

Sentencia T-1179/04

DEBIDO PROCESO-Aplicación

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Rige el debido proceso

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

La notificación de las actuaciones de la Administración Pública no es una simple formalidad procesal, sino que es considerada como un presupuesto para la eficacia de los actos administrativos, pues sólo son oponibles a los afectados una vez hayan tenido conocimiento de su expedición. Esta notificación se puede realizar a través de diferentes medios según el tipo de acto que se trate. En los eventos en que se requiera una notificación personal, pero esta no sea posible porque se desconoce la dirección del afectado o la citación enviada por correo haya sido devuelta, se permite suponer que el administrado tuvo conocimiento del acto, luego de haber sido publicado un aviso en un medio de comunicación con la circulación suficiente para hacer llegar la noticia a su destinatario (artículo 45 del Código Contencioso Administrativo), o luego de que el afectado haya demostrado, mediante cualquier actuación positiva, que tiene conocimiento de la existencia del acto (artículo 48 del Código Contencioso Administrativo).

AUTORIDAD PUBLICA-Deber de actuar con diligencia y cuidado

Referencia: expediente T-907582

Acción de tutela instaurada por Carlos Aurelio Lacouture Dangond contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, dentro de la acción de tutela instaurada por Carlos Aurelio Lacouture Dangond contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

1. El 2 de julio de 1998, el accionante presentó la declaración de renta correspondiente al año gravable de 1997, dentro del plazo señalado para el efecto por la DIAN.

2. El 5 de agosto de 1999, la DIAN le notificó la providencia del 2 de agosto del mismo año, mediante la cual ordena la práctica de una inspección tributaria.

3. El 25 de septiembre de 2000, la DIAN profirió el Requerimiento Especial No. 900.001. Para efectos de notificación, la entidad remitió la correspondiente citación por correo nacional, que fue introducida en ADPOSTAL el 27 de septiembre y entregada en las oficinas del destinatario el 25 de octubre de la misma anualidad.

4. El 22 de enero de 2001, el accionante contestó el requerimiento y solicitó a la DIAN que declarara la firmeza de la liquidación privada correspondiente al año de 1997 por cuanto el término de dos años, contados a partir del vencimiento del plazo para declarar y que está previsto para tal fin en el artículo 714 del Estatuto Tributario, se encontraba vencido.

5. La DIAN decidió continuar con el procedimiento tributario, y el 1º de junio de 2001 profirió la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038. La citación fue introducida al correo el 20 de junio de 2001, y publicada en el medio de comunicación Portafolio el 15 de marzo de 2002.

6. Con posterioridad al 21 de mayo de 2002, fecha en la cual quedó en firme el acto administrativo, el accionante tuvo conocimiento de la Liquidación Oficial de Revisión por medio de la cual la División de Liquidación de Santa Marta modificó su liquidación privada. El 15 de octubre de 2003 el actor solicitó su revocatoria directa.

7. Por medio de la Resolución No. 000569 del 4 de diciembre de 2003, la DIAN resuelve en sentido negativo la solicitud de revocatoria directa de la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038.

2. Fundamentos de la demanda de tutela.

El actor instauró la presente acción de tutela con el fin de invocar la protección de su derecho al debido proceso, presuntamente vulnerado por la DIAN – regional Santa Marta.

Por un lado, aduce que el término para la firmeza de la declaración tributaria del año gravable de 1997 estaba vencido cuando se notificó el requerimiento especial, así se tuviera en cuenta la suspensión por tres meses prevista en el inciso segundo del artículo 706 del Estatuto Tributario porque, incluso en ese caso, el vencimiento de dicho término se produjo el 5 de octubre de 2000 y él se notificó del requerimiento especial veinte días después.

Por el otro, agrega que la Liquidación Oficial de Revisión proferida en su contra fue notificada a través de una publicación económica especializada –Portafolio-, a la cual no tiene acceso ni siquiera el 1% de la población de Santa Marta, por lo que, en su entender, se desconoció el artículo 568 del Estatuto Tributario, en que se exige que las notificaciones se hagan mediante aviso en un periódico de amplia circulación nacional.

3. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta resolvió no conceder la tutela interpuesta por Carlos Aurelio Lacouture Dangond, por no estar configurada la violación alegada.

Para el juez a-quo la Administración cumplió en debida forma el deber de notificación, en los términos previstos por el inciso primero del artículo 565 del Estatuto Tributario. Además, el ordenamiento jurídico tiene a disposición del contribuyente el escenario para cuestionar las decisiones que lo afecten, tal como lo ha tenido en la actuación administrativa que se le sigue; por ello, concluye que la acción de tutela se torna improcedente.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia.

2. El debido proceso, el principio de publicidad, y la notificación de las actuaciones procesales.

El artículo 29 Superior prescribe que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, lo cual implica que todas las autoridades se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio para asegurar las garantías sustanciales y procedimentales, en particular los derechos de defensa y contradicción.

Uno de los principios rectores para la salvaguarda del debido proceso es el de la publicidad (artículo 209 de la Constitución), en virtud del cual las autoridades administrativas tienen el deber de poner en conocimiento de los sujetos interesados, los actos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación, sanción o multa.

Sobre este principio, la Corte ha señalado que:

La notificación de las actuaciones de la Administración Pública no es una simple formalidad procesal, sino que es considerada como un presupuesto para la eficacia de los actos administrativos, pues sólo son oponibles a los afectados una vez hayan tenido conocimiento de su expedición.¹ Esta notificación se puede realizar a través de diferentes medios según el tipo de acto que se trate. En los eventos en que se requiera una notificación personal, pero esta no sea posible porque se desconoce la dirección del afectado o la citación enviada por correo haya sido devuelta, se permite suponer que el administrado tuvo conocimiento del acto, luego de haber sido publicado un aviso en un medio de comunicación con la circulación suficiente para hacer llegar la noticia a su destinatario (artículo 45 del Código Contencioso Administrativo), o luego de que el afectado haya demostrado, mediante cualquier actuación positiva, que tiene conocimiento de la existencia del acto (artículo 48 del Código Contencioso Administrativo).

Así, la garantía de darle publicidad a los actos de la Administración Pública no sólo es importante para que el administrado cumpla espontáneamente con la voluntad de la autoridad, sino también porque su conocimiento es el presupuesto básico para que el afectado pueda ejercer sus derechos constitucionales de defensa y contradicción. De ahí que el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, con acierto señala que no se tendrá surtida la notificación ni producirá efectos legales la decisión hasta que no se realice con la plenitud de sus requisitos.

3. El caso concreto

3.1. De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Sala de Revisión procede a analizar si la DIAN observó la exigencia constitucional de que la función administrativa se desarrolle conforme al principio de publicidad, durante el procedimiento tributario que le adelantó al accionante por concepto de impuesto de renta correspondiente al año gravable de 1997.

3.2. Luego de haber proferido el Requerimiento Especial No. 900.001 del 25 de septiembre de 2001 y de haberle dado el trámite a la respuesta a dicho requerimiento especial (que erróneamente fue referenciada por el actor como recurso de reconsideración), la División de Liquidación de la DIAN de Santa Marta profirió la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038 del 1º de junio de 2001.

Para efectos de la notificación de este acto, dicha División solicitó la comparecencia del afectado introduciendo la respectiva citación en el correo el día 20 de junio de 2001². Sin embargo, esta Sala de Revisión observa que fue enviada a una dirección equivocada. En efecto, la dirección informada por el contribuyente a la Administración es la Calle 17 No. 2 - 56, of. 310 de la ciudad de Santa Marta³, y no la Calle 17 No. 3 - 56 de la misma ciudad a donde fue remitida la citación.

3.3. Fue la falta de cuidado y diligencia de la DIAN en la elaboración del oficio que se remitió al destinatario lo que impidió que la citación le llegara por correo al contribuyente. Es un deber ineludible de las autoridades públicas obrar con diligencia y adoptar todas las medidas necesarias para notificar personalmente las decisiones que ponen fin a una actuación

administrativa a los interesados, con el fin de que éstos puedan interponer los recursos legales y ejercer las acciones contencioso administrativas para preservar la legalidad de las actuaciones públicas y asegurar el respeto del derecho de contradicción y audiencia bilateral. No de cualquier manera se puede intentar la notificación personal o por correo, puesto que le corresponde a la Administración Pública extremar el cuidado para asegurar que la citación respectiva le sea remitida correctamente a la dirección del interesado. Por ello, el artículo 567 del Estatuto Tributario dispone que:

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

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

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

Pese a que la oficina de correos devolvió el oficio de citación por inexactitud de la dirección, la DIAN con negligencia inexcusable omitió el deber de remitir nuevamente la citación a la dirección correcta, como lo dispone el artículo 567 del Estatuto Tributario, con lo que se desconoció flagrantemente el principio de publicidad de las actuaciones administrativas, que es una exigencia básica del debido proceso y del derecho de defensa.

A pesar de lo imperativo de estos mandatos, la DIAN no intentó notificarle personalmente al contribuyente la liquidación oficial de revisión a la dirección correcta por él suministrada. Por el contrario, apoyándose indebidamente en el artículo 568 del Estatuto Tributario⁴, ordenó la notificación por aviso publicado en un medio masivo de comunicación. Así, el 15 de marzo de 2002 en la sección de Avisos Judiciales de Portafolio se publicó el aviso correspondiente.⁵

Mediante una prueba decretada y recaudada en Sede de Revisión, esta Sala comprobó que el medio de comunicación Portafolio es una publicación económica especializada que goza de una reducida circulación en la ciudad de Santa Marta⁶. Para el año 2002, tan sólo contaba

con 128 suscriptores en la aludida ciudad, dentro de los cuales no se encontraba Carlos Aurelio Lacouture Dangond, el afectado por el acto administrativo a notificarse.

De esta forma, para la Sala de Revisión resulta evidente que el medio de comunicación utilizado por la DIAN para poner en conocimiento del contribuyente la modificación a su liquidación privada, no cumplía con el requisito legal de ser un “medio de amplia circulación”. Su escasa difusión en la ciudad donde reside el contribuyente, sumado al hecho que éste no se encuentra suscrito a dicha publicación, hacían ilusorio pretender que el destinatario se notificara de la existencia de la liquidación oficial de revisión a través de la cual se modificó su declaración de renta correspondiente al año gravable de 1997.

En definitiva, a la entidad accionada no sólo le faltó diligencia para notificar personalmente al accionante en la dirección que aparecía correctamente registrada, sino que tampoco ejecutó cabalmente la notificación por aviso en un diario de amplia circulación. Dichas irregularidades durante el proceso de notificación de la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038 del 1º de junio de 2001 fueron la causa que determinó que el accionante no ejerciera sus derechos de defensa y contradicción dentro de los términos previstos legalmente para ello. Por consiguiente, la Corte Constitucional encuentra procedente proteger el derecho fundamental al debido proceso invocado por el actor.

3.5. Ahora bien, el artículo 710 del Estatuto Tributario⁷ establece el término perentorio de seis meses, contados a partir de la fecha de vencimiento del término para dar respuesta al requerimiento especial, para que la Administración notifique al contribuyente de la liquidación oficial de revisión que profiera. Pasados estos seis meses, la declaración privada presentada por el contribuyente adquiere firmeza, tal y como expresamente lo señala el inciso final del artículo 714 del Estatuto Tributario:

Artículo 714. Firmeza de la liquidación privada. (...)

“También quedará en firme la declaración tributaria, si vencido el término para practicar la liquidación de revisión, ésta no se notificó.”

El mismo legislador, entonces, previó la reparación del derecho fundamental que en esta ocasión le fue vulnerado al actor, disponiendo la firmeza de la declaración privada en el evento en que la liquidación oficial de revisión no fuera debidamente notificada en el término

de los seis meses siguientes, contados a partir de la fecha en que se presentó la respuesta al requerimiento especial. Es decir que la declaración de renta correspondiente al año gravable de 1997 que presentó el actor el 2 de julio de 1998, se encuentra en firme como consecuencia de la protección constitucional del debido proceso del actor, puesto que transcurrieron sobradamente los términos previstos por la ley, sin que al contribuyente se le hubiere notificado en debido forma la liquidación de revisión.

3.6. Ahora bien, como el proceso de cobro coactivo adelantado por la DIAN contra el señor Carlos Aurelio Lacouture Dangond, tiene como fundamento la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038 del 1º de junio de 2001, y la misma no puede servir de título ejecutivo por la violación del debido proceso en la fase de notificación del acto administrativo y por haber quedado en firme la declaración de renta del período gravable 1997, la Corte ordenará la terminación del mencionado proceso de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares correspondientes.

Así, como quiera que la Administración no puede beneficiarse de su propia culpa que conllevó la violación del debido proceso del actor, y como quiera que por mandato expreso del artículo 714 del Estatuto Tributario la declaración privada del impuesto de renta correspondiente al año gravable 1997 se encuentra en firme, la Corte ordenará la terminación del proceso de cobro coactivo que se adelanta en su contra y el levantamiento de las medidas cautelares que se hayan practicado contra los bienes del actor.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta 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 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Aurelio Lacouture Dangond contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

SEGUNDO.- ORDENAR a la División de Liquidación de la Administración Local de Santa Marta -DIAN- que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación

del presente fallo, de por terminado el proceso de cobro coactivo de la Liquidación Oficial de Revisión No. 190642001000038 del 1º de junio de 2001 y levante todas las medidas cautelares que se hayan decretado contra los bienes del actor, por las razones expresadas en la presente providencia.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencias C-096 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

2 Folio 26 del segundo cuaderno.

3 La dirección que aparece consignada en la declaración de renta correspondiente al año gravable de 1997, en la citación para notificarse del Requerimiento Especial No. 900.001 del 25 de septiembre de 2000, así como en varios oficios enviados al actor, es la Calle 17 No. 2 – 56 oficina 310 de la ciudad de Santa Marta.

4 Estatuto Tributario, 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.”

5 Folio 24 del segundo cuaderno. El texto publicado en la página 28 de PORTAFOLIO es del siguiente tenor: “ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE SANTA MARTA. Liquidación oficial renta naturales-Revisión No. 19064200100000038 de junio 1 de 2001, a nombre de CARLOS LACOUTURE DANGOND, C.C. 4.975.978. Contra esta liquidación oficial procede el recurso de reconsideración de conformidad con lo establecido en el Art. 720 del Estatuto Tributario, el cual podrá interponerse ante la División Jurídica de esta Administración, dentro de los dos (2) meses siguientes a esta publicación. ANA MERCEDES ALFONZO OROZCO/Jefe División de liquidaciones; MONICA MEDINA PAVAJEAU/Jefe Grupo Documentos.”

6 Folio 45 del segundo cuaderno del expediente.

7 Estatuto Tributario, artículo 710. Modificado L. 223 de 1995, artículo 135. Término para notificar la liquidación de revisión. “Dentro de los seis meses siguientes a la fecha de vencimiento del término para dar respuesta al requerimiento especial o a su ampliación, según el caso, la administración deberá notificar la liquidación de revisión, si hay mérito para ello. (...)”

8 Folio 12 del primer cuaderno.