como se desenvuelven las personas naturales, mas nunca de idéntica manera"

(...)

"La persona jurídica es apta para la titularidad de derechos y deberes por su racionalidad y por su autonomía. La aptitud es la adecuada disposición para dar o recibir, para hacer o

soportar algo, y la persona jurídica puede (tiene la dimensión jurídica de la facultad) y también debe (soporta el deber frente a sus miembros y frente a otras personas jurídicas o naturales); por tanto tiene adecuada disposición para que se le otorguen o reconozcan derechos y deberes.

La racionalidad y la autonomía hacen que la persona jurídica sea apta para el mundo de los derechos, de los deberes y de las relaciones jurídicas según un principio de igualdad, aunque no de identidad absoluta.

Este tipo de entidad al ser racional y autónoma es por sí (per se), no por otro, es decir, es persona (personare), De alguna manera es substancial; y todo lo substancial es un supuesto, y el supuesto es sujeto, y si éste es racional y autónomo, sin duda alguna tiene que ser sujeto de derechos y deberes. Luego la persona jurídica es una entidad que se expresa jurídicamente como sujeto de derechos y deberes". Cfr. Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. Sentencia T-396 del 16 de septiembre de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Así, pues, resulta claro que la Corte Constitucional ha fijado el alcance del artículo 86 de la Carta Política en cuanto a los titulares de la acción de tutela y también en torno a la existencia de derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas.

Observa la Corte que el Tribunal de Antioquia considera indiscutibles los lineamientos trazados por sentencias del Consejo de Estado y se aparta, en cambio, sin explicar las razones, de la doctrina constitucional.

Si bien resulta natural que los jueces sigan los derroteros de los tribunales que son cabezas de sus respectivas jurisdicciones en lo relacionado con las materias objeto de ellas, no tiene sentido que se apeguen a esos criterios, separándose de los que en materia constitucional ha señalado la Corte Constitucional, intérprete auténtico de la Carta Política,

Es a la Corte Constitucional a la que corresponde crear la doctrina mediante la cual se determina el cabal entendimiento y se desentraña el contenido de las normas superiores, así como los máximos tribunales en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa tienen a su cargo establecer, mediante las respectivas jurisprudencias, el sentido de las disposiciones legales que interpretan y aplican.

En torno a la doctrina constitucional deben reiterarse los principios puestos de relieve por la Sala Plena de la Corte en Sentencia C-083 del 1º de marzo de 1995 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz):

“La doctrina constitucional. Las normas de la Constitución política, y ésta no es una característica privativa de ellas, tienen una vocación irrevocable hacia la individualización, tal como lo ha subrayado Kelsen al tratar del ordenamiento jurídico. De ordinario pasan por una fase previa consistente en su desarrollo legal. Pero no todas alcanzan dicho desarrollo, bien porque no lo requieren, bien porque, requiriéndolo, el legislador lo omite. Pero tal omisión no desvirtúa su carácter normativo, si ya lo tienen. Pueden, entonces, ser aplicadas a situaciones específicas subsumibles en ellas, que no están explícitamente contempladas en la ley.

Pero si la individualización de las normas legales, dada su generalidad (que a menudo deviene en ambigüedad), aparece problemática y generadora de inseguridad jurídica, más problemática e incierta resulta aún la actuación directa de las normas constitucionales a los casos particulares, por concurrir en ellas, superlativamente, las mismas notas distintivas advertidas en la ley.

Parece razonable, entonces, que al señalar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución. Que, de ese modo, la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo. (art. 241 C.P.)

Pero como la Constitución es derecho legislado por excelencia, quien aplica la Constitución aplica la ley, en su expresión más primigenia y genuina. Es preciso aclarar que no es la jurisprudencia la que aquí se consagra como fuente obligatoria. A ella alude claramente otra disposición, el artículo 4º de la ley 69 de 1896, para erigirla en pauta meramente optativa para ilustrar, en ciertos casos, el criterio de los jueces. Así dice el mencionado artículo en su parte pertinente:

“Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces

podrán aplicarla en casos análogos ..." (Subraya de la Sala).

Es claro entonces que la norma transcrita resulta armónica con lo dispuesto en el artículo 230 de la Carta del 91.

Así mismo, conviene precisar que no hay contradicción entre la tesis que aquí se afirma y la sentencia C-131/93, que declaró inexecutable el artículo 23 del Decreto legislativo 2067 del 91 en el cual se ordenaba tener "como criterio auxiliar obligatorio" "la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional", mandato, ese sí, claramente violatorio del artículo 230 Superior. Lo que hace, en cambio, el artículo 8° que se examina - valga la insistencia- es referir a las normas constitucionales, como una modalidad del derecho legislado, para que sirvan como fundamento inmediato de la sentencia, cuando el caso sub iudice no está previsto en la ley. La cualificación adicional de que si las normas que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse, constituye, se repite, una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica". (Subraya la Corte).

La notificación de los actos administrativos, factor esencial del debido proceso.

Las decisiones que adopte la administración en cuya virtud se afecte a una o varias personas en concreto deben ser cierta y oportunamente notificadas a éstas, tal como lo disponen las normas legales correspondientes.

Cuándo y cómo deba llevarse a cabo la notificación es algo que corresponde al legislador determinar y, desde luego, también él habrá de definir los efectos jurídicos de la falta de notificación, o de la notificación efectuada sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades que la normatividad exige.

Desde el punto de vista constitucional importa dejar en claro que la notificación, entendida como el conocimiento formal del administrado o de quien es parte o interviniente en un proceso judicial, sobre el contenido de las providencias que se adoptan por el juez o de los actos administrativos que lo afectan, tiene por fundamento específico la garantía del derecho de defensa, aspecto esencial del debido proceso, exigible en todas las actuaciones judiciales y administrativas, como lo impone el artículo 29 de la Carta.

La notificación en debida forma asegura que la persona a quien concierne una determinación se halla enterada de su sentido y define simultáneamente -con fecha cierta- en qué momento ha tenido lugar la transmisión oficial de la respectiva información. Se asegura, entonces, no solamente que, conocida la decisión de que se trata, podrá el afectado hacer uso de los medios jurídicamente idóneos para la salvaguarda de sus intereses, sino que se preserva la continuidad del trámite judicial o administrativo correspondiente, pues la fecha de la notificación define los términos preclusivos dentro de los cuales podrá el notificado ejecutar los actos a su cargo. Resultan, por tanto, realizados el valor de la seguridad jurídica y los principios procesales de celeridad y economía.

La falta probada de notificación, en especial la de aquéllos actos o providencias que tocan con derechos de quienes participan en el proceso o actuación, repercute necesariamente en las posibilidades de defensa de tales personas y perturba en alto grado el curso normal de los procedimientos, dando lugar por ello, en algunos casos, a la nulidad de lo actuado, y en otros a la ineficacia o carencia de efectos jurídicos de los actos que han debido ser materia de la notificación. Todo depende de las normas legales aplicables, según la clase de trámite.

De todas maneras, de las exigencias constitucionales del debido proceso se deriva que ni los jueces ni la administración pública pueden actuar de espaldas a los interesados, ni fundar sus decisiones sobre la base de la ignorancia de ellos en torno a las decisiones que adoptan.

Obviamente, ni la Carta Política -que no regula el mecanismo de la notificación- ni la normatividad legal supeditan el conocimiento que puedan tener los administrados o sujetos procesales acerca del desarrollo de la actuación o proceso a que las notificaciones deban ser siempre y forzosamente personales. La exigencia absoluta de tal formalidad complicaría en grado sumo los procedimientos y daría lugar, como efecto pernicioso, a que el interesado en no ser notificado acudiera a artimañas para eludir la notificación.

De allí que hayan sido previstas formas de notificación como las que se fijan en edictos o estados, o las que tienen lugar por la conducta concluyente del llamado a notificarse.

Pero debe insistir la Corte en que la existencia de diversas modalidades de notificación no implica la discrecionalidad de la administración o del juez para escoger la que prefiera, salvo expresa autorización legal, pues ello conduciría en la práctica desprotección de los administrados, las partes o los intervinientes, con notoria vulneración del debido proceso por

desconocimiento de las formas propias de cada juicio o actuación.

La sociedad accionante se acogió a la acción de tutela por cuanto la Administración Tributaria omitió responderle una solicitud mediante la cual buscaba la declaración acerca de que había operado el silencio administrativo positivo en cuanto al recurso de reconsideración interpuesto contra una liquidación oficial de corrección aritmética (artículo 734 del Estatuto Tributario).

El silencio administrativo positivo lo hacía consistir la demandante en que había transcurrido un año desde el momento en el cual fue presentado el recurso. Este se inadmitió por parte de la Administración, pero el acto de inadmisión no fue notificado personalmente, por lo cual según el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, la notificación se dió por no hecha y el acto en cuestión no produjo efectos legales.

De conformidad con la regla especial sobre la reconsideración en materia tributaria (artículo 76 del Estatuto Tributario, modificado por el 68 de la Ley 6a de 1992), el auto que inadmite el recurso debe ser notificado personalmente, o por edicto si pasados diez días el interesado no se presentare para practicar la diligencia de notificación personal, y contra el mismo procede únicamente el recurso de reposición ante el mismo funcionario.

La norma es clara en señalar que, si transcurridos los quince días hábiles siguientes a la interposición del recurso no se ha proferido auto de inadmisión, se entenderá admitido el recurso y se procederá al fallo de fondo. De acuerdo con el artículo 732 ibídem, la Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración; el término se cuenta desde su interposición en debida forma. El 734 dispone a su vez que si dicho lapso transcurre sin que el recurso se haya resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.

A juicio de la Corte, nada puede resolverse acerca de la viabilidad de la acción de tutela mientras no se verifique, a la luz de la normatividad especial en vigor y según las pruebas que obran en el expediente, si en efecto fue notificada la providencia por la cual fue inadmitido el recurso de reconsideración presentado por la demandante.

Está probado, pues así lo reconoce expresamente la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín (Cfr. Fls. 56 y siguientes), que la sociedad "Publicidad Tea Ltda"

presentó su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable de 1989 el día 2 de mayo de 1990.

La Administración Local de Impuestos practicó una liquidación de corrección aritmética sobre dicha declaración el 28 de abril de 1992.

La compañía contribuyente interpuso recurso de reconsideración contra dicho acto el 26 de junio de 1992.

El recurso fue inadmitido por auto 0037 del 30 de julio de 1992.

Según la solicitante, no fue citada para notificación personal del auto inadmisorio, pues jamás recibió convocatoria alguna, al paso que la Administración sostiene que sí lo hizo, pues “la División de Documentación envió por correo certificado con planilla N° 113 de julio 13 de 1992, según sello de recibido de ADPOSTAL, la citación para notificación personal del auto inadmisorio ya citado” (Subraya la Corte. Folio 57 del Expediente).

Se fijó entonces un edicto entre el 18 y el 31 de agosto de 1992, con lo cual la Administración entendió que se había configurado la debida notificación del acto oficial.

La Corte Constitucional ha concluído que la notificación personal no se produjo y que tal circunstancia no fue efecto de la renuencia de la compañía solicitante a presentarse, pues resulta evidente, por lo que declara la propia Administración, que un auto del 30 de julio de 1992 no podía estar incluído en la correspondencia remitida el 13 de julio del mismo año.

Por otra parte, el apoderado de la sociedad asegura -sin que su afirmación aparezca negada o desvirtuada por la Administración- que la comunicación respectiva “fue elaborada pero no remitida”.

Transcurrido el año que tenía la Administración para resolver -ya que, según lo dicho, la inadmisión no surtió efectos jurídicos-, “Publicidad Tea Ltda” solicitó que se declarara explícitamente que había operado el silencio administrativo positivo y que, en consecuencia, el recurso de reconsideración había sido fallado a su favor.

Aunque, según las reglas generales, el silencio administrativo positivo no requiere de un reconocimiento expreso de la Administración en el sentido de que ha tenido lugar, pues para

hacerlo valer es suficiente protocolizar la constancia o copia de la presentación de la solicitud junto con la declaración jurada del peticionario en el sentido de que no se le ha notificado decisión dentro del término previsto (artículo 42 C.C.A.), debe repararse en que, en la materia que nos ocupa, existe una norma especial, aplicable al caso en estudio, a cuyo tenor la Administración debe declarar, de oficio o a petición de parte, que por el transcurso del aludido año sin resolver, el recurso de reconsideración se entiende resuelto a favor del contribuyente.

La solicitud se presentó, entonces, en ejercicio del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Constitución y bajo el supuesto de que así lo exigía una norma legal.

La Administración estaba obligada a responder dentro de los términos correspondientes. Mientras no lo hiciera, no se entendía en firme el acto contra el cual fue ejercido el recurso de reconsideración, es decir, la liquidación oficial de corrección aritmética.

Si podía la Administración Tributaria seguir adelante el trámite de embargo y ejecución que inició contra "Publicidad Tea Ltda" mediante oficio del 20 de abril de 1994, cuando ya se había presentado la petición en referencia, no es asunto que corresponda resolver al juez de tutela y, por tanto, al respecto se abstendrá la Corte de emitir cualquier concepto. Será la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la que resuelva, en caso de que la sociedad afectada haya acudido a ella.

Pero, en cambio, sí compete a esta Corte dictaminar que fue violado el derecho de petición y, en consecuencia, ordenar a la Administración Local de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín que resuelva inmediatamente sobre la solicitud presentada por el actor.

Violación del derecho de petición. Invocación de la propia negligencia por parte de la administración

La vulneración del indicado derecho fundamental resulta incontrovertible en este caso no solamente por el transcurso del tiempo -pues desde el momento en que se formuló la petición (21 de abril de 1994) hasta la fecha de la demanda de tutela (10 de agosto de 1994) no se había resuelto- sino por las posteriores actuaciones de la Administración, que procedieron como si el acto materia del recurso de reconsideración estuviera en firme (punto que se hallaba pendiente de resolver precisamente a partir de la definición sobre si había

operado el silencio administrativo positivo), ordenando la ejecución forzosa de obligaciones tributarias cuya cuantía era discutida.

Por otra parte, si se examina el escrito de impugnación, presentado por un abogado de la División Jurídica de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín (Folios 56 y siguientes del Expediente), se encuentra que, desconociendo la doctrina constitucional, reiterada en innumerables fallos de esta Corporación, la señalada dependencia sigue estimando, con base en tesis del Consejo de Estado -revaluadas hace tiempo por él mismo- que la circunstancia de existir silencio administrativo negativo impide el ejercicio de la acción de tutela, cuando es evidente que ese elemento constituye la mejor prueba de la violación del derecho fundamental de petición.

Configúrase, entonces, una actitud administrativa en cuya virtud se acude al alegato de la propia negligencia como argumento de defensa procesal, lo que a todas luces riñe con la respetabilidad de la función administrativa, ignora la responsabilidad que debe guiar todos sus actos y, por contera, traiciona la confianza de los gobernados.

Por ello, la Corte Constitucional ordenará que se corra traslado de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, para que se investigue la conducta observada por funcionarios y dependencias de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín.

No cabe un análisis acerca de la posible violación del derecho al habeas data, alegada por la sociedad demandante, puesto que en el expediente no obran pruebas acerca de cómo aparece registrada “Publicidad Tea Ltda” en bancos de datos y archivos oficiales de la DIAN, ni tampoco sobre la negativa del organismo a dejar que dicha compañía conozca, actualice y rectifique informaciones sobre ella.

Se revocará la Sentencia de segunda instancia y se concederá la tutela, en lo referente al derecho de petición.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el veintinueve (29) de septiembre de 1994, respecto de la acción de tutela instaurada por la sociedad "Publicidad Tea Ltda".

Segundo.- CONCEDESE la tutela solicitada y, en consecuencia, ORDENASE a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín que, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, resuelva de manera clara, fundada y completa sobre la petición formulada por la compañía "Publicidad Tea Ltda" el 21 de abril de 1994.

Tercero.- REMITASE copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General