

Sentencia T-1263/01

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Fundamental

El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales.

DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA-Relación inescindible/DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA-Notificación de actos administrativos

La relación existente entre el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa es inescindible. Las formas propias del juicio que garantizan el derecho a la igualdad al prescribir las normas para que todos, sin excepción, sean juzgados bajo las mismas reglas, tiene en el derecho a la defensa el complemento necesario que le permite al interesado controvertir, aportar o solicitar las pruebas que conduzcan al real esclarecimiento de los hechos sobre los que ha de fundarse la decisión de la autoridad. Conforme a ello, el garantizar que la persona interesada esté debidamente enterada de las decisiones que en particular comprometen sus derechos, es un deber indeclinable de las autoridades. Es mediante el acto de la notificación que la administración cumple con el principio de publicidad y garantiza con ello, que la persona pueda ejercer el derecho a la defensa. En un Estado de derecho no se pueden considerar como válidas las decisiones que se tomen a espaldas de los interesados. El debido y oportuno conocimiento que deben tener las personas de los actos de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud de éste las autoridades están obligadas a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos y esta no es una actividad que se pueda desarrollar de manera discrecional sino por el contrario se trata de un acto reglado en su totalidad. La debida notificación de los actos administrativos no sólo persigue la legitimidad y eficacia de la acción

del Estado sino que también garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa.

DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA-Interdicción a la indefensión/DERECHO DE DEFENSA-Situación de indefensión

La Corte ha señalado que la finalidad tanto del derecho al debido proceso, como a la defensa sea “la interdicción a la indefensión”, pues la desprotección de las personas frente al reclamo de sus propios derechos, desconociendo la vigencia efectiva de los principios superiores que rigen los procesos, desconoce el derecho a la igualdad. La indefensión surge, en términos de esta Corte “cuando se priva al ciudadano de la posibilidad de impetrar la protección judicial, de sus derechos, o la de realizar dentro de dicho proceso, las adecuadas pruebas, o cuando se le crea un obstáculo que dificulte la actividad probatoria, o cuando se le niega una justa legal facultad de que su negocio sea conocido en segunda instancia.(...)”. Efectivamente, se produce una indefensión de las personas cuando se les coarta la posibilidad de acceder al aparato judicial o cuando se les dificulta realizar las actividades encaminadas a propiciar su defensa dentro de un proceso.

ADMINISTRACION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Contacto con el contribuyente

CONTROVERSIA JURIDICA-Accionante no debe desentenderse de la acción iniciada

El accionante tuvo en numerosas oportunidades la posibilidad de averiguar con la administración la respuesta a su recurso. La Corte considera que los ciudadanos deben guardar cuidado y diligencia frente a los asuntos objeto de reclamo y no desentenderse de las controversias que han impulsado. El mantenerse informado sobre el curso de las peticiones o reclamos que se le hacen a la Administración, representa el interés que el contribuyente tiene en la causa impugnada, no se puede poner en marcha los mecanismos administrativos y luego abandonar su curso.

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

Referencia: expediente T-459069

Actores: Rodrigo Alberto Sandoval Mojica contra la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales (Sogamoso).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos del 23 de febrero de 2001 proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Segunda de Santa Rosa de Viterbo y del 4 de abril de 2001 de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

I. ANTECEDENTES

El señor Rodrigo Alberto Sandoval Mojica en calidad de representante legal de la empresa Constructora Social de Duitama “Coonsocial Limitada,” instauró la acción de tutela contra la Administración de Impuestos Nacional (Sogamoso) por considerar que a su representada se le han vulnerado los derechos a la defensa y al debido proceso.

El actor considera como motivo de la violación la falta de notificación personal de la Resolución N° 005 del 28 de diciembre de 1999 que resolvía el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 000300 del 10 de diciembre de 1998, mediante la cual la Dirección Nacional de Impuestos sancionó a la Empresa con una multa de \$41'558.000, por atrasó en los libros de contabilidad. La sanción es el resultado de una visita que la Administración de Impuestos realizó al contribuyente para verificar el estado de cuentas y proceder a la devolución del IVA solicitado por Coonsocial Limitada.

El señor Sandoval afirma que la Dirección de Impuestos envió la notificación por correo a la dirección antigua, desconociendo la actualización de la nueva dirección, realizada oportunamente en el formato requerido por la entidad, situación que le impidió hacer uso de los recursos de ley dentro de la vía gubernativa. Al encontrarse dentro del proceso de cobro

ejecutivo que le sigue la Administración, el apoderado de Coonsocial Limitada solicita se ampare el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa y en consecuencia, se declare la nulidad de lo actuado hasta el momento de la notificación personal de la resolución que impone la multa.

El accionante sostiene que a la Administración de Impuestos no le es dable sustituir la notificación personal por una notificación mediante edicto y además, por falta de organización prescindir de la nueva dirección del contribuyente, cuando está reposa en sus archivos en el formato por ella exigido.

En respuesta a la acción de tutela la señora Myrian Mercedes Manta Padilla, Administradora de Impuestos Nacionales (Sogamoso) considera que la acción de tutela no es procedente porque el accionante posee otros mecanismos de defensa para impugnar la legalidad del acto administrativo como el establecido en el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, que le permite invocar el silencio administrativo o interponer las excepciones previstas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, cuando el grupo de cobranzas de la Administración libra el mandamiento de pago o acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y solicitar la nulidad del acto.

De otra parte, manifiesta la representante de la Administración de Impuestos, que el artículo 563 del Estatuto Tributario establece que la notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida dentro de los tres meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada. Conforme a esta norma el envío de la citación para la notificación se dirigió a la dirección informada por la sociedad contribuyente en la última declaración de renta presentada, el cambio de dirección fue informado el día 1° de octubre de 1999, lo cual significa que la anterior dirección era válida hasta el 1° de enero de 2000 y la citación fue enviada el 28 de diciembre de 1999.

Fallos que la Corte entra a revisar.

El Tribunal Superior Sala Segunda de Santa Rosa de Viterbo, negó el amparo solicitado por el señor Sandoval al considerar que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario y que el

accionante posee otros mecanismos de defensa además, tampoco probó que existiera un perjuicio irremediable para considerar la posibilidad de concederla en forma transitoria.

El señor Sandoval impugna el fallo del a quo e insiste en la necesidad de que le sean tutelados los derechos a la defensa y al debido proceso los que considera han sido vulnerados por la falta de notificación de la Resolución N° 005 de 28 de diciembre de 1999, por medio de la cual se confirma la sanción por retraso en los libros de contabilidad. El accionante insiste que la falta de notificación le impidió ejercer oportunamente el derecho a la defensa y agotar como es lo procedente, la vía gubernativa ante la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo (folio 81 del expediente).

De otra parte considera el accionante que el artículo 565 del Estatuto Tributario, consagra en forma expresa la obligación de notificar personalmente las providencias que decidan recursos como medio idóneo para que el administrado conozca la decisión y pueda hacer uso de los medios jurídicos necesarios para salvaguardar sus intereses. En este sentido, la notificación por edicto debe considerarse subsidiaria, en ningún momento puede reemplazar la notificación personal y mucho menos la norma comentada le concede a la administración el poder discrecional de escoger entre las dos formas de notificación.

El accionante insiste en la existencia de la vulneración de los derechos al debido proceso y a la defensa porque a pesar de haber informado, a la Administración de Impuestos, sobre el cambio de dirección, la entidad remitió la citación a la dirección antigua y aduce que según el artículo 563 del Estatuto Tributario, se encontraba dentro de los tres meses de validez de la dirección antigua que la norma le concede. Sin embargo, considera el accionante, que esta interpretación de la norma del Estatuto Tributario, desconoce la indicación que hace el mismo artículo: sin perjuicio de la validez de la nueva dirección, afirmación que algún efecto jurídico debe tener en beneficio del contribuyente.

De lo anterior, concluye el accionante, que al haber informado oportunamente a la Administración de Impuestos el cambio de dirección y que durante el lapso del cambio de dirección y la notificación de la resolución que confirma la sanción, entre la Administración de Impuestos y la Sociedad Constructora, se cruzaron por diferentes motivos, numerosa correspondencia, toda a la nueva dirección pero, cuando se tuvo que notificar la decisión del recurso, la administración utilizó la dirección antigua y por ende, se nos impidió ejercer el

derecho a la defensa.

Finaliza haciendo énfasis en la idoneidad de la acción de tutela para controvertir el caso sub judice porque la Sociedad Constructora no ha podido hacer uso de los medios ordinario de defensa, no por negligencia ni descuido, sino por encontrarse en una situación fáctica de imposibilidad e indefinición propiciada por la Administración de Impuestos.

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia confirma el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, al considerar que la acción de tutela tiene un carácter residual y en el presente caso, el actor puede plantear la nulidad de la providencia que resuelve el recurso tal y como lo contempla el numeral 3° del artículo 730 del Estatuto Tributario. Además, la definición sobre la validez y legalidad de dicho acto le corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. De otra parte, la Sociedad Constructora puede proponer la excepción de la falta de ejecutoria del título, dentro del proceso de cobro coactivo, ya que tiene conocimiento de la existencia del mismo (numeral 3° del artículo 831 del Estatuto Tributario).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Problema Jurídico

El representante legal de la Sociedad Constructora Social de Duitama Limitada considera que con la falta de notificación personal de la decisión que resuelve el recurso de reconsideración y deja infirme la sanción interpuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa.

A su vez, la Administración de Impuestos afirma haber cumplido con lo previsto en el Estatuto Tributario para surtir en debida forma la notificación por edicto.

Los fallos de a quo y el ad quem consideran que el accionante posee otro medio de defensa y por ello niega la acción de tutela.

Conforme a lo expuesto, la Corte Constitucional en el presente caso, debe entrar a definir si la falta de notificación personal de la Resolución N° 005 de 28 de diciembre de 1999, que confirma la sanción impuesta a la Sociedad Constructora Social de Duitama Limitada vulnera

el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa y si procede la acción de tutela.

El primer aspecto que debe ser considerado se relaciona con la necesidad de establecer los criterios constitucionales que rigen la relación entre la Administración y los administrados para identificar las obligaciones a las que debían responder unos y otros en el caso sub judice.

El artículo 29 de la Constitución Política prescribe que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, no sólo se exige de las actuaciones de las autoridades judiciales sino también, de las autoridades administrativas, quienes deben ejercer sus funciones bajo el principio de legalidad y por tanto, respetar las formas propias de cada actuación máxime, cuando garantizan el derecho de defensa y de contradicción. Este contenido del derecho al debido proceso, ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte como pilar del Estado social de derecho, por ejemplo, en la Sentencia T-550 de 1992 se dijo:

“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. (..)

En realidad, lo que debe entenderse por ‘proceso ’ administrativo para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera

directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley”

El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda –legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales 1.

La Constitución Política prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger los derechos de las personas en consecuencia, cuando los miembros del Estado adoptan decisiones que limitan los derechos, deben hacerlo bajo el estricto respeto de los principios de contradicción, publicidad y derecho a la defensa que garantizan la protección de los derechos de los administrados frente al poder coercitivo del Estado.

La relación existente entre el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa es inescindible. Las formas propias del juicio que garantizan el derecho a la igualdad al prescribir las normas para que todos, sin excepción, sean juzgados bajo las mismas reglas, tiene en el derecho a la defensa el complemento necesario que le permite al interesado controvertir, aportar o solicitar las pruebas que conduzcan al real esclarecimiento de los hechos sobre los que ha de fundarse la decisión de la autoridad. Conforme a ello, el garantizar que la persona interesada esté debidamente enterada de las decisiones que en particular comprometen sus derechos, es un deber indeclinable de las autoridades. Es mediante el acto de la notificación que la administración cumple con el principio de publicidad y garantiza con ello, que la persona pueda ejercer el derecho a la defensa. En un Estado de derecho no se pueden considerar como válidas las decisiones que se tomen a espaldas de los interesados. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la importancia de la notificación de los actos administrativos al respecto ha dicho:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en

conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria.

(...)

El ordenamiento jurídico sanciona el acto no notificado con su ineficacia o inoponibilidad. La ley condiciona los efectos de una decisión que pone término a un trámite administrativo a su notificación, a menos que la parte interesada conociendo de la misma, convenga o ejercite en tiempo los recursos legales (C.C.A. art. 48). Así, pues, mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz. Sobre el particular, la jurisprudencia² y la doctrina administrativas han señalado que los actos administrativos no notificados ‘ni aprovechan ni perjudican’, cabe decir, son ‘inoponibles al interesado’.

5. De conformidad con lo anterior es oportuno preguntarse cuándo un acto ineficaz vulnera o amenaza el derecho al debido proceso constitucional.

La decisión que pone término a una actuación administrativa que no es notificada a las partes vulnera el debido proceso. La ley consagra como sanción su ineficacia (C.C.A. art. 48). Iniciada una actuación administrativa, el acto público que le pone fin, por contener una decisión mediante la cual la administración se inhibe, concede o niega la petición incoada, debe comunicarse en debida forma a la parte interesada, de modo que la conozca y adecue su conducta a la misma o la impugne, esto es, ejercite el debido proceso. La notificación es una condición de posibilidad de la ejecución del debido proceso. De ahí que el ocultamiento del acto – que es análogo a su no notificación –, equivale a la vulneración del debido proceso, que incorpora en su núcleo esencial la posibilidad de conocer los actos públicos y ejercitar

todos los recursos y acciones que concede la ley.

El debido y oportuno conocimiento que deben tener las personas de los actos de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud de éste las autoridades están obligadas a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos y esta no es una actividad que se pueda desarrollar de manera discrecional sino por el contrario se trata de un acto reglado en su totalidad. La debida notificación de los actos administrativos no sólo persigue la legitimidad y eficacia de la acción del Estado sino que también garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa.

Cualquier quebranto, desconocimiento o trasgresión a las normas procesales, como las formas propias de cada juicio, vulnera el debido proceso y pone en peligro el derecho a la defensa. El cumplimiento de las formas propias del juicio no debe entenderse como una simple sucesión de formas, requisitos y términos, se requiere comprender su verdadero sentido vinculado inescindiblemente con el respeto y efectividad de los derechos fundamentales, por ello, su cumplimiento debe revelar a cada paso el propósito de protección y realización del derecho material de las personas.

Constituyen acto contra el ordenamiento superior y violación de las garantías judiciales todo mecanismo procesal que impida ejercer el derecho a la defensa, todo aquello que evite, límite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de una causa judicial o administrativa. Los actos que le impidan a las personas conocer idóneamente la realización de una determinada decisión que los afecte deberán ser removidos para devolver las cosas al momento en el que se profirieron las decisiones y se asegure en debida forma el derecho a la defensa. La Corte ha señalado que la finalidad tanto del derecho al debido proceso, como a la defensa sea “la interdicción a la indefensión”, pues la desprotección de las personas frente al reclamo de sus propios derechos, desconociendo la vigencia efectiva de los principios superiores que rigen los procesos, desconoce el derecho a la igualdad. La indefensión surge, en términos de esta Corte “cuando se priva al ciudadano de la posibilidad de impetrar la protección judicial, de sus derechos, o la de realizar dentro de dicho proceso, las adecuadas pruebas, o cuando se le crea un obstáculo que dificulte la actividad probatoria, o cuando se le niega una justa legal facultad de que su negocio sea conocido en segunda instancia.(...)”. Efectivamente, se produce una indefensión de las personas cuando se les coarta la posibilidad de acceder al aparato judicial o cuando se les

dificulta realizar las actividades encaminadas a propiciar su defensa dentro de un proceso. Sentencia T-420 de 1998.

Estudio del caso concreto

Conforme a lo expuesto, resulta claro que la notificación de los actos administrativos cumple un papel central para el ejercicio tanto de las facultades de la administración como para la materialización del derecho a la defensa y su garantía como derecho fundamental. En el caso sub judice se expone por parte del accionante, que la falta de notificación del acto que resolvió el recurso de reconsideración, vulneró su derecho a la defensa, en tanto la Administración de Impuestos, afirma haber cumplido con lo previsto en la ley: notificar en la dirección antigua, dentro de los tres meses siguientes a la información del cambio de dirección y al no comparecer la persona para la notificación personal procedió a fijar el edicto respectivo.

El problema jurídico planteado requiere del estudio particular y específico de las condiciones en las que se llevó a cabo la notificación de la Resolución N° 005 de 28 de diciembre de 1999, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el representante legal de la Constructora Social Duitama Limitada para así definir si se vulneró el derecho al debido proceso y con ello el derecho a la defensa.

En el presente caso y luego del análisis tanto de las pruebas recaudadas por los jueces de instancia como del estudio de las solicitadas por la Corte Constitucional, se encuentra que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales Seccional (Sogamoso), inició cobro persuasivo por diferentes obligaciones tributarias a la Constructora Social Duitama Limitada, el 12 de diciembre de 1999 y desde esa fecha inició una serie de contactos continuos con el contribuyente.

- El día 31 de enero de 2000 le envió al Representante Legal de la Constructora, a la nueva dirección (carrera 14 N° 15-16 de Duitama) una comunicación en la cual le indican las deudas con la entidad, por concepto de retención en la fuente y lo invita a pagar, para lo cual le concede plazo de un mes (folio 149 y 150 del expediente).

- El 15 de febrero de 2000 se le hizo una visita al contribuyente para reclamar el pago de las obligaciones por retención en la fuente, momento en el que se convino un cronograma de

pago (folio 169).

- El 13 de marzo de 2000 le envían otra notificación para requerirlo por el pago de otro periodo de retención en la fuente (folio 193).
- El 20 de junio de 2000 se le informó telefónicamente sobre el embargo y dejaron razón con la secretaria porque el gerente no se encontraba (folio 208).
- El 1° de octubre de 1999 el contribuyente, en este caso el accionante, diligenció el formulario de inscripción al Registro Único Tributario para informar a la Administración el cambio de dirección de la Empresa (folio 19).
- En el folio 59 del expediente se encuentra una fotocopia del sobre en el cual la Administración envió la citación el 28 de diciembre de 1999, a la dirección antigua, que conforme a lo dispuesto por el Estatuto Tributario (artículo 563) aún se encontraba vigente.

De las pruebas documentales mencionadas es posible identificar que la afirmación hecha por el accionante respecto a la validez de la nueva dirección que fue reportada oportunamente y en debida forma a la Administración, más las diferentes comunicaciones que la oficina de cobro sostuvo con el representante legal de la Corporación Social Duitama Limitada, entran en contradicción con la facultad que tiene la Administración de Impuestos para mantener como válida la antigua dirección durante los tres meses siguientes a la información del cambio. En este sentido corresponde a la Corte definir cómo se resuelve la contradicción y considerar si la actuación de la Administración de Impuestos vulneró los derechos al debido proceso y a la defensa.

En primer lugar, cabe destacar que los contactos de la Administración de Impuestos con el representante legal de la empresa Corporación Social Duitama Limitada, se regularizan y hacen continuos a partir del 31 de enero de 2000 hasta el 10 de octubre del 2001 (folios 149 y siguientes del expediente). De las pruebas se deduce que los contactos entre el contribuyente y la administración son permanentes por lo tanto, no es posible concluir que el accionante tan sólo tuvo conocimiento de la confirmación de la sanción cuando fue embargado un año después.

En segundo lugar, el accionante tuvo en numerosas oportunidades la posibilidad de averiguar

con la administración la respuesta a su recurso, si por las vías legales como fue la citación y el edicto no se presentó la oportunidad de saberlo, como insiste en los hechos que informan su petición. Además, la actuación que da origen a la presente controversia jurídica corresponde a una acción impulsada (recurso de reconsideración) por el accionante al hacer uso de los recursos previstos para controvertir una decisión administrativa, por ello el conocimiento e interés sobre el asunto en controversia era expreso, no estamos en presencia de una decisión que la administración toma a espaldas del ciudadano.

Así mismo, la Corte considera que los ciudadanos deben guardar cuidado y diligencia frente a los asuntos objeto de reclamo y no desentenderse de las controversias que han impulsado. El mantenerse informado sobre el curso de las peticiones o reclamos que se le hacen a la Administración, representa el interés que el contribuyente tiene en la causa impugnada, no se puede poner en marcha los mecanismos administrativos y luego abandonar su curso 3.

De otro lado, la Administración de Impuestos en el presente caso actuó tal y como el Estatuto Tributario prescribe que debe hacerse la notificación de las decisiones que resuelven un recurso: envió la citación a la dirección anterior a la reportada en el formulario de registro de inscripción, conforme la faculta el artículo 563 y una vez el correo reporta la devolución de la citación, procede a notificar por edicto en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario. En tal sentido, la administración desarrolló sus actuaciones regladas en cumplimiento del debido proceso.

La Corte Constitucional advierte que los reclamos del accionante guardan una estrecha relación con la pretensión de anular lo actuado y así, quedar habilitado para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo término ha caducado debido a que el acto, por medio del cual se confirmó la sanción –la Resolución N° 005 de 28 de diciembre de 1999-, quedó en firme el 26 de enero de 2000 y que a partir de allí, contaba con cuatro meses para interponer la acción.

Procedibilidad de la acción de tutela

Los jueces de instancia concluyeron que negaban el amparo porque al ser la acción de tutela de carácter subsidiario el accionante tenía la posibilidad de recurrir a otros medios de defensa. En tal sentido se pronuncia la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia al afirmar que: la acción de tutela tiene un carácter residual y en el presente caso,

el actor puede plantear la nulidad de la providencia que resuelve el recurso tal y como lo contempla el numeral 3° del artículo 730 del Estatuto Tributario. Además la definición sobre la validez y legalidad de dicho acto le corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. De otra parte, la Sociedad Constructora, continúa la Sala, puede proponer la excepción de la falta de ejecutoria del título, dentro del proceso de cobro coactivo, ya que tiene conocimiento de la existencia del mismo (numeral 3° del artículo 831 del Estatuto Tributario).

El pronunciamiento de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia incurre en varias consideraciones erróneas: primero, el carácter de la acción de tutela no es residual sino subsidiario, términos que además de ser diferentes acarrearán consecuencias distintas. El afirmar que es residual conlleva a la idea de sobra, marginal, no necesario o no indispensable, en tanto, que la subsidiaridad apunta a robustecer o suplantar a otro medio jurídico de defensa que se revele insuficiente, ineficaz o poco idóneo para la protección de un derecho fundamental. La falta de comprensión del carácter de la acción pública de la tutela conduce a la Alta Corporación al segundo error y es enumerar una serie de recursos jurídicos y administrativos sin evaluar su idoneidad, tal y como lo exige el procedimiento constitucional.

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte le recuerda al accionante que puede utilizar la acción de nulidad prevista en el artículo 730 del Estatuto Tributario, sin reparar en las condiciones fácticas que llevarían al fracaso del intento porque al estar comprometido en la controversia un interés económico, la acción correcta es la de nulidad y restablecimiento del derecho. De otra parte, dentro de la enumeración de recursos menciona la excepción por falta de ejecutoria del título que puede interponer dentro del proceso coactivo que le sigue la Administración de Impuestos. El Alto Tribunal olvida que el artículo 86 de la Constitución Política prescribe que el otro mecanismo de defensa es un medio judicial y no administrativo, aparte de las demás consideraciones que se pueden hacer frente a la efectividad e idoneidad del mismo 4.

Los aspectos que deben informar el estudio de la procedibilidad de la acción de tutela en el caso sub judice se relacionan con la improcedencia del recurso para revivir términos extintos y no con la existencia de otro medio judicial. En repetidas oportunidades la Corte Constitucional ha advertido que la acción de tutela no puede utilizarse para revivir

controversias jurídicas que se encuentran ejecutoriadas al respecto ha dicho:

Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela como mecanismo subsidiario no puede entrar a ser sustituto ni herramienta procesal extraordinaria y adicional, dentro de los diferentes procesos judiciales, cuando dentro de estos, las oportunidades para interponer los recursos ya fenecieron, o porque dichos recursos no fueron utilizados en debida forma. Es necesario dejar en claro que, la acción de tutela no fue instituida tampoco, como tercera instancia o herramienta para modificar decisiones judiciales que hayan hecho tránsito a cosa juzgada. De esta manera, se pretende, no solo el respeto por las decisiones judiciales proferidas en desarrollo de procesos agotados en su totalidad, y que dentro de los cuales se establecieron recursos ordinarios, extraordinarios y otros mecanismos para que las partes involucradas pudiesen controvertir las diferentes actuaciones y proteger sus derechos, sino que se busca mantener en firme el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica que generan los fallos judiciales⁵.

En consideración de lo expuesto y al no existir vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se invoca, la Corte confirmará los fallos de los jueces de instancia por las razones expuestas en esta sentencia.

DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero- CONFIRMAR el fallo de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia de cuatro de abril de 2001.

Segundo- Por secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los fines allí contemplados.

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

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras sentencias la T-576 de 1998 y la T-188 de 2001.

2 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia Diciembre 12 de 1983; Sección Primera, Sentencia Julio 7 de 1982

3 En relación al cuidado y diligencia de los peticionarios se puede consultar la sentencia T-167 de 1996.

4 Ver entre otras la sentencia T-231 de 1993 en la que se señaló: No existe otro medio de defensa judicial para la protección del derecho. Existen, si, otros mecanismos administrativos, como las acciones previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, pero como no son judiciales no excluyen la acción de tutela.

5 Sentencia T- 272 de 1997. Ver entre otras, las sentencias T-557 de 1999, T-755 de 1999, T-268 de 2000, T-1661 de 2000, T-1655 de 2000, T-028 de 2001 y T-282 de 2001.