www.legismovil.com 001

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C- 035 de 2014

Ref.: Expediente D-9751

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 (parcial) de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Demandante: Pilar Uribe Ricaurte y otros.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Pilar Uribe Ricaurte, Roberto Uribe Pinto y Rubén Darío Muñetón Gómez presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 (parcial) de la Ley 388 de 1997, porque consideran que resulta incompatible con el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29, CP), los principios de la función pública (artículo 209, CP) y la democracia participativa (Preámbulo, y artículos 1° y 2° de la Constitución Política).

Indican que pretenden la declaratoria de inexequibilidad de la norma o, subsidiariamente, de constitucionalidad condicionada, bajo el entendido de

www.legismovil.com 002

que, previa su aplicación, debe existir notificación o aviso personal al contribuyente del acto que contenga la liquidación del efecto plusvalía.

Mediante providencia de doce (12) de julio de dos mil trece (2013), el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Invitó a participar en el presente juicio a las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Federación Colombiana de Municipios, solicitándoles concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, para los fines previstos en el artículo 244 de la Constitución, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director del Departamento Nacional de Planeación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997, subrayando el aparte o los apartes demandados.

"LEY 388 DE 1997
(Julio 18)
Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997
FE DE ERRATAS
Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997
Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

ARTICULO 81. LIQUIDACION DEL EFECTO DE PLUSVALIA. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.
A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la

www.legismovil.com 003

determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, **lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente.** Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.
Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.
(…)"

III. LA DEMANDA

Los actores afirman que el aparte normativo demandado es incompatible con el debido proceso, la democracia participativa, y los principios que orientan la función pública, a la luz del Preámbulo, y los artículos 1°, 2°, 29 y 209 de la Constitución Política.

En primer lugar, indican que la notificación del efecto plusvalía prevista en la disposición demandada mediante avisos en diarios de amplia circulación municipal y distrital, y a través de edicto fijado en la Alcaldía, genera una intensa restricción al debido proceso en sus facetas de contradicción y defensa, pues el afectado no podrá enterarse adecuadamente del valor que debe pagar, ni controvertirlo en caso de considerarlo pertinente. Consideran que un acto administrativo que interviene de esa manera los intereses de los ciudadanos debe ser notificado de manera personal, y que la jurisprudencia constitucional solo admite la notificación supletoria por aviso o edicto, cuando es imposible efectuar la de naturaleza personal. (Al respecto, invocan las sentencias T-210/10 y T-099/05).

En segundo término, manifiestan que la notificación por edicto o aviso de la contribución por efecto plusvalía no cumple adecuadamente los principios de la función pública, pues impide que el propietario del inmueble gravado ejerza la facultad consagrada en el artículo 82 de la Ley 388 de 1997, de solicitar su revisión. La ausencia de notificación personal hace inviable el ejercicio del derecho de defensa, pues el ciudadano ignora la existencia del edicto y no puede controvertirlo. Cuenta entonces con cuatro meses para recurrir ante la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no puede hacerlo porque no ha sido informado adecuadamente del acto que pretende controvertir.

La función administrativa comprende un amplio conjunto de actividades como *"gobernar, controlar, custodiar, manejar, recaudar, distribuir, pagar, percibir"*, las cuales deben desarrollarse en función de los intereses generales, lo que incluye la adecuada comunicación de las actuaciones y

www.legismovil.com 004

decisiones administrativas. La notificación por aviso o edicto "*rompe*" los principios de igualdad e imparcialidad *"puesto que se presenta una distinción injustificada, y no se guarda el equilibrio, ya que no hay garantía del acceso a la administración para controvertir dicho acto"*.

En tal sentido, no existe justificación objetiva y razonable para que el administrado no conozca personalmente los actos que gravan los inmuebles de su propiedad, lo que conlleva un abuso de la posición dominante del Estado, ya que el ciudadano, en posición de indefensión, se ve despojado de su derecho de defensa y controversia por la vía jurisdiccional. Como precisó la Corte en sentencia C-038/96, el principio de publicidad comporta la eficacia en la comunicación de las decisiones y la notificación por aviso y edicto prevista en la norma demandada no es eficaz.

En tercer lugar, aseguran los demandantes que el enunciado normativo cuestionado viola el preámbulo de la Constitución, pues no asegura la justicia e igualdad en un marco democrático y participativo que garantice un orden económico y social justo, ni es un medio para garantizar la participación ciudadana, sino un mecanismo para imponer unilateralmente la voluntad estatal, sin brindar al ciudadano la oportunidad de controvertir los actos que lo afectan por las vías gubernativa o jurisdiccional. Por ese motivo, viola los artículos 1° y 2° de la Constitución Política, que definen la República de Colombia como un Estado social de derecho basado en la participación de las personas en las decisiones que las afectan.

IV. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1. Ministerio del Interior.

Andrés Gómez Roldán, en calidad de apoderado judicial del Ministerio del Interior, intervino en el trámite de la referencia con el propósito de solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar. El interviniente afirma que una demanda de inconstitucionalidad debe recaer sobre enunciados normativos que tengan un contenido claro, debe estructurarse a partir de una carga argumentativa adecuada, y precisa que *"los cargos deben recaer sobre una proposición jurídica completa, y no sobre palabras o expresiones que carezcan de sentido al ser consideradas de manera aislada"*.

Añade que mediante sentencia C-517/07, la Corte declaró exequible el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, parcialmente demandado en esta oportunidad, de manera que existe cosa juzgada constitucional. En un acápite denominado *"otros argumentos de la defensa"*, afirma que en la sentencia C-929/05 la Corporación se refirió el principio de publicidad del acto administrativo que resuelve recursos en materia tributaria, indicando que el aviso de citación tiene por finalidad enterar al destinatario acerca de la

www.legismovil.com 005

resolución del recurso interpuesto para que comparezca a ser notificado personalmente. Y que solo en caso de no comparencia procedería su notificación por edicto.

Añadió, en defensa de la constitucionalidad del aparte normativo demandado, que no puede ser violatorio del debido proceso, debido a que la norma demandada define el procedimiento que debe respetar la administración, a la vez que ampara la participación, pues *"existen elementos edictales (sic) que permiten la publicidad de los actos de la administración"*, y por lo tanto que el ciudadano se entere de las actuaciones de la administración y ejerza oportunamente el derecho de defensa y contradicción.

1.2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Oriando Víctor Hugo Rocha Díaz, apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, intervino en este proceso con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada.

Planteó en su escrito que el enunciado cuestionado no desconoce normas que definan el procedimiento a seguir para la imposición de la obligación y que *"el quebrantamiento del debido proceso se da únicamente cuando se desconoce la norma jurídica que prevé el proceso aplicable"*. Precisamente la norma demandada contempla el proceso especial de determinación del efecto plusvalía, así que la violación es *"imposible desde el punto de vista jurídico, merced a que (...) el artículo 29 Superior no consagra ningún proceso, sino la garantía de las observancia de las formas propias de cada juicio establecidas en le Ley"*.

Señaló que el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración en materia de notificación del acto administrativo de liquidación del monto de la participación de la plusvalía y que en aplicación de ese principio dispuso, mediante el artículo 81 de la Ley 388/97, notificar a todos los beneficiarios de acciones urbanísticas, por medio de avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación y edicto fijado en la sede de la alcaldía.

En su concepto, la potestad de configuración del Legislador en materia tributaria incluye la fijación de los mecanismos de notificación de los actos administrativos que concluyan los procedimientos o actuaciones administrativas (Cita la sentencia C-012/13). Por ese motivo, insiste en que la notificación por aviso o edicto hace parte del debido proceso especial previsto por el legislador en este ámbito.

Agrega que en el escenario objeto de estudio se previó una forma de notificación para *"agilizar la eficacia"* de las decisiones de la administración y favorecer el principio de convivencia pacífica consagrado en el Preámbulo de la Constitución Política.

www.legismovil.com 006

En conclusión, la notificación del acto puede efectuarse por distintos mecanismos, entre los cuales se incluyen los avisos y el edicto. La norma objeto de controversia exige que se difunda la comunicación en un diario de amplia circulación municipal o distrital, tres veces, en ediciones dominicales, garantizando un orden justo y neutral, contrario a lo expresado por los demandantes. Esa manera de dar a conocer las actuaciones no afecta de manera desproporcionada o irrazonable al contribuyente, sino que satisface los principios del artículo 209, Superior.

Por lo tanto, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del contenido normativo bajo análisis constitucional.

1.3. Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación intervino, mediante apoderado judicial, con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad del aparte normativo demandado.

En su escrito, sostuvo que el debido proceso es una de las conquistas más importantes de la democracia, ya que evita la arbitrariedad en los procedimientos administrativos. Aseveró que tanto las decisiones judiciales como las administrativas deben ser resultado de un proceso donde el afectado tenga oportunidad de expresar su punto de vista, presentar y solicitar las pruebas que den soporte a sus derechos, con plena observancia de las disposiciones pertinentes, y respetando los términos y etapas procesales.

Manifestó que la publicidad es vértice de las garantías de la democracia y base del debido proceso y que si el interesado desconoce una actuación en su contra, no se preserva esa garantía, lo que ha generado controversias en relación con las notificaciones de los actos administrativos relacionados con el efecto plusvalía, en tanto comprometen a miles de personas en obligación de contribuir según su capacidad de pago a los gastos del Estado (artículo 95, numeral 5° de la CP): *"cualquier administración puede verse desbordada o, eventualmente defraudada, si acude a mecanismos procesales típicos como la notificación personal, sin perjuicio de que pueda utilizar dicho mecanismo"*.

Considerando las exigencias que supone la notificación de actos de esa naturaleza, en el Decreto Extraordinario 624 de 1998 (Estatuto Tributario) se consideró la notificación por correo, sobre la cual se pronunció la Corte en sentencia C-980/10. De forma similar, la legislación posterior (artículo 45 de la Ley 1111/06) estableció la posibilidad de notificar actos tributarios por vía electrónica, personalmente, a través de la red oficial de correos, o cualquier servicio de mensajería especializado y autorizado por autoridad competente, siempre que se satisfaga el objetivo esencial de la notificación: que el

www.legismovil.com 007

ciudadano conozca la actuación que se adelanta, como lo indicó la Corte en la sentencia C-1114/03.

En la normatividad previa también se contemplaron las circunstancias en que no se pudiera efectuar la notificación por circunstancias como la devolución del correo, y se consideró como vía para asegurar la comunicación el uso de diarios de circulación nacional, como ocurre en los diferentes estatutos procesales aclarando que se trata, *"sin duda, de una situación extrema luego de agotar los recursos existentes para lograr el conocimiento por parte del afectado"*.

En ese marco, propuso que para los accionantes debe entenderse más garantista la notificación personal que el uso de un diario de amplia circulación o un edicto en las alcaldías municipales. Ello comporta, en primer término un error de interpretación, en tanto implica que la administración no debería adecuarse a la notificación por avisos publicados en ediciones dominicales o edictos, apreciación que no corresponde a la realidad. *"Como se trata de un tributo si la administración cuenta con una dirección del contribuyente, esta debe ser tenida en cuenta por la administración tributaria"*, como resulta evidente al analizar el artículo 564 del Estatuto Tributario, en el que se establece que si durante el proceso de discusión del tributo el contribuyente señala una dirección para notificación, la administración deberá cumplir con la notificación en ese lugar.

Por ese motivo, la acusación se funda en una interpretación desacertada del enunciado cuestionado: "*Es suficientemente decantado por el Alto Tribunal que la apreciación subjetiva del actor en cuanto al alcance de una norma, con el fin de acomodar un cargo, no constituye un criterio para declarar la inconstitucionalidad de la misma. El control abstracto exige que la disposición que se revisa no sea distorsionada o interpretada según el parecer del actor pues ello involucra un alcance que desborda la confrontación que se existe en estos casos*".

En otros términos, considera el Departamento Nacional de Planeación que al momento de informar al interesado sobre la contribución por efecto plusvalía, la Administración debe aplicar en primer término el artículo 564 del Estatuto Tributario, intentando efectuar la notificación personal o por correo; y solo posteriormente, debe acudir a la publicación de avisos y edictos. En ese orden de ideas estima que la norma cuestionada debe ser declarada ajustada a la Constitución Política.

2. De Instituciones académicas, de investigación o gremiales.

2.1. Universidad Externado de Colombia.

Jorge Alberto Ramírez Guzmán, en representación de la Universidad Externado de Colombia, presentó el concepto de la Institución, solicitando

www.legismovil.com 008

declarar la inexequibilidad de la disposición demandada. En esa dirección, expuso los siguientes argumentos:

Primero. El supuesto normativo estudiado introduce una diferenciación irrazonable entre el sistema de notificación de actos administrativos particulares en materia tributaria, y aquel aplicado a los propietarios o poseedores de predios a los que se asigna el gravamen de la plusvalía. Mientras que los primeros, en atención a los artículos 58 a 62 del Decreto 019 de 2012 y 563 del Estatuto Tributario son notificados por correo, y solo en caso de devolución se publica un aviso en el portal de Internet de la Dian y se fija un edicto en la Secretaría de la entidad, los segundos son notificados mediante avisos sin haberse agotado el trámite de notificación personal o por correo.

Si bien en materia de mecanismos de notificación de las actuaciones de las autoridades el Legislador goza de un amplio margen de configuración, la Corte Constitucional ha señalado que las reglas que adopte no pueden violar el núcleo esencial del debido proceso que se concreta en asegurar que las actuaciones administrativas sean públicas y que los afectados cuenten con información oportuna para ejercer su derecho a la defensa. En relación con actuaciones administrativas la Corte ha establecido que no es violatorio del debido proceso que se establezcan mecanismos de notificación subsidiarios, si fracasa la notificación por correo (C-012/13).

En los supuestos analizados previamente por la Corte Constitucional, la inexistencia de una lesión al debido proceso se atribuyó a que los mecanismos de notificación por aviso en el portal de la entidad solo resultaban procedentes después de intentar agotar el mecanismo principal del correo postal. Pero, como en el caso de la plusvalía el gravamen se genera en función de la relación del contribuyente con el predio resulta irrazonable que no se envíe un correo o notificación a su dirección y que solo después de intentarlo sea legítimo acudir a medios subsidiarios, como los avisos o el edicto.

En ese orden de ideas no es claro con base en qué criterio el Legislador diferenció las situaciones objeto de regulación en los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto 019 de 2012 (notificación de actuaciones tributarias), de las que abarca la norma demandado. En ambos casos se trata de garantizar el debido proceso en trámites administrativos relacionados con el deber de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado. A pesar de esa coincidencia, en los primeros se imponen exigencias mayores a la administración para informar al contribuyente sobre la actuación administrativa. Al no existir un fundamento razonable para el trato diferenciado, el sistema de notificación demandado viola el principio de igualdad consagrado tanto en los artículos 13 de la Carta y 209, *ibídem,* en relación con la función pública.

www.legismovil.com 009

Segundo. La medida supone una afectación desproporcionada del derecho al debido proceso. Al efectuar un análisis de proporcionalidad, se puede verificar que su finalidad es lograr que el ciudadano gravado con el tributo de la plusvalía aporte a la financiación del gasto público. *"Para conseguir ese fin, adopta un sistema de notificación que implica para el ciudadano la carga de revisar las publicaciones que para el efecto realice la autoridad municipal en las ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación, así como la carga de revisar los edictos fijados en la sede de la Alcaldía, si quiere informarse a tiempo acerca de la decisión de la Administración"*. Suponiendo que el ciudadano asuma esa carga, puede notificarse de la decisión administrativa, lo que respalda la ***idoneidad*** de la medida.

Sin embargo, no es ***necesaria***, pues *"la adopción de un sistema de notificación personal como el envío de la notificación por correo a la dirección del predio al que corresponda el gravamen, cumple el mismo objetivo de notificar y acatar el principio de publicidad, pero lo hace asegurando la obtención de un escenario que ofrece mayores garantías al contribuyente para que se le informe a tiempo de la existencia del acto administrativo, y con ello, le permite, si así lo considera procedente, la interposición del recurso de reposición contra el acto, como lo autoriza la norma demandada"*. Ese medio no solo es más eficaz sino que, además, se ajusta a la Constitución como lo afirmó la Corte en sentencia C-012/13 (también C-624/07 y C-980/10).

Existe entonces una alternativa que supone una carga menor para que el ciudadano se notifique de la actuación y ejerza sus derechos. Es decir, una medida que permite alcanzar la finalidad buscada con un menor grado de afectación al debido proceso. En este caso, esa afectación está dada porque es innegable la posibilidad de que un ciudadano no se entere de su obligación, a pesar de la publicación de avisos y edictos y, que por ello no pueda ejercer los recursos pertinentes.

Concluye el interviniente que la inconstitucionalidad del enunciado objeto de censura no se debe a que el Legislador haya previsto un sistema particular de notificación, sino a la aplicación de ese sistema existiendo medios de notificación más eficaces y eficaces, que además son los que el propio legislador ha previsto para notificar a otros contribuyente en procesos relativos al pago de tributos.

2.2. Federación Colombiana de Municipios.

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios presentó concepto técnico, con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma. A su juicio, la amplia facultad del Legislador en la configuración de sistemas de notificación de las decisiones administrativas constituye fundamento suficiente para sustentar la constitucionalidad de la norma censurada.

www.legismovil.com 010

Aclara que la Corte se ha pronunciado sobre la validez de diversas formas de notificación en asuntos tributarios, por ejemplo en la sentencia C-012 de 2013, de la cual efectúa una amplia trascripción. Aduce que para los accionantes existe un derecho de todo ciudadano a la notificación personal de los actos administrativos que lo afecten. Sin embargo, pasan por alto la singularidad de ciertas actuaciones como la contribución de valorización y la participación en la plusvalía.

Tales actuaciones se caracterizan porque los actos administrativos que les ponen fin pueden considerarse subjetivos y definen situaciones de carácter particular y concreto, pero *"dicen relación a una gran multiplicidad de personas"*, y los asuntos de que se ocupan están precedidos de gran participación ciudadana, lo que justifica su notificación por edicto.

Resaltó el interviniente que publicar el acto tres veces en medios de amplia circulación y notificarlo por edicto, garantiza su conocimiento por parte de los afectados. Sin embargo, añadió que si la Corte Constitucional considera que la notificación de la liquidación de la plusvalía resulta violatoria del debido proceso, bastaría señalar que ese acto es uno de los de inscripción o registro, razón por la cual su notificación sigue las reglas generales de notificación de ese tipo de actos.

Su intervención entonces se dirige a defender la constitucionalidad de la norma o, en su defecto, a declararla exequible de manera condicionada, indicando que la liquidación del efecto plusvalía es un acto de inscripción o registro.

2.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El señor Néstor Raúl Sánchez Baptista, actuando como miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y designado por su Presidente para rendir concepto en este trámite, expuso argumentos destinados a coadyuvar la pretensión de inconstitucionalidad de la demanda.

En esa dirección, señaló que la Corte ha admitido la comunicación de respuestas a derechos de petición por vías distintas a la notificación personal, tal como ocurrió en la sentencia C-466/04. Aclaró que si bien en este caso no está de por medio el derecho de petición, ni la respuesta masiva a requerimientos de este tipo, lo relevante es que la comunicación sea efectiva, aunque se adelante por medios distintos a la personal, de manera que no se constata violación a la Constitución Política.

Sobre el cargo por violación al principio de igualdad, estima que los demandantes no cumplieron las exigencias que ha establecido la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-250/12 y C-886/10. De igual forma, plantea que el cargo por violación al preámbulo y los artículos 1° y 2°

www.legismovil.com 011

de la Constitución no satisface las exigencias argumentativas para establecer una cuestión de inconstitucionalidad, pues *"a pesar de ser claro en la identificación de las disposiciones que confronta, no es específico, ni pertinente, ni conducente, ni suficiente. Se limita a hacer un reproche de injusticia sin razonamiento de convicción alguno, y registra la afectación del principio de participación que no tiene ni la naturaleza ni el alcance que se le pretende dar"*.

En consecuencia, el ICDP considera que la norma demandada es exequible, en relación por el cargo por supuesta violación al debido proceso, y que debe proferirse un pronunciamiento inhibitorio por los demás cargos, ya que no cumplen las cargas argumentativas mínimas exigidas en la acción pública de inconstitucionalidad.

3. Intervenciones ciudadanas.

3.1. Álvaro Camacho Montoya, ciudadano colombiano, presentó escrito de intervención con el propósito de apoyar la pretensión de inconstitucionalidad del aparte demandado. Además de compartir los argumentos de los accionantes, considera que la disposición demandada atenta contra el principio de seguridad jurídica, contenido en el artículo 29 Superior, en tanto su aplicación genera incertidumbre en diversos aspectos: *"¿En el mismo domingo se publican los 3 avisos, o el aviso se publica en 3 domingos seguidos? ¿Primero se hace la publicación de los avisos y luego se fija el edicto, o dicho procedimiento es al revés? ¿Los ciudadanos tendrían que acudir, con cierta frecuencia, a la sede de la respectiva Alcaldía, con el único fin de revisar los edictos que se fijen en relación con el tema de la plusvalía?"*

3.2. La señora María Teresa Restrepo Brigard, actuando como ciudadana colombiana, y en nombre de la firma Espinosa y Brigard Consultores presentó escrito con el propósito de coadyuvar la demanda.

Indicó que la violación del artículo 29 Superior por el enunciado normativo demandado es ostensible, en tanto la norma pretende dar a conocer actos de contenido particular y concreto para uno o varios predios plenamente identificados por sus características físicas y jurídicas. Afirmó que comparte las consideraciones de la demanda sobre la ineficacia del medio elegido por el Legislador, explicando que *"es absolutamente evidente para cualquier observador, que los medios de publicidad en prensa o por edicto son supletorios, y deben ser utilizados al no poderse realizar de otra manera más eficaz por incapacidad técnica o jurídica de la administración pública, mas no pueden ser los medios principales y menos únicos de notificación para un acto administrativo determinado, el cual afecta a un número singular o plural de individuos absolutamente (...) determinados"*.

4. Intervenciones extemporáneas.

www.legismovil.com 012

Vencido el término de fijación en lista, la Universidad de Ibagué intervino en el trámite con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la totalidad de las normas demandadas. En su concepto, la notificación personal en este escenario, dado el altísimo número de personas afectadas por la contribución de plusvalía podría derivar en una afectación de principios de la función pública, como la celeridad, lo que explica y justifica la decisión legislativa de prever la notificación por avisos y edicto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió el concepto No. 5628 de 30 de agosto de 2013. En su escrito solicitó declarar la exequibilidad condicionada del aparte normativo demandado, en el sentido de que antes de efectuar la notificación por avisos o por edicto, la administración municipal o distrital deberá adelantar la notificación personal a quien posea o sea propietario de un predio beneficiado con las acciones urbanísticas, y que haya sido determinado para el cobro de la participación por efecto plusvalía.

El Procurador General de la Nación comenzó su intervención explicando que, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Política, las entidades públicas participarán de la plusvalía que genere su acción urbanística y las acciones tendientes a mejorar el aprovechamiento del suelo. El artículo 81 de la Ley 388 de 1997 establece el sistema de divulgación y notificación a los propietarios o poseedores de predios beneficiados por el efecto plusvalía, del acto administrativo que define el monto de la participación causado sobre cada predio, indicando que debe efectuarse mediante 3 avisos publicados en ediciones dominicales, y un edicto fijado en sede de la Alcaldía correspondiente.

Acto seguido, indicó que esa forma de notificación no se encuentra justificada, tomando en cuenta que el acto administrativo mencionado *"establece una obligación clara, como es el pago del efecto plusvalía por parte del ciudadano poseedor o propietario de un inmueble determinado. De tal forma que el acto administrativo individualiza al ciudadano, por lo que se deduce que se trata de un acto de carácter particular y concreto que produce situaciones y crea consecuencias individualmente consideradas que deben ser notificadas personalmente"*.

En tal sentido, en sentencia C-929/05 la Corte se refirió a la notificación de actos administrativos proferidos por la administración de impuestos, al analizar la constitucionalidad del artículo 565 del Decreto 624 de 1989, y consideró que la notificación personal debe ser la forma principal de comunicar esos actos, en tanto que la notificación por edicto solo sería procedente de forma subsidiaria.

www.legismovil.com 013

Concluyó que "*la norma acusada no resulta suficiente para garantizar el debido proceso del contribuyente, toda vez que no le permite conocer oportunamente la liquidación del efecto plusvalía, y más aún no le permite su participación, de tal manera que el afectado pueda controvertirlo a través de los recursos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición*".

Con base en esos argumentos, solicitó a la Corte declarar exequible el enunciado demandado, en el entendido de que solo procede la notificación por avisos y edictos, una vez agotados los trámites pertinentes para asegurar la notificación personal.

Extractos:

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 388 de 1997.

Cuestiones previas

Antes de definir el problema jurídico del caso, la Sala considera pertinente resolver dos cuestiones previas, que harían inviable un pronunciamiento de fondo y que han sido presentadas en la intervención del Ministerio del Interior[1], autoridad que controvierte la aptitud de los cargos por falta de certeza y suficiencia, y la existencia de cosa juzgada constitucional sobre el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 2007.

1. Aptitud de la demanda.

En concepto del Ministerio del Interior, la Corte Constitucional debe proferir un fallo inhibitorio pues la demanda no cumple los requisitos argumentativos mínimos para construir una cuestión de constitucionalidad. Concretamente, estima que el razonamiento de los actores carece de *certeza*, pues del enunciado normativo demandado no se puede inferir la ausencia de publicidad del acto de liquidación del efecto plusvalía; y de *suficiencia*, porque los peticionarios no generan una duda de inconstitucionalidad de la ley, ni cumplen las especiales cargas que supone la construcción de un cargo por violación al principio de igualdad. Además de ello, indica el Ministerio

[1] El Instituto Colombiano de Derecho Procesal comparte algunas consideraciones sobre la ineptitud de de la demanda, pero aún así considera que existe al menos un cargo apto para generar un problema de constitucionalidad. Por ello, en este acápite, la Sala se concentrará en las objeciones propuestas por el Ministerio del Interior.

www.legismovil.com 014

que la demanda se dirige contra un enunciado aislado y no contra una proposición jurídica completa.

Para la Sala, es claro que la demanda sí evidencia un problema constitucional susceptible de ser abordado por el Tribunal Constitucional.

Los demandantes afirman que el enunciado normativo cuestionado plantea un método de notificación del acto que define la contribución por plusvalía, que resulta ineficaz para cumplir con su objetivo de informar al interesado. El medio escogido, explican, es la publicación de avisos en diarios de amplia circulación y de un edicto en la sede de las alcaldías municipales y distritales.

Para los actores, ese medio no garantiza que las personas conozcan oportunamente la obligación, lo que desconoce el derecho fundamental al debido proceso, los principios de la función pública y la democracia participativa. Finalmente, añaden que por tratarse de una actuación que genera una carga impositiva, el acto que finalmente la define para cada uno de los destinatarios debe ser notificado personalmente o por correo, como ocurre con las obligaciones que tienen origen en el Estatuto Tributario.

La brevedad en la argumentación de la demanda no afecta la certeza del cargo, pues resulta plausible comprender –como lo hacen los accionantes- que la norma demandada impone la publicación de avisos en la prensa y un edicto en la sede de la alcaldía, como el medio principal de notificación de la contribución por efecto plusvalía, en tanto eso indica el contenido semántico de la disposición.

La posibilidad de que el Legislador haya consagrado en esta norma un medio subsidiario de notificación, únicamente aplicable después intentar agotar la notificación personal, o por correo, que prevé el Estatuto Tributario –y según la interpretación que asume el Departamento Nacional de Planeación- no resulta evidente, si se considera que el efecto plusvalía está ligado a la acción urbanística de los municipios y que por ese motivo hace parte de un ordenamiento de naturaleza especial. Por ese motivo, la Corte no se inhibirá por la supuesta ausencia de certeza en el caro.

En lo concerniente al cargo por desconocimiento del principio de igualdad, es cierto que la demanda no cumple la carga de indicar cuáles son los dos sujetos, grupos o estados de cosas que, a pesar de hallarse en una situación similar desde un punto de vista jurídicamente relevante, reciben un tratamiento distinto e injustificado por parte del legislador. Sin embargo, observa la Sala que su cuestionamiento no se basa en una violación al artículo 13 de la Carta Política, sino que hace parte de un cuestionamiento más amplio sobre un eventual desconocimiento de los principios de la función pública, ámbito en el que menciona los principios de *publicidad, transparencia, imparcialidad* e *igualdad.*

www.legismovil.com 015

Esa orientación permite concebir su argumento como parte de un discurso acerca de la falta de conformidad entre la regulación demandada y los distintos principios de la función pública, el debido proceso, y la posibilidad de que el ciudadano participe en asuntos que lo afectan. Atendiendo a la existencia de un cuerpo jurisprudencial uniforme sobre la relación de las notificaciones con ese conjunto de principios constitucionales, los argumentos resultan pertinentes y suficientes para ser abordados por este Tribunal como un solo cargo, relativo a la conformidad de la disposición con la democracia participativa, el debido proceso y la función pública.

Finalmente, el Ministerio del Interior basa su solicitud de inhibición en que el razonamiento de la demanda no construye ni cuestiona una *proposición jurídica completa*. En verdad no resulta fácil desentrañar en qué consiste la inconformidad del Ministerio en este punto. Es posible observar que los enunciados normativos demandados contienen un mandato concreto: ordenan que el acto que define el efecto plusvalía sea notificado mediante avisos y edictos, obligación que recae en cabeza de las alcaldías municipales o distritales. Y es precisamente ese contenido normativo el objeto de censura para los actores.

En otras palabras, los accionantes no cuestionan la constitucionalidad del pago del efecto plusvalía, sino la forma de notificación del acto administrativo que define la participación para cada uno de los afectados o interesados. Por ello, atacan un aparte específico del artículo 81 (Ley 388 de 1997) y no la totalidad de la disposición. En consecuencia, no comparte la Sala la apreciación del Ministerio del Interior.

2. Inexistencia de cosa juzgada constitucional.

El Ministerio del Interior también cuestiona la competencia de la Corte en este evento, con base en lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución Política, es decir, en virtud del principio de cosa juzgada constitucional.

Comienza la Sala por señalar que en la demanda se aborda explícitamente esa posible objeción, explicando que si bien la Corte se pronunció en la sentencia C-517/07 sobre el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 y lo consideró ajustado a la Constitución Política, el análisis versó sobre un problema jurídico totalmente distinto al que se propone en esta oportunidad.

En efecto, observa la Sala que el tema de la decisión adoptada en ese pronunciamiento previo se circunscribió a evaluar una eventual intromisión en la autonomía fiscal de los entes territoriales, derivada, entre otras normas, de la liquidación e imposición de la contribución por el efecto plusvalía, y no de la compatibilidad entre el medio de notificación del acto correspondiente con el debido proceso, la función pública y el principio de participación. Así sintetizó la Sala Plena el asunto discutido en esa oportunidad:

www.legismovil.com 016

> "El cargo general lo hace consistir en que el legislador carece de competencia para establecer gravámenes a la propiedad inmueble, pues de acuerdo con la regulación superior, y en especial con lo preceptuado en el artículo 317 de la Carta, esa competencia está asignada exclusivamente a los municipios y su ejercicio se encuentra limitado por la Constitución, mas no por la ley.|| A este primer reproche de inconstitucionalidad el demandante agrega un cuestionamiento, de conformidad con el cual los artículos 150, numerales 1 y 4; 151 y 288 de la Constitución exigen que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y el reparto de atribuciones entre la Nación y las mencionadas entidades no pertenece al ámbito de la ley ordinaria, sino al de una ley orgánica que debe respetar la competencia constitucionalmente asignada a los municipios para gravar la propiedad inmueble (...) En cuanto hace a la contribución de plusvalía y al impuesto de delineación el actor esboza cargos idénticos a los planteados en el caso del impuesto predial y, por lo tanto, considera que, en virtud de su predicada autonomía, sólo los municipios pueden ocuparse de ella, de manera que el legislador carecería de competencia para crear la plusvalía y, además, para fijar sus elementos esenciales, conceder exenciones o regular su administración y su recaudo".

Como puede verse, se trata de una cuestión por completo distinta a la que actualmente debe resolver la Corte. En ese orden de ideas, no puede concluirse que en este trámite exista cosa juzgada constitucional en virtud de la decisión proferida en sentencia C-517 de 2007, la cual giró en torno a problemas jurídicos distintos, contenidos normativos diversos, y frente a un parámetro de control contenido en normas constitucionales diferentes a las que los actores consideran violadas en esta oportunidad.

Superados los cuestionamientos formales a la demanda, procede la Sala a estudiar el fondo del cargo.

3. Problema jurídico planteado.

A partir de la discusión constitucional presentada en los antecedentes de esta providencia, y una vez depurados los problemas formales de la demanda, corresponde a la Sala Plena determinar si la notificación del acto que establece la contribución por el efecto plusvalía, llevada a cabo por medio de tres avisos publicados en un diario de amplia circulación municipal o distrital, y la fijación de un edicto en la sede de las alcaldías respectivas, desconoce el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 CP), los principios que orientan la función pública (artículo 209 CP) y la democracia participativa (artículos 1° y 2° CP).

Para resolver ese cuestionamiento, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la adecuada notificación de las decisiones administrativas, como un componente del derecho fundamental al debido proceso y un medio para fomentar la transparencia en las actuaciones estatales. En ese marco, evaluará el cargo propuesto en la demanda.

www.legismovil.com 017

La adecuada notificación de las actos administrativos hace parte del principio de publicidad, elemento del derecho fundamental al debido proceso y mandato orientador de la función pública. Reiteración de jurisprudencia.

1. La Sala Plena, en decisiones previas, ha abordado problemas semejantes al propuesto por los demandantes. En consecuencia, existe un cuerpo de jurisprudencia constante y uniforme que servirá de base para el estudio del cargo de la demanda.

La Sala tomará como ejes fundamentales de este recuento las sentencias C-1114 de 2003, C-980 de 2010 y C-012 de 2013, en las que se ha explicado la relevancia constitucional de las notificaciones, como condición para la satisfacción de diversos mandatos constitucionales, y se han analizado aspectos puntuales de las notificaciones realizadas por la administración tributaria, de manera personal o por correo postal y electrónico.

Una vez establecido ese marco general, se expondrá el sentido de decisiones previas sobre asuntos similares al que ahora se estudia, las cuales serán tenidas en consideración, bien sea como precedentes, con fuerza normativa directa; bien sea como elementos de juicio para resolver el caso concreto, según el nivel de similitud entre los problemas jurídicos abordados en esas providencias y el que ahora debe resolver la Corporación.

2. El debido proceso es un derecho fundamental y un principio inherente al Estado de Derecho. Como derecho fundamental posee una estructura compleja, y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad.

3. La jurisprudencia constitucional lo ha definido como un conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo[2]. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos[3].

---

[2] La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativa constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, y en un escenario semejante al que debe abordarse en esta decisión, ver la sentencia C-980/10.

[3] En la citada sentencia C-980/10, se ahonda en este aspecto: "8. A partir de una noción de "procedimiento" que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Civitas s.a. madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de

www.legismovil.com 018

4. Estas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad constituye una condición para el ejercicio del derecho de defensa, y contribuye a dotar de legitimidad las actuaciones judiciales y administrativas, al exigir la presentación de una motivación jurídica que demuestre el sustento legal de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, concretando a la vez el principio de legalidad[4].

5. Desde otro punto de vista, y en el ámbito de las actuaciones administrativas, la publicidad es uno de los principios esenciales de la función pública (artículo 209 CP), pues permite que la comunidad ejerza una veeduría de las actuaciones del poder público, fomentando de esa manera la transparencia en su gestión. La publicidad también incide en la eficacia de las decisiones administrativas, pues el ordenamiento legal establece que si bien la publicidad no determina la existencia o validez de los actos administrativos, sí define su *oponibilidad* para los interesados y determina el momento desde el cual es posible iniciar una controversia en su contra.

6. La doble dimensión de la publicidad de los actos administrativos, como garantía del debido proceso y principio de la función pública fue ampliamente explicada en la sentencia C-1114 de 2003, en los siguientes términos:

> "1) El artículo 29 de la Constitución Política dispone que '*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*'. Uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad (...) El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general. || En el primer caso (...) se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.[5]

---

conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso"

[4] Ver, sentencias C-096/01, C-1114/03, C-980/10, C-012/13 y C-016/13.

[5] Ver también, sentencia T-165/01, donde se afirma: "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 provenga 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".

www.legismovil.com 019

> (...) En el segundo caso (...) mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley.

En similar sentido, en la reciente decisión C-012 de 2013, la Corporación puntualizó:

> "4.1.2. Uno de los elementos esenciales del debido proceso es el *principio de publicidad*. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones[6], las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal. La realización del principio de publicidad, considerado como un mandato de optimización que *"depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes"*[7], compete al Legislador y varía de acuerdo con el tipo de actuación. Asimismo, requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos".

El legislador cuenta con una amplia potestad para definir los medios de notificación de las distintas decisiones administrativas, en atención a su naturaleza, y siempre que estas resulten efectivas y no restrinjan de forma desproporcionada los derechos de las personas.

8. De conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, y en virtud del principio democrático (artículo 2° CP), corresponde al Congreso de la República la facultad general de *hacer las leyes*. Para cumplir esa tarea cuenta con un amplio margen de decisión al momento de diseñar los distintos cauces procedimentales para la satisfacción y exigencia de los derechos. Ello incluye la definición de reglas de competencia, términos, recursos, y todos los demás aspectos propios de los trámites administrativos y judiciales.

9. Con todo, en un estado constitucional de derecho la potestad de configuración legislativa no es absoluta. Si bien el Congreso cuenta con autonomía para definir fines políticos y medios para alcanzarlos, debe ceñirse al marco normativo creado por el conjunto de normas superiores de la Constitución Política y, muy especialmente, a los mandatos derivados de las normas de derecho fundamental.

La Corte Constitucional, en armonía con buena parte de la teoría jurídica y la práctica de los tribunales constitucionales, ha considerado que el respeto por los derechos fundamentales puede verificarse mediante los principios de *razonabilidad* y *proporcionalidad*, aspecto destacado en el escenario jurídico

---

[6] C-980 de 2010, C-929 de 2005, C-957 de 1999.
[7] C-1114 de 2003.

www.legismovil.com 020

que nos ocupa a partir de la sentencia C-1114 de 2003 y posteriormente reiterado de manera uniforme. En la sentencia C-012 de 2013, se expresó al respecto:

> "4.1.4. Compete al legislador regular los diferentes procesos judiciales y administrativos, señalando sus etapas y ritualidades teniendo en cuenta los bienes jurídicos objeto de protección y las finalidades que se persiguen [C-980/10]. En otras palabras, la reglamentación del proceso de notificación hace parte del amplio margen de configuración del Legislador [C-929 de 2005, C-1335 de 2000], sin que dicha atribución pueda considerarse absoluta e ilimitada, pues se encuentra restringida por los fines, valores y principios consagrados en la Constitución [C-624 de 2007, C-980 de 2010]"[8].

En la sentencia C-1114 de 2003, ya mencionada, este Tribunal explicó que como la publicidad de los actos administrativos es un principio constitucional, constituye un *mandato de optimización* que debe realizarse en la mayor medida posible[9]; y aclaró que su consagración constitucional comporta que las actuaciones de las autoridades sean públicas por regla general, y que solo excepcionalmente, con base en decisiones legislativas que persigan la satisfacción de fines constitucionales, resulte válida la reserva de esa información (artículo 74 CP):

> "2) La definición de las condiciones en que debe operar el reconocimiento y la realización del principio de publicidad le incumbe al legislador. Como es evidente, ya que no se trata de un principio absoluto sino de un mandato de optimización cuya realización depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes, aquél debe tener en cuenta la índole de las distintas actuaciones estatales para regular su ejercicio de manera compatible con esa distinta naturaleza. Y esto ocurre tanto con las notificaciones procesales como con el conocimiento general de los actos de la administración pública y de allí porqué, por ejemplo, por previsión misma de la Carta, sea factible mantener reserva sobre ciertos documentos oficiales (artículo 74), tal como ocurre con la investigación penal". (C-1114 de 2003).

10. Dada la proyección de las notificaciones sobre diversos principios constitucionales, no resulta indiferente al orden superior la regulación que el Legislador establezca para hacerlas efectivas. En ese sentido, en la sentencia C-640 de 2002 manifestó este Tribunal:

---

[8] En sentencia C-624 de 2007 la Corte se pronunció en esa oportunidad la Corte sobre la facultad de configuración del Legislador para definir los modos de notificación de decisiones de contenido tributario. En concepto del actor, al modificar el Estatuto Tributario, mediante los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, el Legislador excedió el marco de sus competencias, invadiendo la autonomía territorial en materia fiscal. Tras indicar que el sistema de definición de los tributos previsto en el orden constitucional permite la coexistencia de decisiones del nivel central y los niveles territoriales, incluso en relación con impuestos sobre la propiedad, lo que excluía la validez de una de las premisas de la demanda (la proscripción absoluta al Legislador de involucrarse en temas fiscal de carácter territorial), la Sala consideró que no se presentaba esa invasión de competencias pues la regulación de procedimientos administrativos, y especialmente la definición de medios de notificación, hacen parte del debido proceso, derecho fundamental, cuyo desarrollo puede ser asumido por el Legislador.

[9] En efecto, la Corte Constitucional ha acogido en términos generales la caracterización que ha desarrollado el filósofo Robert Alexy en su obra, y con base en un análisis de la práctica del Tribunal Constitucional Alemán.

www.legismovil.com 021

> "(...) hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.
> 9. Dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política (...) Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término preclusivo dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple (...) un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso.
> (...) Por todo lo anterior no es constitucionalmente indiferente cómo el legislador regula la forma en la cual deben cumplirse las notificaciones dentro de las actuaciones administrativas que culminan con decisiones de carácter particular. Una deficiente regulación al respecto, que impida que los administrados conozcan efectivamente el contenido de las decisiones que les incumben, atenta directamente contra sus derechos fundamentales, concretamente contra los de defensa y contradicción involucrados en la noción de debido proceso. Pero además, una deficiente regulación de la notificación, que arroje incertidumbre sobre el momento en el cual queda surtida o sobre el real conocimiento del acto por parte de los posibles afectados por su contenido, impide que los actos administrativos cobren firmeza, con lo cual la celeridad y eficacia de la función pública, amén de la publicidad de la misma, quedan comprometidas". (Sentencia C-640 de 2002).

En ese orden de ideas, el acto procesal de notificar las decisiones administrativas, o de darlas a conocer apropiadamente a sus destinatarios, concreta el principio de publicidad y genera en la Administración la obligación correlativa de dar a conocer las decisiones de los órganos estatales de manera oportuna, eficiente y eficaz.

11. Como ya se indicó, el Congreso de la República cuenta con la potestad de diseñar los procedimientos y, al hacerlo, puede escoger entre diversas vías de notificación de las decisiones. Sin embargo, también debe garantizar la eficacia del medio para que el ciudadano se entere de las decisiones, y prever métodos que no supongan una restricción ilegítima de los derechos de defensa y contradicción.

En relación con los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, la regla general a la que ha acudido el Legislador ha sido la de prescribir su notificación personal, tendencia avalada por la Corte

www.legismovil.com 022

Constitucional, pues resulta evidente que ese tipo de notificación goza de plena eficacia y es por lo tanto apropiado para el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

> "4.1.5. Con respecto a la notificación de las actuaciones administrativas, de carácter particular y concreto, el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, en el artículo 67 se establece que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, mediante la entrega al interesado, de la copia integra, auténtica y gratuita de acto administrativo. La notificación personal también se podrá realizar por medio electrónico en determinados casos y siempre que el interesado acepte ser notificado de esta manera, o por estrados (...)".

12. Sin embargo, la Sala también ha admitido la validez de normas que prevén otros sistemas de notificación, atendiendo la naturaleza de los procedimientos, la eficacia de la vía escogida por el Legislador y la existencia de medios principales y secundarios (o subsidiarios) de notificación. Evidentemente, en la medida en que la forma de notificación presente un menor nivel de eficacia, la norma será objeto de un control de constitucionalidad más estricto, pues esa pérdida de eficacia deberá obedecer a fines constitucionales de especial importancia, que se vean favorecidos en medida muy amplia por la decisión legislativa, tal como lo indica el principio de proporcionalidad.

13. Dentro del estudio constitucional de las notificaciones, la Sala ha constatado en decisiones previas que el Legislador acostumbra definir medios *principales* y *subsidiarios* de notificación. Los primeros, de mayor eficacia y por lo tanto más garantistas en relación con el derecho de defensa y contradicción, aunque eventualmente costosos para la autoridad correspondiente. Los segundos, de menor eficacia, pero con beneficios prácticos altos, que disminuyen los costos y cargas administrativas. Con todo, los medios alternativos o subsidiarios solo resultan válidos si se agotan previamente los primeros. Al respecto, en sentencia C-012 de 2013 se indicó:

> "4.3.1. Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado entre las notificaciones ordinarias y las subsidiarias. Con respecto a los mecanismos subsidiarios de notificación de las actuaciones administrativas tributarias, ha reconocido la validez de emplearlos cuando no es posible notificar al contribuyente a través de los medios ordinarios. Así, en la sentencia C-929 de 2005, se estudió la constitucionalidad el artículo 568 del Decreto 624 de 1989, que similarmente al caso que actualmente se revisa, consagraba el procedimiento a seguir cuando las actuaciones realizadas por la Administración Tributaria son notificadas por correo y por cualquier causa son devueltas. En aquella ocasión la Corte manifestó que *"la notificación personal es la forma principal de notificar esa clase de actos y la notificación por edicto la forma subsidiaria, contrario a lo sostenido por el actor cuando afirma que la notificación por edicto primaría sobre la personal para los efectos del artículo 565 del Estatuto Tributario en el aparte acusado (...).* En este orden de ideas, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia tributaria y en relación con la fijación de los mecanismos de notificación, y así, se ha asegurado de consagrar todos los medios par hacer conocer al contribuyente las actuaciones administrativas. De este modo, la notificación por edicto resultaría respetuosa de la C.P. y garantizaría el principio de publicidad porque tendría como finalidad dar a conocer al contribuyente de la decisión de la administración"[10].

[10] Sentencia C-012 de 2013.

www.legismovil.com 023

> (...)
> En relación con las actuaciones administrativas, la jurisprudencia ha señalado que contar con medios subsidiarios de notificación es parte del procedimiento normal de las actuaciones administrativas, dado que de este modo se ofrece una solución válida en casos en los que no es posible realizar notificaciones personales, garantizando el principio de celeridad y los derechos e intereses ciudadanos. Sin embargo los mecanismos subsidiarios no remplazan a los principales y deben ser utilizados únicamente después de agotar los recursos disponibles para comunicar personalmente las actuaciones administrativas[11]".

14. Con base en ese conjunto de reglas, la Corporación se ha pronunciado en un amplio número de decisiones sobre la compatibilidad entre normas legales que regulan la notificación de diversos actos y la Constitución Política. A continuación se efectúa una breve reseña de las más relevantes para la solución del problema jurídico planteado.

Decisiones relevantes en materia de notificación de actos administrativos de contenido particular.

15. En la sentencia **C-096 de 2001**, la Corte Constitucional evaluó la constitucionalidad de un aparte normativo del artículo 566 del Estatuto Tributario (Decreto 0624 de 1998). El problema jurídico consistía en determinar si la disposición por la cual se ordenaba entender surtida la notificación *"en la fecha de introducción al correo"* resultaba violatoria del debido proceso.

La Corte Constitucional respondió afirmativamente la pregunta, indicando que los actos de la administración respetan el principio de publicidad cuando son conocidos por quien tiene derecho a oponerse a él. Y añadió que la norma comportaba una restricción ilegitima del derecho de defensa. En concepto de la Sala, la ley llevaba a asumir que el afectado conocía el contenido del acto, a pesar de ser materialmente imposible.

Establecer semejante presunción, contra toda evidencia fáctica, implicaba crear un régimen restrictivo frente a las normas generales del Código Contencioso Administrativo, en el cual se prescribía la notificación personal de los actos de carácter particular. Además de ello, esa restricción no favorecía principios relevantes para el recaudo de los impuestos, como la equidad y la eficiencia. Así se pronunció la Corte:

> "Conforme al principio de equidad, la carga impuesta al contribuyente debe guardar proporción con el beneficio recibido por la administración tributaria, porque, como el deber de contribuir con los gastos e inversiones del Estado es de por sí una carga para el administrado, debido a que se trata de un desmedro patrimonial, sin contraprestación económica concreta, todo lo que haga más onerosa la situación del contribuyente debe traducirse e un beneficio mayor para la Administración (...) [Sin embargo] ningún beneficio representa para la financiación de los gastos e inversiones del Estado, que la ley suponga el conocimiento de un acto que el contribuyente aun no ha podido conocer, porque su cumplimiento solo se puede exigir a

[11] C-428 de 1994, sentencia que estudió la constitucionalidad de demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993.

www.legismovil.com 024

> partir de que venza el término para contradecirlo y si se pretende que ése se inicie antes de dicho conocimiento, la administración se verá obligada a soportar una controversia que, además de resolverse siempre a favor del proponente, habrá prolongado, innecesariamente, el cumplimiento de la anhelada decisión".

16. En la sentencia **C-929 de 2005**, la Corporación estudió otras reglas legales del Estatuto Tributario, relacionada con el conteo de términos para la notificación, y la interposición de recursos contra decisiones administrativas.

Específicamente, el artículo 565 de ese ordenamiento establecía la notificación por edicto del acto si el interesado *"no compareciere dentro del término de diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación"*, mientras que el artículo 568, ibídem, prescribía que las actuaciones cuya notificación por correo fueran devueltas por cualquier razón serían notificadas mediante aviso en periódico, y que la notificación se entendería surtida para la administración desde la fecha de introducción del acto al servicio de correo correspondiente[12], en tanto que contarían para el contribuyente desde la publicación del aviso o la corrección de la notificación.

Tras reiterar las reglas sentadas en la sentencia C-096 de 2001 sobre el conteo de términos de notificaciones enviadas por correo, la Corporación consideró que la norma contenida en el artículo 565 no generaba una situación similar a la que se resolvió en aquella oportunidad (ver, *supra*, considerando 15), pues se limitaba a prever que desde la introducción del aviso de citación se contarían diez días para la notificación personal, pero no ordenaba entender que desde ese momento se tendría por entregado el soporte del acto administrativo y cumplida la notificación.

En esos términos, se consideró que el aviso mencionado no se opone a la Constitución, sino que permite al destinatario enterarse acerca de la solución del recurso interpuesto, para acudir a notificarse personalmente del contenido del acto.

En relación con el artículo 568 del Estatuto Tributario, también cuestionado, explicó la Corporación que no desconocía la *subregla* de la sentencia C-096 de 2001, pues el término que comenzaría a correo desde la introducción en el

---

[12] Se destacan los enunciados cuestionados en aquella oportunidad. Decreto 624 de 1989. *"Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidacianes oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse por correo o personalmente.* || *Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de diez (10) días siguientes, contados a partir* ***de la fecha de introducción al correo*** *del aviso de citación.*
Artículo 568. Notificaciones devueltas por 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".

www.legismovil.com 025

servicio de correo sería el de la administración. No así el del interesado, que solo iniciaría al momento de publicarse el aviso, o de corrección de la notificación.

Por esos motivos, las normas analizadas fueron declaradas exequibles.

17. En la sentencia C-640 de 2002, la Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del cuarto inciso del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, según el cual *"los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entender[ían] notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación"*. Según el demandante, la norma creaba una ficción respecto del conocimiento de la anotación por parte de los interesados; que obstaculizaba el derecho de defensa y el adecuado ejercicio de la función pública.

La Corte precisó que resultaba posible interpretar la disposición demandada de dos maneras. La primera, partiendo de su ubicación entre las normas del Código Contencioso Administrativo, permitía concluir que la inscripción se daría al finalizar una actuación administrativa compleja, cuyas actuaciones ya habría sido notificadas a las partes por los cauces ordinarios. Desde ese punto de vista, no ofrecía problemas de constitucionalidad, pues la notificación de las demás actuaciones permitía al interesado enterarse sobre la decisión de efectuar la inscripción de un acto en el folio de matrícula de un bien inmueble determinado.

La segunda posibilidad se derivaba de una interpretación literal de la disposición, considerada aisladamente, es decir, aludía a eventos en los que –hipotéticamente- no existiera actuación administrativa previa. En tales supuestos, afirmó la Corte, debía interpretarse la norma de una manera conforme a la Constitución, asegurando que la administración asumiera la carga de informar sobre el acto a todos los interesados:

> "... En este caso, la Corte estima que el sólo acto de inscripción realizado por las entidades encargadas de llevar los registros públicos no se puede entender como una notificación personal y que, de cualquier manera, constituye una carga de la Administración Pública ... la de informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados ... aun en aquellos [casos] regulados por normas especiales, el registro como consecuencia de lo previsto en la ley, en sentencias o providencias judiciales, en otros actos jurídicos o hechos susceptibles de registro conlleva, al momento de realizarse, una carga para la autoridad que hace la inscripción consistente en informar a los que figuren en el registro como personas interesadas o que puedan ser afectadas por dicho registro." (C-640/02)

18. La sentencia C-1114 de 2003 es uno de los pronunciamientos más importantes en materia de notificación de obligaciones tributarias. En ella se evaluó la constitucionalidad del artículo 566 del Estatuto Tributario, según el

www.legismovil.com 026

cual la notificación de actos tributarios puede adelantarse por vía personal o por correo, incluso electrónico.

La Sala declaró exequible la norma analizada, indicando que la potestad de configuración legislativa le permite al Congreso acudir a los medios tecnológicos que estime más convenientes para cumplir los fines procesales, siempre que se garantice su eficacia. El correo, precisó este Tribunal, siempre que los términos se cuenten desde el día de la efectiva notificación y no mediante presunciones ajenas por completo a la realidad, resulta un medio *idóneo* y *eficaz* para la comunicación de esas decisiones. Por su importancia, se efectúa la transcripción de los apartes centrales del fallo:

> "(...) el inciso demandado permite que las notificaciones de los actos de que trata el inciso 1° del artículo 565 del Estatuto Tributario se realicen a través de cualquier servicio de correo, incluyendo el correo electrónico. || Este ejercicio de función legislativa es legítimo pues en esa instancia bien puede diseñarse el sistema de notificación de los actos administrativos de manera compatible con los progresos tecnológicos que se advierten en las telecomunicaciones y la informática y con la influencia que éstos han tenido en los medios de comunicación (...) No obstante, sin ignorar la facultad con que cuenta el legislador para incorporar al régimen de notificaciones procesales los avances tecnológicos planteados por la informática, es claro que tal incorporación debe realizarse sin desconocer la teleología que anima a aquellas como actos de comunicación procesal y que no es otra que permitirles a los interesados el conocimiento de las decisiones de la administración con miras al ejercicio de su derecho de defensa"[13]

19. En la sentencia C-620/04 la Corporación analizó una demanda dirigida contra el artículo 105 del Código Electoral (decreto 2241 de 1986), norma que prescribe que la notificación de los nombramientos como jurado de votación se entiende cumplida por la publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, diez días antes de la votación. Para el demandante, ese mecanismo resultaba irrazonable y desproporcionado pues producía una lesión en la dignidad del ciudadano, al imponerle un deber que no podía conocer y prever consecuencias jurídicas negativas en caso de incumplimiento.

En los fundamentos normativos de la providencia, la Sala explicó que, como principio general, las actuaciones administrativas deben ser conocidas por cualquier persona y especialmente por los afectados. Recordó, además, que la publicidad permite determinar la *"entrada en vigencia de las disposiciones*

[13] Continúa la sentencia citada: "7) Según lo expuesto, entonces, la notificación por correo se realiza mediante el envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente (...) y, según el régimen legal vigente, tal notificación se entiende realizada al día siguiente de la fecha de recibo del acto correspondiente y no en la fecha de su introducción al correo. En estas condiciones, ya que al legislador le asiste la facultad constitucional de configurar el régimen de notificaciones administrativas y judiciales, nada se opone a que disponga que las notificaciones de los actos administrativos proferidos por la administración de impuestos se notifiquen por correo electrónico. Se trata, además, de una decisión que resulta compatible con el avance de la informática y que incorpora a la función pública los recursos tecnológicos por ella suministrados. No obstante, es claro que del régimen legal de que entró a hacer parte la disposición demandada se infiere que la notificación por correo electrónico se entiende surtida no cuando se remite al correo, sino al día siguiente de recibo de la comunicación que contiene el acto administrativo".

www.legismovil.com 027

contenidas en el respectivo acto" y garantizar *"la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto"*, indicando que por esa razón el Código Contencioso Administrativo prevía el mecanismo de notificación personal para los actos de carácter particular.

Consideró esta Corporación que la notificación del nombramiento como jurado de votación efectuada mediante la fijación de la lista en un lugar público representa una excepción a ese principio que, sin embargo, se halla justificada, en atención a la significativa carga que supondría para la Administración notificar personalmente a todos los jurados. Al respecto, explicó:

> "Este tipo de notificación, obedece al tipo de acto administrativo particular y concreto que se emite. Es decir, el acto de nombramiento de jurados de votación puede implicar la selección de una multitud de personas con el fin de que ejerzan ese deber constitucional. || En otras palabras, este acto administrativo particular y concreto, puede establecer deberes constitucionales a miles de personas –el caso de las grandes ciudades- perfectamente determinadas e individualizadas. Lo que produce que sea un acto administrativo particular y concreto, pero además *sui generis*, por la cantidad de destinatarios que posee. || En concordancia con aquello, el legislador extraordinario, estableció un sistema que no fuera altamente dispendioso para la administración pública –que hubiera consistido en realizar una notificación personal a cada jurado seleccionado- y optó por realizar una notificación que se entendería efectuada con la fijación o publicación de la lista de jurados seleccionados, en un lugar público".

Con todo, advirtió que al establecer excepciones a la notificación personal frente a un acto que establece deberes para los ciudadanos y prevé sanciones ante su incumplimiento, el Legislador debe elegir un método armónico con los derechos fundamentales, pues *"un ciudadano no puede ser sancionado por el incumplimiento de un deber; si no tenía previo conocimiento de este"*. El método escogido en el caso de estudio resultaba *razonable*, por el carácter *sui géneris* del acto que perseguía informar, y no imponía una carga desproporcionada a los interesados, porque las elecciones son un evento público que recibe alta difusión:

> "Esta forma especial de notificación se justifica, en cuanto las elecciones no son un acto privado ni secreto, sino público y de público conocimiento de los ciudadanos; que saben que existe la posibilidad c que algunos de ellos puedan tener el deber de servir como jurados de votación"

20. Posteriormente, por medio de la providencia C-980 de 2010, la Corporación estudió una demanda que cuestionaba el uso del correo como medio de notificación de sanciones o "*comparendos*" de tránsito. En la sentencia, la Corte efectuó una amplia exposición sobre la notificación por correo, como medio adecuado y eficaz para asegurar la comunicación de actos de carácter particular a los interesados, consideración que llevó a la declaratoria de exequibilidad de la norma:

www.legismovil.com 028

> "7.5. En ese contexto, dentro de las diversas formas de notificación que han sido reguladas y desarrolladas por el legislador, este Tribunal ha reconocido en la notificación por correo, un mecanismo idóneo y eficaz para poner en conocimiento de las partes y terceros interesados algunas de las decisiones adoptadas por las autoridades -administrativas y judiciales- en una determinada actuación. En el caso concreto de las actuaciones de la administración pública, la Corte ha sido clara en reconocer que la notificación por correo es un medio de comunicación adecuado para que los destinatarios de los actos administrativos puedan no solo conocerlos oportunamente, sino también utilizar en su contra los medios o instrumentos jurídicos necesarios para la defensa y protección de sus derechos e intereses.
>
> Ha considerado la Corte como legitimó que el legislador, en el ejercicio de su función de hacer las leyes, diseñe un sistema de notificación de los actos administrativos que resulte compatible con los progresos tecnológicos que tienen lugar en el campo de las telecomunicaciones, lo que a su juicio ocurre con los servicios de correo. Por eso, no ha dudado en considerar constitucionalmente admisible la notificación por correo, sobre la base de que la misma asegura, tanto el conocimiento real del acto administrativo a comunicar, como la posibilidad cierta del ejercicio del derecho de defensa".

21. Finalmente, en las sentencia C-012 y C-016 de 2013, la Corporación abordó el examen de una demanda de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones contenidas en el Decreto Ley 019 de 2012 (por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. Esas disposiciones (artículos 58, 59, 61 y 62) establecían el camino a seguir ante la devolución por actos notificados por correo, indicando que tras la devolución, la Dian debe publicar un aviso en su portal de Internet, *"que incluya mecanismos de búsqueda por número de identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso público de la misma entidad"*

La Sala Plena encontró que no existía oposición entre esas normas y la vigencia del derecho fundamental al debido proceso, el derecho a la defensa y el principio de publicidad, propio de la función pública[14], pues se trataba de un medio supletorio de notificación, al que únicamente acudiría la administración de impuestos en caso de no poder satisfacer la obligación de notificar el acto por correo.

En tal sentido, la Corporación recalcó que "*la publicación por aviso en la página web de la DIAN y en un lugar de acceso público de la misma entidad cuando son devueltas las notificaciones por correo, no desconoce el debido proceso, el orden justo ni el deber de garantizar los derechos de las personas, ya que la previsión legal de este mecanismo de notificación: (i) es desarrollo de la potestad de configuración legislativa –en este caso, extraordinaria- en materia de procedimientos administrativos y del deber*

[14] La sentencia C-012/13 se ocupó, principalmente, de evaluar la conformidad de la disposición con el artículo 2° de la Carta, en armonía con el debido proceso; la sentencia C-016/13, en cambio, abordó de manera más profunda la relación de las normas citadas con el derecho a la defensa y la publicidad de los actos administrativos. Sus consideraciones, sin embargo, pueden considerarse complementarias.

www.legismovil.com 029

constitucional de contribución a la financiación de los gastos del Estado y la sociedad; (ii) no significa un ejercicio arbitrario o desproporcionado de tal potestad la configuración de los procedimientos administrativos y de la notificación de las actuaciones de la administración, ya que solo se activa, como mecanismo subsidiario, a partir del incumplimiento de la carga razonable que recae en el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante de informar a la autoridad tributaria de la dirección en que desea ser notificado".

En la sentencia C-016 de 2013, al estudiar la constitucionalidad del artículo 563 del Estatuto Tributario[15] con el derecho de defensa, la Corporación explicó que, en primer término, la inserción de los actos administrativos en el portal de Internet de la Dian solo debe darse después de haber agotado otras vías para determinar la dirección del interesado:

"Como se puede apreciar, la primera ubicación a la que se acude es la informada por el interesado y, en caso de carecerse de esa información, el inciso segundo le abre a la Administración la posibilidad de establecerla mediante guías telefónicas, directorios y otras fuentes de información oficial, comercial o bancaria. Únicamente, cuando los mecanismos anotados no ofrecen resultados, tiene lugar la notificación a través de la web de la DIAN".

Así las cosas, destacó la Sala que solo puede darse esa especie de notificación electrónica como mecanismo subsidiario para evitar "la parálisis de los procesos administrativos", y recaló que la actuación estatal debe comenzar por el respeto hacia la información suministrada por el ciudadano.

Añadió la Corte que la actuación tributaria no puede asimilarse a la penal, pues la primera comporta deberes como el de suministrar la dirección a la cual puede dirigirse la Administración al ciudadano; deberes que encuentran fundamento en el artículo 95, numeral 5° de la Carta, y en normas como el artículo 612 del Estatuto Tributario[16].

---

[15] *"ARTICULO 563. DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES. <Artículo modificado por el artículo 59 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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, a mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada. || Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor a declarante no hubiere informado una dirección a la Administración de Impuestos, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la Administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. || Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor, o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Administración le serán notificados por medio de la publicación en el portal de la web de la DIAN, que deberá incluir mecanismos de búsqueda por número identificación personal."* (subrayado de la Corte)

[16] *"(...) DEBER DE INFORMAR LA DIRECCIÓN. <Fuente original compilada: L. 52/77 Art. 64><Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 49 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Las obligados a declarar informarán su dirección y actividad económica en las declaraciones tributarias.*

www.legismovil.com 030

Posteriormente, puntualizó este Tribunal que el derecho de defensa no es absoluto, y que debe armonizarse con otros mandatos, como la economía, eficacia y publicidad de las actuaciones públicas, tal como lo hizo el Legislador en la norma demandada:

> "Estima la Corte que el derecho de defensa, al igual que todos los derechos, no tiene carácter absoluto. En el caso en estudio, el derecho se preserva con el deber que tiene la Administración de notificar en la dirección informada por el contribuyente y, en caso de no tenerse tal información, existe el deber para el Estado de establecer la dirección por verificación directa, o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios e información oficial, comercial o bancaria. Aún más, frente a resultados infructuosos en la búsqueda señalada, se procede, a notificar el acto administrativo en el portal de la web de la DIAN.
> (...)
> Entiende la Corte, que el derecho de defensa del interesado debe armonizarse en este caso, con los principios constitucionales de eficacia, economía y publicidad propios de la función administrativa. Para esta Corporación, tal armonización se cumple con la medida adoptada por el legislador ordinario".

En ese orden de ideas, concluyó la Corte que: *"La consagración de formas electrónicas de notificación por aviso electrónico, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como mecanismo subsidiario para suplir trámites de notificación infructuosos, no resulta violatoria del debido proceso, ni, puntualmente, del derecho de defensa. En materia de notificaciones por correo, resulta constitucionalmente admisible la inserción del aviso en la página electrónica de la DIAN, cuando el correo sea devuelto; pero ello no releva a la Administración de las consecuencias, cuando la devolución del correo acontezca por razones imputables a la entidad estatal.* [*] *En consecuencia, los artículos 59, 60, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 se encuentran ajustados al Art. 29 de la Constitución Política*".

22. De conformidad con la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia en este acápite, la Sala percibe la existencia de un cuerpo de subreglas relevantes, que servirá de base para el estudio del cargo de la demanda:

22.1. La notificación de los actos administrativos es una concreción del principio de publicidad.

22.2. El principio de publicidad, a su vez, constituye una faceta del derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y uno de los mandatos que orientan la función pública, en concordancia con el artículo 209 Superior.

Cuando existiere cambio de dirección, el término para informarla será de tres (3) meses contados a partir del mismo, para lo cual se deberán utilizar los formatos especialmente diseñados para tal efecto por la Dirección General de Impuestos Nacionales.
Lo anterior se entiende sin perjuicio de la dirección para notificaciones a que hace referencia el ***artículo*** *563"*

www.legismovil.com 031

22.3. El legislador cuenta con la potestad genérica de configurar el derecho. Esta, se proyecta en el diseño de los procedimientos administrativos y judiciales y, en ese ámbito, en la definición de las vías de comunicación de las decisiones administrativas.

22.4. En adición a la cláusula general de competencia del Congreso, el principio democrático y la necesidad de que los derechos fundamentales (como el debido proceso) sean desarrollados por el Legislador, confieren especial relevancia y amplitud a esa competencia.

Sin embargo, (22.5) no se trata de una facultad absoluta, pues debe respetar los derechos constitucionales, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

23. En adición a ese conjunto de reglas y criterios generales, del recuento de casos previos en los que se ha estudiado la constitucionalidad de disposiciones legislativas que regulan diversos aspectos de las notificaciones, y que han sido objeto de control por parte de esta Corporación, es posible afirmar que:

23.1. Los actos administrativos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, por regla general, deben ser notificados personalmente.

23.2. Excepcionalmente, el Legislador puede adoptar otras vías para cumplir ese cometido, siempre que se trate de medios eficaces que permitan el conocimiento material de la decisión por parte de los interesados.

23.3. Es frecuente que el Legislador prevea un medio principal de notificación y otros de carácter subsidiario. El primero debe gozar de plena eficacia para lograr que la persona afectada conozca la decisión y pueda manifestar su inconformidad por los cauces procesales adecuados, si lo considera pertinente.

Los segundos, en cambio, poseen menor eficacia para obtener ese fin, pero a cambio de ello exigen a la administración agotar todos los medios razonables para cumplir sus funciones sin incurrir en costos excesivos o desproporcionados, a la vez que recaban en la obligación de los ciudadanos de asumir cargas mínimas sobre los asuntos que les conciernen y las obligaciones que les impone el artículo 95 de la Carta Política.

23.4. En el caso de los medios de notificación subsidiarios, la Corporación ha insistido en que solo resultan procedentes una vez agotados los cauces principales de notificación, observación imprescindible para defender la eficacia de ese tipo de notificaciones.

www.legismovil.com 032

Así las cosas, (23.5) la validez constitucional de normas que definen mecanismos de notificación pasa por una verificación de su eficacia para dar a conocer la decisión al interesado, y continúa con una ponderación entre las cargas y costos que debe asumir la administración pública y aquellas que conciernen directamente a los ciudadanos.

23.6. En materia de tributos o gravámenes económicos, la Corporación ha considerado válida la notificación por correo postal y correo electrónico, indicando que el Legislador bien puede adaptar las normas procedimentales a los avances de la tecnología y al constante desarrollo de nuevas formas de comunicación. Sin embargo, a partir de las sentencias en las que se ha considerado contrario a la Carta el conteo de términos a partir de la introducción del documento en el servicio postal, la Sala Plena ha enfatizado en que esa validez no deviene exclusivamente de la potestad de configuración del derecho, sino de la verificación de la idoneidad y eficacia del correo, como medio para transmitr esa información.

23.7. Cabe recordar que en la sentencia C-096 de 2001, la Corte explicó que en nada contribuye a la eficiencia administrativa (o de recaudo de tributos) suponer, en contra de la realidad, que la persona conoce el acto administrativo que define el alcance y naturaleza de su obligación. Por el contrario, de esa manera se generan controversias jurídicas que plausiblemente serán decididas en su favor y que, en lugar de propender por la eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas, generará costos injustificados para el ciudadano y el Estado. En consecuencia, la notificación por correo no presenta problemas constitucionales, siempre que se asegure su eficacia.

(xi) En la sentencia C-620 de 2004, la Corte Constitucional consideró que la norma que ordena notificar a los ciudadanos sobre su obligación de desempeñar la función de jurado de votación mediante un aviso en un portal de Internet no se opone a la Constitución, en virtud de la naturaleza *sui géneris del acto:* de carácter particular y concreto, pero con un número muy amplio de destinatarios, aclarando que la carga impuesta a los ciudadanos no resulta desproporcionada, pues las elecciones son un evento público y un hecho conocido por la ciudadanía.

Con base en esas subreglas, principios y criterios de decisión, entra la Sala al análisis del cargo de la demanda.

DEL CASO CONCRETO

En este acápite se resolverá el problema jurídico de la demanda. Es decir, se evaluará la compatibilidad de la norma demandada con el debido proceso, los principios de la función pública y la democracia participativa.

Análisis del cargo de inconstitucionalidad de la Ley 388 de 1997.

www.legismovil.com 033

22. La Ley 388 de 1997 establece el marco normativo para el ordenamiento territorial de los municipios[17]. El capítulo IX está destinado a la *participación en la plusvalía,* definida en el artículo 73 como el derecho de las entidades públicas a participar en el aumento del valor del suelo derivado de acciones urbanísticas adelantadas por la Administración. Según el artículo 74, ibídem, la obligación de pagarlo se genera por los siguientes motivos:

> (i) "La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. || (ii) "El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.|| (ii) "La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez".

La tasa de participación a la plusvalía oscila entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado que represente la acción urbanística, según decisión de los concejos municipales y distritales, y tomando en consideración aspectos como las calidades urbanísticas y la condición socioeconómica de los propietarios de los inmuebles (artículo 79. Ley 388 de 1997).

El cálculo del efecto plusvalía parte de la determinación de los precios comerciales de los inmuebles por parte del Instituto Agustín Codazzi (o quien haga sus veces). De conformidad con el inciso 2° del artículo 80 de la Ley 388 de 1997, "*dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas (...)*".

23. Sobre el fundamento constitucional y la naturaleza del efecto plusvalía, expresó la Corte en sentencia C-517 de 2007:

---

[17] De acuerdo con el artículo 1° de la citada ley, sus objetivos comprenden: "1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."

www.legismovil.com 034

> "La plusvalía tiene raigambre constitucional, toda vez que el artículo 82 de la Carta señala 'que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística' y, en líneas generales, se puede decir que grava el aumento de valor que tienen los bienes raíces como consecuencia de ciertas acciones urbanísticas. || Sujetos activos son las entidades públicas y, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 los distritos y municipios; los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores al tenor de lo dispuesto en los artículos 81 y 83 de la Ley 388 de 1997 que, además, en sus artículos 74 y 87 señala como hechos generadores la realización de obras públicas, la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o la modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y la autorización de un aprovechamiento mayor del suelo en edificación, ya sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos, simultáneamente.
> Al tenor de lo dispuesto en los artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997 la base gravable está dada por la diferencia del precio comercial por metro cuadrado con antelación y con posterioridad a una acción urbanística y, por último, según el artículo 79 de le Ley 388 de 1997 la tarifa puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado"[18].

24. La demanda objeto de estudio se dirige contra un aparte del artículo 81 del Estatuto citado (Ley 388 de 1997), en el que se define el procedimiento administrativo para la liquidación del monto de participación correspondiente al *efecto plusvalía*.

El inciso 2° de la disposición prevé que cuando la administración disponga del monto de participación contará con 30 días hábiles para proferir el acto administrativo correspondiente, el cual será notificado *"mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía (...)"*.

25. El actor considera que esa forma de notificación viola el debido proceso, el principio de participación y los mandatos que guían el ejercicio de la función pública, pues no permite que el afectado conozca oportunamente su obligación de cancelar la participación por efecto plusvalía. Además, considera que no existe ninguna razón para que en este caso no se sigan las reglas generales previstas por la ley para la notificación de actos de naturaleza impositiva o tributaria.

26. Al momento de aplicar las *subreglas* sintetizadas el culminar los fundamentos normativos de esta providencia, la Sala observa, en primer

---

[18] También recordó la Corte que, en sentencia C-495 de 1998, "al estudiar la constitucionalidad del artículo 85 de la Ley 388 de 1997 que "dispuso la destinación del producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos a la compra de predios para vivienda de interés social", la Corte estimó que esa destinación, al igual que otras mencionadas en el precepto, era razonable y proporcionada en la medida en que procuraba mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, fuera de lo cual indicó que "es algo consustancial a la esencia misma de la plusvalía", uno de cuyos propósitos es "la seguridad de proporcionar a sus habitantes una especial calidad de vida"[C-496/98]".

www.legismovil.com 035

término, que la notificación prevista en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 constituye una manifestación de la facultad de configuración del derecho del Congreso de la República.

27. Sin embargo, el acto administrativo por el cual las administraciones municipales y distritales definen la participación por efecto plusvalía son de carácter particular y concreto, así que, siguiendo las reglas ordinarias deberían ser notificados personalmente, posibilidad que no fue prevista por el Legislador.

Desde otra perspectiva, y considerando que el efecto plusvalía es un gravamen económico, resulta relevante indicar que el Legislador tampoco previó para su notificación la vía que viene utilizando para la notificación de actos administrativos de naturaleza tributaria. Esto es, la notificación personal o por correo (bien sea postal o electrónico).

Finalmente, y a diferencia de lo que ocurre en otras normas analizadas por la Corte, en esta oportunidad el artículo 81 parcialmente demandado no incorpora medios principales y subsidiarios de notificación. Las únicas vías que contempla son el aviso y el edicto, que comúnmente se conciben como mecanismos subsidiarios de notificación.

28. La naturaleza de la regulación cuestionada, en tanto hace parte de las reglas para establecer la participación de los municipios en el mayor valor de los bienes inmuebles originado en acciones urbanística, así como las diferencias en el método escogido en la Ley 388 de 1997 para la notificación de esta decisión, frente al régimen ordinario de notificación personal y a las normas del Estatuto Tributario que prevén como regla general la notificación por correo o personal, y la posibilidad de constatar *prima facie* que se trata de una norma restrictiva frente a las citadas reglas, son elementos que generan la necesidad de profundizar en el análisis de constitucionalidad de la norma cuestionada, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

29. Antes de iniciar ese análisis, es pertinente indicar que la sentencia C-620 de 2004 no es un precedente vinculante para esta decisión, pues existen diferencias evidentes entre el supuesto analizado en esa oportunidad y el que ahora debe asumir la Corte.

En la sentencia C-620/04, la Corporación se refirió a la notificación dirigida a los ciudadanos sobre su obligación de ejercer como jurados de votación en una jornada electoral determinada, regulación que consideró acorde a la Constitución por tres razones: (i) en virtud de la potestad de configuración del derecho, de la que goza el Congreso de la República; (ii) dada la cantidad de destinatarios del acto de nombramiento de jurados y los consecuentes costos administrativos de acudir a la notificación personal; y (iii) en atención al amplio conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la fecha en que se

www.legismovil.com 036

realizan las elecciones, y la posibilidad de que sean nombrados jurados de votación.

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona en este trámite se refiere a la notificación del efecto plusvalía. Puede afirmarse que, al igual que en el caso analizado en la sentencia C-620 de 2003, se trata de actos administrativos que cobijan a una gran cantidad de destinatarios, y que la forma de notificarlos debe ser, en principio, definida por el Legislador.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la jornada electoral, la liquidación del efecto plusvalía no goza de difusión semejante, pues depende de acciones urbanísticas concretas, realizadas por los municipios y distritos[19]. Además, las decisiones que pueden dar lugar al efecto plusvalía no son necesariamente de amplio conocimiento social, pues atañen principalmente a aspectos sobre la regulación del uso del cielo, que no resultan por sí solos evidentes para el ciudadano. Incluso, pueden asociarse a la ejecución de obras públicas, visibles para los ciudadanos pero cuyos efectos en el valor del metro cuadrado de los bienes inmuebles no puede ser apreciado de manera evidente por los interesados.

Por ello, aunque no se trata de actuaciones sometidas a reserva, las actuaciones urbanísticas que generan el efecto plusvalía tampoco pueden considerarse hechos notorios, de los que sea posible presumir su conocimiento general. Aun si se considera que algunas acciones de los entes territoriales pueden hacer previsible la configuración de la contribución por efecto plusvalía, la obligación de asumir un pago por ese concepto depende de una liquidación y una posterior definición de la obligación por medio de un acto administrativo de carácter particular y concreto, lo que desvirtúa la tesis de conocimiento o previsibilidad del cobro del efecto plusvalía.

30. Al momento de iniciar el examen de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa cuestionada en esta oportunidad, resulta relevante efectuar una aclaración metodológica.

30.1. Al respecto, resulta oportuno señalar que todos los medios de notificación persiguen un fin común, que se cifra en dar a conocer las decisiones correspondientes a los interesados. De abordar el análisis de constitucionalidad considerando exclusivamente ese fin, resultaría prácticamente imposible superar el *subprincipio de necesidad,* pues siempre

[19] En esa dirección, el Consejo de Estado ha precisado: "De los elementos descritos en la normativa correspondiente, se deduce que la participación en la plusvalía por parte de los municipios no es equiparable a un impuesto de período como lo puede ser el impuesto predial, el de industria y comercio o el impuesto sobre la renta y patrimonio, para los cuales la ley ha contemplado expresamente un periodo de causación denominado año gravable, bimestre o período fiscal, según el caso. || Por su parte, la participación en la plusvalía se causa cuando por las decisiones administrativas ocurre el hecho generador, lo que puede ocurrir en forma esporádica o no ocurrir en relación a un predio en particular, según las políticas y acciones de desarrollo urbano que adopten las autoridades (...) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta. Magistrado Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicación 2005-00262. 165312. cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011).

www.legismovil.com 037

debería concluirse que el medio más eficaz para lograr ese propósito es la notificación personal, terminando así con la supuesta libertad de configuración del derecho en cabeza del Congreso de la República.

30.2. Por ese motivo, la Sala asume desde el comienzo que si el Legislador acude a un medio de una eficacia menor, su decisión será válida siempre que ese mecanismo obedezca a un fin constitucionalmente legítimo, sea eficaz o idónea para alcanzarlo, y comporte un beneficio mayor para ese bien que el costo que supone la menor eficacia relativa del mismo frente a la notificación personal.

En ese sentido, el examen de proporcionalidad y razonabilidad de la medida no debe tomar como eje esa finalidad, sino los demás propósitos que plausiblemente llevaron al Legislador a apartarse del camino escogido en disposiciones de contenido normativo similar.

La Sala comprende que en este escenario, como las actuaciones que definen la participación por efecto plusvalía, y los actos administrativos específicos en que se incorpora esa obligación, se dirigen a un amplio número de personas, el Legislador acudió a un método que propende por la maximización de la *eficiencia* en la actuación administrativa y la defensa del erario, finalidades legítimas desde el punto de vista constitucional, y que explican por qué el Congreso escogió medios de difusión que, sin representar elevados costos, pueden alcanzar a un amplio número de ciudadanos.

33.3. Sin embargo, a pesar de la razonabilidad de la medida, encuentra la Sala que esta no supera el primer paso del análisis de proporcionalidad. Es decir, no posee un nivel mínimo de eficacia para alcanzar esos fines, ni para satisfacer el propósito común de todas las notificaciones.

Así, de acuerdo con las subreglas presentadas en párrafos precedentes, y particularmente con el análisis llevado a cabo en la decisión C-096 de 2001, la Corte ha puntualizado que establecer una regla de notificación que presuma el conocimiento de un acto administrativo que impone una carga o gravamen económico a una persona, aun en contra de la evidencia fáctica no contribuye a la eficiencia de la gestión pública ni del recaudo de fondos derivados de tributos y otros gravámenes.

Tampoco reporta un medio de notificación como el previsto por el Legislador beneficios al erario, porque una vía de comunicación que no satisface adecuadamente el derecho de defensa y contradicción, permitiendo objetar el acto administrativo desde el primer momento, y ante los propios órganos de la administración pública, deriva en conflictos que probablemente sean resueltos a favor del ciudadano, cuyo derecho fundamental al debido proceso no ha sido satisfecho, con los costos que ello apareja para el Estado.

www.legismovil.com 038

33.3. Si bien, de acuerdo con la metodología del principio de proporcionalidad, una vez se encuentra que la medida objeto de escrutinio no supera uno de sus escaños del examen no hace falta continuar el análisis (pues debe satisfacer cada uno de ellos), dos breves consideraciones sobre los demás subprincipios resultan ilustrativas para concluir el estudio del problema jurídico planteado.

En la regulación objeto de estudio, el Legislador previó el uso de dos medios de notificación que, si bien pueden servir para que algunas personas conozcan el alcance del efecto plusvalía, no garantizan ese conocimiento por parte de todos los interesados. Primero, porque fácticamente no es evidente que las personas consulten los avisos en los diarios de alta circulación y menos aún que acudan a la sede de la Alcaldía para averiguar por un hecho que no se produce en fecha cierta. Segundo, porque al contrario de lo que ocurre en otros eventos, en los que la Corte ha concluido que avisos y edictos se ajustan a la Constitución Política, en la norma analizada se establecieron como medios principales y exclusivos de notificación, y no como último recurso, en caso de fracasar los medios de mayor efectividad.

Por ello, si bien el análisis del *subprincipio* de necesidad se muestra superfluo en esta oportunidad, sí resulta determinante indicar que al escoger las vías de notificación el legislador debe asegurar un mínimo de eficacia. Y que aquellos mecanismos que no gozan de esa cualidad deben ser previstos únicamente como vías supletorias y subsidiarias, cuya validez está condicionada al agotamiento de los cauces de notificación principales.

La naturaleza del asunto objeto de estudio, en el cual el Legislador no persigue un solo propósito, sino que está obligado a satisfacer una finalidad principal, asociada al conocimiento del acto administrativo que determina la participación por efecto plusvalía; y propender por fines asociados a la eficiencia y protección de los recursos públicos, indica que el análisis de proporcionalidad en sentido estricto, o ponderación resultaba de especial interés.

Esa ponderación, sin embargo, tiene un resultado evidente desde el momento en que se descarta la eficacia o idoneidad de la medida escogida para lograr esos fines accesorios. Si la Corte ha sentenciado que informar inadecuadamente una obligación tributaria no contribuye ni a la eficiencia ni al adecuado manejo de los recursos públicos, debido a los problemas que posteriormente suscitará esa regulación en el escenario judicial, entonces no puede concluirse que la medida satisface esos principios en mayor medida que aquella en que resultan afectados los derechos de defensa, el principio de participación, y los mandatos orientadores de la función pública.

34. Alcance de la decisión.

www.legismovil.com 039

34.1 De acuerdo con lo expuesto, la decisión legislativa de prever que el acto administrativo que establece la participación del efecto plusvalía se notifique por avisos y edictos no es compatible con la Constitución Política. Sin embargo, declarar la inexequibilidad simple del enunciado normativo demandado produciría un vacío normativo y notables traumatismos en el recaudo de dineros relevantes para que los municipios desplieguen tareas de índole social[20].

34.2 Por lo tanto, en atención a la naturaleza de esos actos administrativos, y a la existencia de normas en el Estatuto Tributario sobre notificación de actos tributarios, que guardan semejanza con la liquidación del impuesto plusvalía, la Corte acogerá la solicitud subsidiaria de la demanda y apoyada por el Procurador General de la Nación, en el sentido de declarar la exequibilidad de la norma, bajo la condición de que antes de publicar los avisos y edictos en cuestión se agote la notificación personal o por correo del acto de liquidación del efecto plusvalía, siguiendo las reglas generales del Estatuto Tributario.

34.3 Así, de acuerdo con el artículo 565, el acto administrativo que defina la participación por efecto plusvalía deberá notificarse por correo o personalmente; y, de conformidad con el artículo 566 del mismo orden normativo, puede efectuarse por correo electrónico, si la persona ha aportado una dirección de esa naturaleza. Sin embargo, observa la Sala que mientras en el Estatuto Tributario prevé el deber de los contribuyentes de aportar una dirección para la notificación de las decisiones, esa norma no hace parte de la regulación del efecto plusvalía. Por lo tanto, la notificación principal deberá realizarse en la dirección del inmueble afectado por el efecto plusvalía[21], sin perjuicio de que la Administración municipal o distrital correspondiente

---

[20] La destinación de los montos recaudados por efecto plusvalía, ha sido definida así por la Ley 388 de 1997: "ARTICULO 85. DESTINACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA PARTICIPACION <EN LA PLUSVALIA>. El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines:
1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.
5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.
PARAGRAFO. El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías."

[21] En efecto, un interviniente y el concepto del Procurador General de la Nación plantean que en la medida en que la plusvalía afecta inmuebles específicos, resulta razonable que la Administración asuma la carga de enviar la notificación a esas direcciones, utilizadas en el proceso de definición de la participación por plusvalía.

www.legismovil.com 040

diseñe un medio idóneo y eficaz para permitirle a los administrados aportar su dirección de correo electrónico, si lo consideran pertinente.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **exequible** el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, parcialmente demandado, por los cargos expuestos, y bajo el entendido de que antes de efectuar la notificación por avisos y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en los artículos 565 y 566 del Estatuto Tributario y bajo los parámetros establecidos en el considerando 34.3 de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
C-035/2014.

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
C-035/14

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Sentencia C.035/14

www.legismovil.com 041