

**LA GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS  
PROVIDENCIAS PROFERIDAS POR EL JUEZ DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

SANDRA MILENA PÉREZ VÁSQUEZ

ROBINSON CARDONA RENDÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2016

**LA GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS  
PROVIDENCIAS PROFERIDAS POR EL JUEZ DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Autores:

SANDRA MILENA PÉREZ VÁSQUEZ

ROBINSON CARDONA RENDÓN

Trabajo de grado presentado para optar al título de

ABOGADO

Asesor:

JHON ALEXANDER FLOREZ PEREZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2016

## Hoja de aceptación

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Medellín, septiembre de 2016.

## **Dedicatoria**

*Dedicamos este trabajo de investigación primero a Dios, por bendecirnos para llegar hasta este punto, por que ha hecho realidad nuestro sueño; a nuestras familias, quienes fueron el apoyo y sustento para no desfallecer durante este proceso académico, profesional y personal. A nuestro equipo de trabajo y nuestros profesores.*

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>RESUMEN</b> .....	<b>8</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>1. LA GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1. EL DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA</b> .....	<b>15</b>
1.1.1. Concepto de debido proceso .....	15
1.1.2. Naturaleza .....	16
1.1.3. Características .....	17
<b>1.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO</b> .....	<b>18</b>
1.2.1. Noción de debido proceso administrativo.....	18
1.2.2. El debido proceso jurisdiccional.....	20
1.2.3. Garantías dentro del debido proceso administrativo.....	21
<b>1.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL</b> .....	<b>23</b>
1.3.1. Propósito del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.....	23
1.3.2. Ámbito de aplicación .....	24
1.3.3. Objeto de las actuaciones administrativas .....	25

**2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS PROVIDENCIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS EN COLOMBIA DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011 ..**

.....	28
<b>2.1. LA PUBLICACIÓN.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2. COMUNICACIÓN DE LAS PROVIDENCIAS .....</b>	<b>30</b>
<b>2.3. NOTIFICACIÓN .....</b>	<b>32</b>
<b>2.4. AUTORIZACIÓN PARA RECIBIR NOTIFICACIONES .....</b>	<b>33</b>
<b>2.5. MODALIDADES DE NOTIFICACIÓN .....</b>	<b>35</b>
2.5.1. Notificación personal.....	35
2.5.2. Notificación por aviso.....	38
2.5.3. Notificación de los actos de inscripción o registro .....	39
2.5.4. Notificación por comisionado.....	42
2.5.5. Notificación por ejecución.....	43
2.5.6. Notificación por correo.....	44
2.5.7. Notificación por conducta concluyente .....	49
<b>2.6. CONSECUENCIAS DE LA FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES .....</b>	<b>49</b>
<b>3. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA NO NOTIFICACIÓN DE LAS PROVIDENCIAS PROFERIDAS POR EL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1. CASO NO NOTIFICADO.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2. ORDEN DE NUEVA NOTIFICACIÓN .....</b>	<b>55</b>
<b>3.3. SOLICITUD DE PRUEBA .....</b>	<b>60</b>

<b>3.4. NO NOTIFICACIÓN .....</b>	<b>63</b>
<b>3.5. INDEBIDA NOTIFICACIÓN .....</b>	<b>65</b>
<b>4. CONCLUSIONES .....</b>	<b>71</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>73</b>

## RESUMEN

El propósito de la presente investigación se centra en analizar los alcances y fundamentos de la garantía del derecho al debido proceso contencioso administrativo a través del principio de publicidad de las providencias proferidas por el juez de lo contencioso administrativo en Colombia de conformidad con la Ley 1437 de 2011; para ello, se parte de una caracterización de la garantía del derecho al debido proceso administrativo a partir de los lineamientos dictados por la normatividad, la doctrina y la jurisprudencia colombiana; a su vez, se conocen las diferentes formas y procedimientos estipulados para garantizar el principio de publicidad de las providencias contencioso administrativas en Colombia de conformidad con la Ley 1437 de 2011; y, por último, se describen los efectos y consecuencias que conlleva la notificación de las decisiones administrativas.

**Palabras clave:** debido proceso administrativo, principio de publicidad, juez de lo contencioso administrativo, Ley 1437 de 2011, notificación, decisiones administrativas.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research is to analyze the scope and rationale of the guarantee of the right to an administrative due process through the principle of publicity of the rulings handed down by the court of administrative litigation in Colombia under Act 1437 of 2011; for this, it is part of a characterization of the guarantee of the right to due administrative process from the guidelines issued by the regulations, doctrine and Colombian jurisprudence; in turn, the different forms and procedures established to ensure the principle of publicity of administrative decisions in Colombia under Act 1437 of 2011 known; and finally, the effects and consequences that entails notification of administrative decisions are described.

**Keywords:** administrative due process, the principle of publicity, judge of administrative litigation, Law 1437 of 2011, reporting, administrative decisions.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de acto administrativo, antes que nada, debe delimitarse al derecho administrativo, por tener estrecha relación con el acto jurídico que otorga la noción, delimita y regula el derecho civil. En este sentido, para comprender y llegar al concepto de acto administrativo es necesario tener claridad que éste es el fruto de la función administrativa, indistintamente del ejercicio de ésta por parte de un órgano administrativo.

De esta forma, la función administrativa se ocupa, en la práctica, de adelantar los propósitos del Estado, pero para lograr esto es necesario que la administración pública, a través de sus órganos y entidades, manifieste su voluntad.

Como el Estado es una persona jurídica de naturaleza pública, de acuerdo con Santofimio (2002), manifiesta su voluntad después de cumplir con los cometidos fijados en el ordenamiento jurídico administrativo y el acto administrativo a través el cual se manifiesta tal voluntad estatal es precisamente el acto administrativo.

Muchas han sido las definiciones y discusiones de lo que debe entenderse por acto administrativo; sin embargo, debe concebirse como el mandato de un poder público, en el ejercicio de sus potestades administrativas, y a través del cual “impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa” (Parada, 1994, p. 95). Para Santofimio (2002), por su

parte, el acto administrativo puede entenderse como “toda manifestación unilateral de voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos” (p. 128) y en su configuración y ejecución participan distintos sujetos, dentro de los cuales se puede contar el sujeto pasivo, que es en quien recaen todos los efectos del acto o, por decirlo de otra forma, el receptor del objeto y el propósito de la decisión administrativa.

Pero el concepto de acto administrativo, ya en el plano de la legislación colombiana, no solo tiene trascendencia e importancia en el campo de lo contencioso administrativo; antes bien, el acto administrativo no sería tal, si el mismo no contara con al menos un fundamento de carácter constitucional. En este sentido, al estudiar más a fondo el concepto de acto administrativo desde la perspectiva de la Constitución de 1991, se pueden encontrar diversas normas que se refieren, de manera directa o indirecta, a lo atinente al mencionado tipo de acto.

Y es que varias son las formas como un acto administrativo puede darse a conocer a los interesados; al respecto, siguiendo a Rivadeneira (2012), una vez que la autoridad se ha pronunciado mediante la expedición de una decisión expresa surge para ella el deber de dar cumplimiento al principio de publicidad de las actuaciones administrativas, lo cual se traduce en el derecho que tiene el interesado de conocer su contenido a través de las diligencias que ha previsto el legislador colombiano.

Precisamente, a través del principio de publicidad, no sólo se logran conocer las decisiones de la administración, éste también se convierte en instrumento para ejercer el derecho de defensa y

contradicción y se constituye en el punto de partida para ejercer un control social, político y jurídico de las actuaciones de la administración.

Cuando no se respeta el principio de publicidad o se generan fallas con este principio se establece una serie afectación al derecho al debido proceso administrativo, lo cual da lugar a que se generen actuaciones de las autoridades clandestinas, se impide la participación ciudadana en los asuntos que puedan despertar su interés, se limita el cumplimiento y ejercicio de otros principios de la actuación administrativa como el de la buena fe, responsabilidad, transparencia, moralidad, entre otros y se extralimita la firmeza y oponibilidad de la decisión administrativa.

Las consecuencias de la ausencia o errores en la publicidad del acto son diversos; ante todo, es necesario tener presente que la publicidad se trata de un principio de derecho administrativo constitucional, el cual procura que toda decisión de carácter individual o general no sea obligatoria ni ejecutable mientras no haya sido llevada al conocimiento de los interesados en la forma y en las condiciones establecidas en la ley. Cuando se indica que la decisión de la autoridad no produce efecto alguno claramente puede concluirse que la publicidad no es una diligencia que afecta la existencia ni la validez de los actos administrativos, sino su oponibilidad o eficacia.

Frente a ello, la notificación se convierte en un elemento extrínseco del acto, razón por la cual la falta de la misma no puede afectar su validez; sobre ello ha sostenido el Consejo de Estado que:

...la omisión o la irregularidad de la publicidad de los actos administrativos, y la notificación personal es una forma de ella, no afecta o no incide sobre la validez de los mismos, puesto que se trata de un trámite o diligencia externa y posterior a la formación o al nacimiento de ellos. Afecta sí su eficacia u oponibilidad frente a los administrados cuando le impone deberes u obligaciones, o establece restricciones a sus derechos; y, en consecuencia, de ejecutarse sin la previa notificación y firmeza, puede dar paso a una vía de hecho, que en tal caso sería atacable ya no por acción de restablecimiento del derecho, sino de reparación directa (Consejo de Estado, 1999, Rad. 3343).

Por tanto, no es procedente ejercer una acción contenciosa administrativa con pretensión de nulidad sobre una decisión bajo el argumento de que no se llevó al conocimiento de los afectados o se hizo en forma irregular. Refuerza lo anterior el hecho de que las causales de nulidad de los actos administrativos son taxativas y dentro de las señaladas en el artículo 137 de la ley 1437 no se encuentra contemplada como tal “la ausencia o irregularidad de publicidad de un acto administrativo”.

Así las cosas, el presente estudio pretende realizar un acercamiento a los alcances y fundamentos de la garantía del derecho al debido proceso administrativo a través del principio de publicidad y notificación de las decisiones administrativas en Colombia, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

De esta manera, el objetivo central de este escrito se funda en analizar los alcances y fundamentos de la garantía del derecho al debido proceso administrativo a través del principio de publicidad y notificación de las decisiones administrativas en Colombia de conformidad con la Ley 1437 de 2011, por lo que es pertinente, entre otras cosas, su estudio, análisis y discusión en procura de poner sobre la mesa los elementos que permitan entender y dilucidar la relevancia jurídica que posee esta figura del derecho administrativo, pero yendo más allá.

De igual forma, este estudio contiene un gran valor académico, en la medida en que se ahonda en una temática específica como lo es el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente bajo la publicidad de las decisiones administrativas, se describen sus fundamentos normativos, los elementos que lo configuran y sus alcances, como mecanismo de cierre para los procesos propios del ámbito administrativo.

Por último, vale destacar que para el desarrollo de la indagación se propone una metodología de tipo socio-jurídica, ya que lo que se busca es realizar valoraciones sobre una problemática concreta, empleando para ello el argot jurídico correspondiente, teniendo presente toda las problemáticas que encierra la publicidad de las decisiones administrativas.

## **1. LA GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

### **1.1. EL DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA**

En Colombia, la regulación del debido proceso está constituida por un bloque constitucional, el cual está compuesto por los artículos 29 y 93 de la Constitución Nacional y todos los tratados internacionales suscritos que abordan sus elementos.

#### **1.1.1. Concepto de debido proceso**

De acuerdo con el artículo 29 la Constitución Nacional, el debido proceso es un principio jurídico, tanto del proceso judicial procesal como administrativo, a partir del cual cualquier persona tiene el derecho a ciertas garantías, las cuales buscan garantizar el resultado justo y equitativo en cada proceso llevado a cabo; así mismo, éste permite que las personas tengan la oportunidad de ser oídas o escuchadas y, por tanto, hacer valer sus pretensiones ante cualquier juez o autoridad competente.

Al respecto de lo anterior, cabe destacar lo que expone literalmente la Constitución Política de 1991:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso (art. 29).

### **1.1.2. Naturaleza**

Según Pérez (2011), el debido proceso está cimentado bajo la premisa básica del Estado de Derecho, en la cual se le otorga facultad a todo ciudadano para que pueda exigir, tanto en la actuación jurídica como en la administrativa, el pleno derecho de las normas y de los actos que le atañen al Estado en cada caso específico al aplicar la ley sustancial; ello significa, de acuerdo al artículo 29 constitucional, que el proceso o juicio debe ceñirse a las leyes que existen respecto al acto impugnado, ante el juez o tribunal competente y cumpliendo las formas de cada juicio en concreto.

En suma, el debido proceso se refiere a la máxima expresión de las garantías fundamentales y desacatar tal expresión se vuelve una cuestión que puede ser alegada a través de la violación al debido proceso en su sentido más amplio, haciendo parte de éste, generalmente, la ley penal, un juez o tribunal competente, el acceso a la administración de justicia en verdaderas condiciones de igualdad, el cumplimiento de las formas propias de cada proceso específico: adecuado y eficaz aplicación de la ley penal, presunción de inocencia, defensa (técnica y material), proceso público y sin retrasos injustificados, principio de contradicción, imparcialidad, doble instancia, etc.

### **1.1.3. Características**

De acuerdo con lo que establece el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, los elementos o características que constituyen el debido proceso son los siguientes:

- 1) Igualdad.
- 2) Imparcialidad.
- 3) Buena fe.
- 4) Moralidad.
- 5) Participación.
- 6) Responsabilidad.
- 7) Transparencia.
- 8) Publicidad.
- 9) Coordinación.
- 10) Eficacia.
- 11) Economía.
- 12) Celeridad.

## **1.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**

### **1.2.1. Noción de debido proceso administrativo**

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana el debido proceso aplicado al procedimiento administrativo se define como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. (...) con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Corte Constitucional, 2016, Sentencia T-051).

Entendido como derecho fundamental, de acuerdo con Cabrales (2014), el debido proceso administrativo se expresa a través de una serie de principios, reglas y mandatos que la ley le confiere a la Administración para que opere de forma ordenada; por tanto, y en virtud de tales principios, es necesario notificar a los administrados de los actos administrativos que tengan alguna incidencia en sus derechos, además de darles la oportunidad de explicar sus opiniones y presentar las pruebas que demuestren sus derechos. En todos los eventos, estos procedimientos deben estar ajustados al pleno cumplimiento de los preceptos legales, a los términos y a las etapas procesales fijadas en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior significa que el debido proceso administrativo requiere de la Administración que se acate completamente tanto la Constitución como la ley en el ejercicio de sus funciones, so pena de desconocer los principios que reglamentan la actuación administrativa (igualdad,

imparcialidad, publicidad, contradicción y moralidad) y que se vulneren los derechos fundamentales de quienes acceden o están sujetos a las actuaciones de la Administración, sobre todo al derecho de acceso a la administración de justicia.

Referente a lo anterior, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que:

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (Corte Constitucional, 1997, Sentencia C-540).

En compensación a lo anterior, la normatividad jurídica le da la posibilidad a los administrados la función de observar y usar todos los medios procesales que la ley les ofrece con el fin de proteger y hacer verdaderamente efectivos sus derechos, ya que por su conducta omisiva, negligente o descuidada se pueden originar consecuencias perjudiciales para el sujeto y, a su vez, puede implicar la imposibilidad de atribuir responsabilidad alguna al Estado y hacer que la tutela sea improcedente.

De esta forma, así como es deber de la Administración adaptar su ejercicio a los principios, mandatos y reglas que orientan la Administración Pública y que determinan la competencia de sus funciones, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso, a los administrados les corresponde observar y usar los medios procesales que la ley les ofrece o, en su defecto, asumir las consecuencias negativas que surjan de su conducta omisiva.

### **1.2.2. El debido proceso jurisdiccional**

De acuerdo con Cabrales (2014), el debido proceso tiene un dinamismo equilibrado, pues sus partes no se pueden concebir aisladamente, ya que cada una necesita interactuar para así alcanzar un sentido lógico en el ordenamiento jurídico; es más, cada una de esas partes debe estar acompañada de las demás, pues aisladas no alcanzan un sentido lógico regulador.

En general, el debido proceso tiene dos propósitos técnicos específicos: por un lado, un fin inmediato, el cual radica en auto-establecerse, desde la filosofía de los valores, como la mejor opción instrumental de garantía; y por el otro, un fin mediato, a la par con todos los principios, y que busca, en coherencia con ellos, proporcionar la más justa de las sentencias para resolver el conflicto.

Para Ramírez (2006), el contenido del debido proceso jurisdiccional, como principio, es completo, inquebrantable e independiente del tipo de Estado del que haga parte, elemento que resulta de su singular aspecto técnico que lo distingue de los principios sustanciales que no poseen valor instrumental. Sin embargo, existen componentes del debido proceso que se vuelven relativos o variables, los cuales están relacionados con los tipos o sistemas procesales, los cuales son neutrales al valor, aunque terminan vinculándose con máximas procesales para convertirse en aspectos positivos del principio que se transforman según el Estado en donde se adopten.

Lo señalado hasta ahora del debido proceso jurisdiccional, y en especial de lo que tiene que ver con su contenido, aclara por qué existe una parte de éste que no varía, que se da en todos los

Estados democráticos sociales de derecho, y otra parte cuyo contenido puede ser cambiado por la norma constitucional.

### **1.2.3. Garantías dentro del debido proceso administrativo**

De acuerdo con Ramírez (2014), para comprender la apropiación de los valores en el proceso jurisdiccional es necesario estudiar, sobre todo, el cambio político y jurídico de las constituciones hacia la consolidación del Estado Social de Derecho, en donde se buscó modificar las funciones del juez, en especial en aspectos como una nueva interpretación constitucional aplicada al proceso jurisdiccional, el principio del debido proceso como pauta en toda la actuación judicial y administrativa, entre otros.

En este orden de ideas, los derechos y bienes jurídicos protegidos buscan garantizar los escenarios de convivencia, paz y vida digna para los ciudadanos por medio de la actividad judicial; es por ello que en el proceso judicial se revalúa la aplicabilidad de la ley y se une la solución del conflicto intersubjetivo de intereses con la concreción de los valores constitucionales, cosa que se fortalece a partir de la función jurisdiccional y propiciando, en algunas oportunidades, a que los jueces sobreactúen en sus funciones, ya que en muchos casos la manera más apropiada de cumplir con las responsabilidades de su oficio estatal es introduciendo órdenes por fuera del problema intersubjetivo.

El debido proceso, tanto material como sustancial, por tanto, hace alusión a un derecho fundamental que, en sus magnitudes objetiva y subjetiva, adiciona “una serie de garantías

procesales (publicidad, derecho de defensa, reglas probatorias, presunción de inocencia, impugnaciones, objeciones y recursos, etc.) que tomadas en su conjunto le dan un sentido constante y permanente, vinculado a la idea de justicia o equidad procesal” (Carvajal, 2010, p. 9). Según esto entonces, lo que buscan las garantías del debido proceso es precisamente el alcance de las decisiones “verdaderamente justas y adecuadas al derecho material” (Santofimio, 2002, p. 61).

La Corte Constitucional, respecto de las garantías del debido proceso, ha establecido que ello hace alusión al “modo de producción de los actos administrativos” (Sentencia T-048 de 2008), en la medida en que el propósito principal de este derecho es satisfacer el interés general por medio de la implementación de decisiones tomadas por quienes ejercen funciones de tipo administrativo.

La Constitución Política de 1991, con relación a tales garantías confiere pleno reconocimiento a la existencia de esta clase de procesos en el contexto jurídico y ello en correspondencia con lo consagrado en el artículo 29 constitucional, el cual señala expresamente su sujeción a aquellas garantías que conforman el concepto de debido proceso.

### **1.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

#### **1.3.1. Propósito del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

Uno de los propósitos del legislador al establecer la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue ofrecer a la ciudadanía una herramienta que procurara un procedimiento reglado, ordenado y estructurado sobre la base de la Carta Política de 1991; dicho procedimiento le brinda a la población una serie de garantías para que, al momento de acudir a la administración, cuente con un proceso que se surta por etapas en las cuáles se tengan en cuenta a su vez factores como los términos, las actuaciones, las pruebas, las audiencias y la uniformidad de las condiciones.

De acuerdo con la Ley 1437 de 2011, el procedimiento administrativo se vale de:

- Trámite de la actuación y audiencias: estas se adelantan por escrito, verbalmente o por medios electrónicos.
- Formación y examen de expedientes: el cual se organiza en uno sólo con el fin de evitar decisiones contradictorias.
- Comunicaciones de las actuaciones administrativas a terceros: pues se debe comunicar la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario de la actuación administrativa a éstas por estar directamente implicadas.
- Intervención de terceros.
- Determinación de los conflictos de competencia administrativa.

- Aportación, pedido y práctica de pruebas.
- Corrección de irregularidades en la actuación administrativa.
- Decisión.
- Determinación de actos definitivos.
- Decisiones discrecionales.
- Corrección de errores formales: aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras.

Frente a lo anterior es necesario tener en cuenta que algunos procedimientos, por gozar de una naturaleza especial, pueden apartarse de dichas reglas, pero aún a pesar de ese tratamiento diferencial especial, la misma codificación trae en su articulado las etapas de cada proceso.

### **1.3.2. Ámbito de aplicación**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una normatividad de carácter general que, en principio, y de acuerdo con Rivadeneira (2012), se aplica a todas las autoridades que desarrollen funciones administrativas. La mayoría de las autoridades que ejercen funciones administrativas deben someterse a un procedimiento definido en la ley o el reglamento, el cual bien puede ser o la Ley 1437 de 2011 o una norma especial.

Ahora, habiendo multiplicidad de disposiciones encargadas de regular los procedimientos administrativos es necesario definir qué autoridades y procedimientos se encuentran sometidos a las disposiciones contenidas en la ley 1437 de 2011 y qué otras a una normativa especial.

Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 tiene una regulación similar a la que, en su momento, consagraron los artículos 1 y 81 del Decreto 01 de 1984.

De la actual norma jurídica, la Ley 1437 de 2011, al igual que la derogada, Decreto 01 de 1984, se puede extraer una regla de aplicación general, también de sometimiento excepcional y además una limitación a su ámbito de aplicación frente a determinadas actividades y autoridades.

De manera general, y teniendo en cuenta lo que establece la Ley 1437 de 2012:

se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades (art. 2).

De manera excepcional se aplica a las autoridades encargadas de adelantar trámites administrativos regulados por disposiciones especiales, pero única y exclusivamente para suplir los vacíos que presente dicha normatividad. Por tanto, el Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de 1984 (derogado), en este caso, servirá para complementar a la ley especial en las deficiencias normativas que presente.

### **1.3.3. Objeto de las actuaciones administrativas**

Ya que se han identificado las autoridades y procedimientos que se encuentran inmersos en el ámbito de aplicación del Código Contencioso Administrativo, es necesario conocer cuál es el objeto o finalidad de los trámites regulados en éste.

De acuerdo con Camacho (2014), el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo, actualmente derogado como se ha venido insistiendo hasta ahora, dispone que la finalidad de los procedimientos administrativos es: proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas; la primacía de los intereses generales; la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico; el cumplimiento de los fines estatales; el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

La norma actual, aparentemente, es más amplia que el artículo 2 del derogado Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de 1984, el cual señalaba como objetivo del procedimiento administrativo el 1) el cumplimiento de las obligaciones del Estado\*, 2) la adecuada prestación de los servicios públicos y 3) la efectividad de los derechos e intereses de los administrados reconocidos por la ley. Aunque, como puede verse, las finalidades a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011 están inmersas en el cumplimiento de los cometidos estatales a los que se refiere el artículo 2 de la Constitución Política de 1991.

A pesar de lo anterior hay que señalar que la norma actual, siendo un fiel reflejo de la Constitución Política de 1991, se centra más en la protección de las personas que de las

---

\* “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Constitución Política, 1991, art. 2).

instituciones como tal, pues el Código anterior era bastante proteccionista, dejando muchas veces en desventaja al administrado, cosa que pretende mitigarse con la nueva legislación.

Durante la vigencia del artículo 2 del Código Contencioso Administrativo, que corresponde hoy en día al 1 de la ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado (1998), buscando determinar el alcance de esta norma, manifestó que la organización estatal, en su conjunto, está obligada a conjurar o prevenir las situaciones de peligro o amenaza a la vida e integridad personal de los administrados y demás bienes jurídicamente protegidos. Con ello confirma la necesidad de tomar decisiones y emprender las acciones conducentes de manera pronta y eficaz, y no esperar a que se produzcan hechos lamentables para actuar, como desgraciadamente muchas veces sucede.

## **2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS PROVIDENCIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS EN COLOMBIA DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011**

De acuerdo con Rivadeneira (2012), la publicidad, como principio y forma de llevar al conocimiento de los interesados los actos administrativos, es una figura genérica, ya que ésta contiene formas especiales como la publicación, la notificación y la comunicación.

Hay que tener en cuenta que la publicación, la notificación y la comunicación no son más que diligencias o trámites tendientes a cristalizar el principio de publicidad, a las cuales se acude no por capricho, sino atendiendo la naturaleza jurídica de la decisión que se ha emitido (general, particular, discrecional, reglada) y por la forma en que se ha iniciado el procedimiento administrativo.

### **2.1. LA PUBLICACIÓN**

De acuerdo con Ramírez (2004), la publicidad del proceso es un derecho constitucional del acusado y una garantía jurídica, pero ésta puede ser restringida o limitada por la ley, siempre y cuando sea proporcional con la finalidad protectora que se quiera cumplir. Este principio es parte integrante del debido proceso; según la Constitución, el sindicado tiene derecho a un debido proceso público, pero a su vez se declara que las actuaciones serán públicas de acuerdo a las

excepciones que establezca la ley. Con esto, prevalece el derecho sustancial en este proceso, teniendo en cuenta que éste busca dos fines: proteger a las partes de un proceso sustraído al control público y mantener la confianza de la comunidad en los tribunales.

Argumenta Rivadeneira (2012) que este trámite se lleva a cabo para dar a conocer los actos administrativos de carácter general, abstractos e impersonales así como los actos de nombramiento y elección distintos a los del voto popular como la decisión del Concejo Distrital o Municipal en virtud de la cual se elige al Personero Municipal o Distrital e igualmente la ordenanza expedida por la respectiva Asamblea Departamental que designa al Contralor en su respectivo nivel administrativo, entre otros.

También se utiliza para dar a conocer las decisiones de contenido particular en los casos establecidos en el artículo 73 de la Ley 1437 de 2011, es decir, cuando a juicio de las autoridades, la decisión adoptada pueda afectar de manera directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación.

Básicamente, el procedimiento de la publicación se realiza mediante la introducción del acto en el diario oficial o en las gacetas territoriales o en cualquier otro medio de publicación oficial. Ahora si los entes de la administración central y descentralizada del nivel territorial no cuentan con un medio de publicidad entonces tendrán que dar a conocer la decisión administrativa a través de volantes, fijación de avisos, publicación en la página web o por bando siempre y cuando se tenga la certeza de que a través de estos medios se garantizará el principio de publicidad en la forma exigida por el Legislador.

Si por razones de fuerza mayor no es posible la divulgación del acto administrativo en el diario oficial, el Gobierno Nacional podrá autorizar la publicación por cualquier otro medio eficaz.

## **2.2. COMUNICACIÓN DE LAS PROVIDENCIAS**

La comunicación es una modalidad de publicidad que se emplea para dar a conocer respuestas de peticiones en interés general, actos expedidos en ejercicio de una facultad discrecional y actos condición como la designación o nombramiento de un servidor público; de éstas se cuentan:

Traslados, encargos, comisiones, la ináubsistencia, la licencia, el otorgamiento de vacaciones, etc., y en general, toda providencia que sea o no corresponda a la conclusión de una actuación administrativa no se notifica, sino que se comunica al interesado y con ello surte sus efectos jurídicos (González, 1999, p. 91).

El Código Contencioso Administrativo en el artículo 65 no indica el procedimiento para diligenciar la comunicación de las decisiones administrativas; por ello, no contempla si ella satisface el principio de publicidad con el simple hecho de remitirle al interesado un documento informándole de la adopción de la decisión o si adicionalmente debe entregarse copia autentica de la misma.

Berrocal (2004) considera que la comunicación no debe acompañarse de la decisión proferida sino que por el contrario se entrega un documento diferente donde se hace referencia al acto administrativo y la determinación adoptada. Lo anterior fundado en que se trata de

pronunciamientos respecto de los cuales no proceden recursos en la vía gubernativa; de esta manera la define el doctrinante en mención:

Consiste en enterar al afectado mediante la entrega personal o el envío de un oficio o mensaje escrito, que puede ser telegráfico o por correo certificado, en el que simplemente se le informa de la expedición del acto administrativo de que se trate y de la decisión que contiene (Berrocal, 2004, p. 151).

A pesar de que en esta modalidad de publicidad no se concede la posibilidad de interponer recursos, es pertinente que con la comunicación se acompañe la copia de la decisión a fin de que el afectado pueda conocerla y si es del caso, en los eventos autorizados por la ley, ejercer las respectivas acciones contenciosas administrativas. Ello porque la comunicación sólo da cuenta de la expedición de un acto administrativo, su fecha, denominación y objeto, pero no expresa las razones o motivos tenidos en cuenta por la administración para adoptar la determinación y que indudablemente van a ser del interés del afectado.

Al respecto, señala Rivadeneira (2012):

Se podría alegar que normalmente se trata de actos inmotivados, sin embargo, ello no es excusa para omitir la entrega de un duplicado de la decisión, pues el hecho de que no sean susceptibles de controversia en sede administrativa no quiere decir que estén excluidos de control judicial, lo cual se podrá ejercer cabalmente en la medida que el interesado tenga en su poder la copia de la decisión administrativa (p. 123).

Además porque en el evento que el interesado no esté de acuerdo con la decisión y desee comparecer ante la jurisdicción deberá acompañar con el texto de la demanda una copia de la decisión administrativa, lo cual podrá hacer en la medida que en la diligencia de comunicación se le haga entrega de la misma.

En la práctica, lo que se observa es que las autoridades se limitan a informarle al interesado acerca de la expedición de la decisión sin entregarle copia del acto administrativo situación que coloca al afectado en la necesidad de elevar una petición a la entidad para que le suministre un duplicado de la misma a fin de controvertirla en la vía de acción. Tal proceder es irregular y atenta contra el principio de publicidad, pues entre la simple comunicación y el conocimiento efectivo del acto administrativo existe una diferencia sustancial.

De este modo, es necesario que se aplique por analogía el procedimiento empleado para la notificación, con la salvedad de que para entender legalmente surtida la comunicación no es necesario referirse a la procedencia de recursos, sino que bastará con dejar constancia de la entrega de un duplicado auténtico de la decisión, la fecha en que se surtió y la persona que la recibió.

### **2.3. NOTIFICACIÓN**

En este tipo de publicación se entera al gobernado de manera directa de la decisión administrativa, es decir, se le permite conocer en la misma diligencia del acto que se expidió y su contenido, así como de los recursos que contra él son procedentes, el funcionario ante el cual se deben presentar y el plazo para ello.

Señala Rivadeneira (2012) que deben ser objeto de notificación todos los actos administrativos de contenido particular y concreto que pongan fin a una actuación administrativa iniciada de oficio, en cumplimiento de un deber legal y en ejercicio del derecho de petición en interés particular.

Por su parte, tal y como lo expresa Berrocal (2004), “se emplea para hacer conocer los actos administrativos que ponen fin a una actuación administrativa distinta a las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés general (...)” (p. 152).

La notificación puede hacerse verbalmente, por escrito o a través de medios electrónicos, y el acto debe notificársele al interesado, al representante legal, al apoderado y a la persona debidamente autorizada para recibir notificaciones.

#### **2.4. AUTORIZACIÓN PARA RECIBIR NOTIFICACIONES**

Tanto la doctrina y la normatividad administrativistas son claras en establecer que la notificación de los actos administrativos a través de terceros está contemplada por el artículo 5 de la ley 962 de 2005:

Cualquier persona natural o jurídica que requiera notificarse de un acto administrativo, podrá delegar en cualquier persona el acto de notificación, mediante poder, el cual no requerirá presentación personal, el delegado sólo estará facultado para recibir la notificación y toda manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada. Las demás actuaciones deberán efectuarse en la forma en que se encuentre regulado el derecho de postulación en el correspondiente trámite administrativo. Se exceptúa de lo dispuesto

en este artículo la notificación del reconocimiento de un derecho con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social (Ley 962 de 2005, art. 5).

Por su parte, el artículo 71 de la Ley 1437 reiteró dicha posibilidad pero, a diferencia de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 962 de 2005, exige que el poder conferido para tal fin tenga nota de presentación personal:

Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

Lo anterior sin perjuicio del derecho de postulación.

En todo caso, será necesaria la presentación personal del poder cuando se trate de notificación del reconocimiento de un derecho con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social (Ley 1437 de 2011, art. 71).

La persona a quien se le otorga poder para recibir notificaciones no necesariamente debe ser un profesional del derecho, pues para tal efecto la ley no exige que quien recibe la autorización sea un abogado titulado e inscrito. Sin embargo es un hecho de que no lo sea sí tiene sus repercusiones porque limita su radio de acción.

Con relación a las atribuciones que se le conceden a quien recibe autorización para notificarse de actos administrativos, se debe identificar la condición que reviste el apoderado y las facultades a él conferidas. Si la persona que recibe la autorización para notificarse es abogado titulado e inscrito y el poder se otorga para el inicio y trámite del procedimiento administrativo sus facultades no se agotan con el simple hecho de recepcionar una notificación, sino que también implican el ejercicio de todos aquellos actos que sirvan para edificar el derecho de defensa y contradicción del poderdante.

Pero si la persona de que se trata no es abogado o lo es, pero el poder se limita al simple hecho de recibir la notificación, no le será admisible o de recibo interponer recursos gubernativos o realizar cualquier tipo de manifestación contra el acto administrativo.

Por tanto, en el evento que el autorizado para notificarse formule recursos gubernativos o cuestione de alguna manera la decisión la ley sanciona tales actuaciones como inexistentes.

## **2.5. MODALIDADES DE NOTIFICACIÓN**

La notificación puede ser personal, por aviso, por conducta concluyente, en estrados, por anotación y según las normas tributarias por correo.

### **2.5.1. Notificación personal**

El procedimiento puede surtir de tres formas: por medios electrónicos, por estrados o por citación.

Si es por medios electrónicos, dicha modalidad de notificación personal se encuentra condicionada a que el interesado acepte ser enterado por esta vía; a propósito, el artículo 67 de la ley 1437 establece que la autoridad administrativa podrá implementar esta modalidad de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en

convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes y establecerá las modalidades alternativas de notificación personal para quienes no tengan acceso al medio electrónico. Por su parte el inciso final del artículo 56 de la ley 1437 consagra que la notificación electrónica se considerará surtida desde la fecha y hora en que el administrado acceda a la decisión administrativa, lo cual deberá certificar la respectiva autoridad.

Por su parte, la notificación por estrados se aplica para las decisiones que se expidan en el curso de las audiencias públicas, caso en el cual se dejará expresa constancia de los actos proferidos y la circunstancia de entenderse notificados en la misma. Esta modalidad de notificación no estaba prevista en el Código Contencioso Administrativo pero sí tiene aplicación particular en algunos procedimientos especiales, por ejemplo, el Estatuto de Contratación Estatal en el cual se establece que el acto de adjudicación se entiende notificado en estrados.

De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia (Ley 1150 de 2007, art. 9).

Si es por citación, en el evento de no contar con otro medio eficaz para notificar personalmente al interesado, la autoridad le enviará una citación a la dirección física o electrónica que haya suministrado, al número fax o a cualquier otra que repose en el expediente. La citación deberá remitirse al interesado dentro de los cinco días siguientes a la expedición de la decisión administrativa y de ella se dejará constancia en el expediente. Si se desconoce la dirección del interesado, la citación se surtirá mediante la publicación de la misma en la página

electrónica o en un lugar de acceso público de la respectiva entidad y deberá permanecer fijada por el término de cinco días.

En la actualidad, la incorporación de la citación en el expediente se convierte en un requisito de validez de la notificación por aviso. Si dentro del expediente administrativo no reposa la constancia del envío de la citación al interesado resultará jurídicamente imposible realizar la notificación por aviso, so pena de ineficacia e inoponibilidad de la decisión. Recibida la citación es posible que ocurran dos situaciones: 1) que el interesado se haga presente ante la autoridad para notificarse o 2) se niegue comparecer.

Si el interesado en la notificación comparece a la oficina administrativa se procederá a hacer entrega a su favor gratuita, íntegra y auténtica de la decisión administrativa; acto seguido se suscribirá un acta con indicación de su fecha en donde se deje consignado la decisión notificada, los recursos que proceden contra la decisión, las autoridades ante quienes se deben interponer, los plazos para ejercer los recursos procedentes y el acta debe contener la firma del notificado y del notificador.

Si transcurre el término señalado en la citación y el interesado no comparece a notificarse personalmente se le notificará por aviso, siempre que en el expediente administrativo repose la constancia del envío y recibo de la citación.

### **2.5.2. Notificación por aviso**

Si habiéndose realizado todas las actividades administrativas necesarias para lograr la notificación personal, y dejando prueba de ello en el expediente, no se pudo llevar a cabo, se debe hacer mediante un aviso. Al aviso debe acudirse cuando al cabo de cinco (5) días de haberse enviado la citación el interesado no se ha presentado ante la autoridad administrativa para enterarse directamente de la decisión que se adoptó.

La notificación surte efectos una vez se genera el envío de un aviso a la dirección, número de fax o correo electrónico que se tenga del interesado en el expediente administrativo. Con el aviso deberá enviarse una copia integra del acto administrativo. Si se ignora la dirección del sujeto a notificar, el aviso, junto a una copia autentica de la decisión expedida, se publicará tanto en la página electrónica de la entidad como en el lugar acceso público de sus instalaciones por un término de cinco días. En el expediente se debe dejar constancia de las diligencias surtidas para enviar o publicar el aviso y de la fecha en que se considera notificada la decisión administrativa.

El aviso debe contener la fecha del aviso, la fecha del acto que se notifica, la autoridad que expidió la decisión que se pretende notificar, los recursos procedentes contra la decisión, las autoridades ante las cuales se deben presentar los recursos, el plazo para interponer los recursos y la advertencia de que la notificación se entenderá surtida al finalizar el día siguiente de la entrega del aviso en el lugar de destino. Cuando la publicación del aviso se haya realizado en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso público de la misma se advertirá al interesado

que la notificación se considerará consumada al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. (Artículo 69 de la ley 1437).

### **2.5.3. Notificación de los actos de inscripción o registro**

Las decisiones proferidas por las autoridades encargadas de realizar los registros públicos se entienden notificadas el día en que se efectúe la anotación correspondiente. Sin embargo cuando la anotación hubiere sido solicitada por entidad o persona diferente de quien se reputa titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicha persona por cualquier medio idóneo dentro de los cinco días siguientes a la correspondiente anotación.

La norma anterior, artículo 44 del Decreto 01 de 1984\*, no establecía la circunstancia de comunicar el acto de inscripción al titular del derecho cuando el registro hubiera acontecido por solicitud de terceros.

En tal virtud era difícil que el titular del derecho se enterara de la anotación o registro, por tanto, en la práctica la notificación para el titular del derecho afectado no se entendía cumplida con la simple inscripción para efectos de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

---

\* Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código (Decreto 01 de 1984, art. 44 – Derogado).

Por ello es que la presunción de notificación del acto en el momento que se surtió la anotación o inscripción no suponía necesariamente el principio de un plazo o término para controvertir dicha decisión, por tanto, en el evento de impetrarse una acción contenciosa administrativa contra la misma, no se tomaba como referencia exclusiva la fecha en que se realizó la inscripción sino aquella en que efectivamente el afectado se enteró de la misma.

Además, en el expediente no obra prueba de cuándo el actor tuvo conocimiento de las anotaciones respecto de las cuales el Tribunal declaró la caducidad, por lo cual, teniendo en cuenta que aquél actúa en calidad de heredero de la sucesión de Pedro Nel Arbeláez, ha de entenderse que aquéllas las conoció cuando elevó la petición de su exclusión revocatoria ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, pues lo cierto es que esta jurisdicción ha venido interpretando desde tiempo atrás el artículo 136 del C.C.A. en lo que atañe a que los actos de registro se entienden notificados en la misma lecha en que se hizo tal registro, pues una interpretación literal de tal texto conduciría a tener por conocido por el directamente interesado o por los terceros en un acto de anotación de registro, que no se encuentra precedido de actuación administrativa comunicada al directamente interesado o a los terceros. Por lo tanto ante ausencia de prueba de haber sido enterado antes, se tendrá como fecha de la notificación de las anotaciones, la de la respectiva entrega de la solicitud de exclusión de las mismas formulada por el demandante (Consejo de Estado, 2003, Sentencia del 23 de octubre).

Sobre el particular agrega el Consejo de Estado lo siguiente:

Es preciso enfatizar que si bien las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria cuestionadas se hicieron en los años 1995 y 1998, no lo es menos que, conforme lo precisó la Sala en proveído de 16 de noviembre de 2000 (Expediente núm. 6515, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), que ahora se reitera, para efectos de establecer la caducidad "debe tenerse por punto de partida el momento en que el interesado conoció dicho acto: lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si en relación con los inmuebles de su propiedad se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos. Por lo anterior, no resulta acertado que el cómputo para ejercicio de la acción del acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de la anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma... (Consejo de Estado, 2003, Auto del 31 de enero).

La nueva regulación pretende evitar que la posible controversia sobre el acto de registro se prolongue en el tiempo, supeditado al hecho del conocimiento de ella a través de una consulta a

la información que repose en la oficina pública respetiva. Por ello ordena que se comunique de la misma al interesado siempre y cuando la anotación no haya sido solicitada por él.

En la siguiente tabla, se evidencian los principales cambios introducidos por la Ley 1437 de 2011 sobre la notificación por anotación:

<b>Decreto ley 01 de 1984</b>	<b>Ley 1437 de 2011</b>
No ordenaba la comunicación del acto al titular del derecho cuando el registro hubiera sido solicitado por un tercero.	Dispone que debe comunicarse la anotación o registro al titular del derecho cuando dicha circunstancia encuentre su origen en solicitudes de terceras personas o de autoridades.
La notificación por disposición legal se entendía surtida en mismo día en que se realizaba la anotación pero el Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, interpretó la norma en el sentido que ella debía suponerse consumada el día en que efectivamente el titular del derecho se enterara de la misma, lo cual no necesariamente coincidía con el día de la inscripción.	Esta norma regula dos situaciones. Si la inscripción es solicitada por el titular del derecho, dicha persona se entenderá notificada el mismo día en que se surta la anotación. Pero si la inscripción se surte en virtud de solicitudes de terceros es menester que se comunique de ella al interesado dentro de los cinco días siguientes a la misma. Para estos efectos la notificación se entenderá surtida el mismo día que la reciba.

#### **2.5.4. Notificación por comisionado**

Este tipo de notificación no se encuentra regulada dentro del procedimiento administrativo, razón por la cual no sería válido acudir a esta figura para efectos de garantizar el conocimiento de una decisión administrativa.

Al respecto, Rivadeneira (2012) lo ejemplifica de la siguiente manera: “sería el caso de una decisión proferida por el Alcalde Distrital de Santa Marta, quien para notificarla al interesado comisiona al Alcalde Distrital de Cartagena a fin de que surta el trámite de publicidad del acto administrativo” (p. 131).

Se debe tener presente que las únicas formas de notificación son la personal, por aviso, conducta concluyente, por anotación, por ejecución y en materia tributaria por correo; por tanto, resulta por demás innecesario, y demorado, remitir el acto administrativo a otro funcionario que se encuentra ubicado en un territorio diferente al de la sede de la autoridad, que citarlo por medio de correo a la dirección que el interesado reportó a fin de surtir la notificación personal y esperar así que dicha persona se presente ante la autoridad so pena de notificarlo por aviso.

Sobre el particular el Tribunal Administrativo de Cundinamarca considera que en estos eventos la diligencia de notificación no se entiende surtida:

Como se deduce del texto de las normas, no figura la facultad de comisionar para los funcionarios diferentes a los mencionados en ellas e incluso existen jerarquías al respecto, tal es el caso de poderse comisionar sólo a autoridad de igual o de inferior categoría, y son expresas al referirse también a alcaldes y demás funcionarios.

La conclusión a la que se llega es a que si el funcionario no está facultado para "delegar", en este caso la diligencia de notificación, mal podría hacerlo. Además el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, al referirse a la notificación de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa establece las formas de notificación y lo hace exclusivamente refiriéndose a la notificación personal en caso de no haber otro medio más eficaz de informarlo se enviará correo certificado. No figura, entonces, la notificación por comisionado y sin que se pueda aplicar el principio de que en lo no establecido por las leyes especiales de los procedimientos permitirá la aplicación de normas compatibles porque en primer lugar la autoridad que profirió los actos no tenía facultad para comisionar y segundo porque el artículo 61 del Código Contencioso Administrativo, es claro cuando al referirse a las notificaciones de las decisiones en vía gubernativa, establece

Las decisiones se notificarán en la forma prevista en los artículos 44 incisos 4° y 45 del Código Contencioso Administrativo. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia 1141 del 7 de julio de 1994).

Sin embargo, situación diversa se desprende de las autoridades nacionales que disponiendo de dependencias desconcentradas en diferentes partes del territorio nacional se valgan de ellas para surtir la notificación personal mediante la citación y el correspondiente aviso. Sí sería viable que una decisión proferida, por ejemplo, por el Procurador General de la Nación, se notifique personalmente por conducto de la Procuraduría Regional o Provincial que tenga presencia en el lugar en el que debe recibir notificaciones el afectado, sin que en dicho caso se considere que el procedimiento de notificación está viciado porque en este caso se trata de la misma entidad o autoridad (Procuraduría General de la Nación) que realiza la notificación.

#### **2.5.5. Notificación por ejecución**

Existen ciertas decisiones que solamente pueden ser conocidas en virtud de su ejecución o cumplimiento. Se trata de actos como los señalados en el artículo 2° de la ley 1437 que son el resultado de procedimientos policivos o militares que por su naturaleza requieran de una decisión de aplicación inmediata.

Respecto a estas decisiones no es acertado condicionar su obligatoriedad u oponibilidad al hecho de que deban ser previamente notificadas o publicadas, puesto que la naturaleza de las mismas exige que se divulguen a través de su cumplimiento.

#### **2.5.6. Notificación por correo**

Esta modalidad de notificación fue implementada con el artículo 566 del Decreto 0624 de 1989, consistente en tener por enterado a los administrados de las decisiones de las autoridades tributarias y aduaneras por el simple hecho de haber sido introducida en el correo.

De tal suerte que para contabilizar los términos de interposición de los recursos y en fin para ejercer el derecho de defensa y contradicción contra las decisiones administrativas el supuesto de hecho que previo dicha normatividad no fue el conocimiento del acto administrativo sino la certeza de que la misma había sido introducida en el correo indistintamente de que hubiere sido recibida o no por el destinatario.

Frente a ello, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-096 de 2001 declaró inexecutable las expresiones “y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo” contenidas en el artículo 566 del Decreto 0624 de 1989 para en su lugar establecer que la notificación se debe entender cumplida en el momento mismo en que el afectado con la decisión recibe la correspondencia pues lo contrario implicaría el desconocimiento del principio de publicidad que rige las actuaciones administrativas.

Sobre este particular la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

Corresponde a la Corte decidir si quebrantan la Constitución Política los artículos 564,565 parcial, 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989, porque, al decir de la ciudadana demandante, desconoce dicho ordenamiento disponer la notificación de actos administrativos por correo, al igual que tenerlos como notificados, con la simple introducción de su copia a este medio de comunicación.

Ahora bien, las disposiciones relacionadas como demandadas contemplan distintos eventos - dirección procesal, forma de surtir las notificaciones (correo, personal, edicto, aviso publicado en un periódico de amplia circulación nacional) y momento en que la notificación por correo se entiende surtida-, empero, aunque se dice demandar totalmente el contenido de los artículos -salvo el inciso segundo del artículo 565-, solo se formulan cargos contra la notificación por correo y contra el momento en que ésta comienza a producir efectos - expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 565 en estudio y en el artículo 566 íbidem que dicen, respectivamente, "deben notificarse por correo o personalmente" y, "y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.

Además, respecto de la notificación por correo, aunque se afirma que desconoce los artículos constitucionales citados, no se exponen las razones de dicha violación, por tanto, solo se estudiará la constitucionalidad de la expresión "y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo" contenida en el - artículo 566 del Decreto 0624 de 1989-, porque solo respecto de ésta se reúnen los requisitos que el artículo 2o del Decreto 2067 de 1991 exige para los juicios de constitucionalidad, toda vez que la actora señala como violados los artículos 1, 2o y 29 de la Constitución Política y afirma que la ley, al tener por notificados los actos proferidos durante el proceso de determinación y discusión del tributo, desde su introducción al correo, estaría utilizando sus prerrogativas y poder para someter a la indefensión al contribuyente, desconociendo que Colombia es un Estado social de derecho, en el cual las actuaciones administrativas no pueden tener efecto sin ser comunicadas y que es deber de la administración respetar el derecho del perjudicado a controvertidas.

En consecuencia, habida cuenta que la ley que regula el procedimiento de los juicios de constitucionalidad preceptúa la necesidad de que el actor exponga las razones por las cuales considera que los textos acusados quebrantan los artículos relacionados, y esta exigencia, luego de ser interpretado el libelo, con el objeto de proferir decisión de fondo, se concluye que solo se cumplió respecto de un aparte de! artículo 566 demandado, la decisión -como quedó dicho- será inhibitoria respecto de los artículos 564,565 (parcial), parte del 566, 567 y 568 del Decreto 0624 de 1989.

3. Un acto de la administración es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él y restringir el derecho de defensa, sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política.

El conocimiento de los actos administrativos, por parte del directamente afectado, no es una formalidad que puede ser suplida de cualquier manera, sino un presupuesto de eficacia de la función pública administrativa -artículo 209 C.P.- y una condición para la existencia de la democracia participativa - Preámbulo, artículos 1 ° y 2o C.P.

De ahí que el Código Contencioso Administrativo regule, en forma prolija, el deber y la forma de publicación de las decisiones de la administración, deteniéndose en la notificación personal 'artículo 44-, en el contenido de ésta- artículo 47-, en las consecuencias de su omisión, o irregularidad, -artículo 48- y en sus efectos -artículo 51-. Porque los actos de la administración solo te son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser ésta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final -artículo 45 C.C.A.-, o en razón de que el administrado demostró su conocimiento -artículo 48 ibídem-.

Ahora bien, de la expresión "y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo", que hace parte del artículo 566 del Decreto 0624 de 1989 se deduce que la ley asume que el afectado conoce el contenido del acto, proferido por la Administración de Impuestos, por el solo hecho y desde el mismo momento de la introducción de su copia al correo.

Así las cosas, el Estatuto Tributario, en cuanto al momento en el cual se entiende surtida la notificación de un acto administrativo, establece un régimen específico restrictivo que se aparta de lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo, porque el artículo 51 de éste ordenamiento, señala que para que el acto se entienda conocido por el afectado, éste debe ser enterado, personalmente, de su contenido. Y, cuando la notificación personal no se puede hacer, es posible fijar edicto, empero la notificación se entiende surtida solo cuando el trámite concluye, es decir a la desfijación del pregón -artículos 45 y 51 C.C.A.

De otra parte, el Código en mención no regula el momento en que se supone el particular se enteró de una comunicación que le fue enviada por la administración, no obstante, cuando la misiva la remite el administrado, dispone que los términos para contestarla se cuentan a partir de su recibo-artículo 6 C.C.A.-.

No sobra señalar que también el Código de Comercio dispone que la oferta pierde su carácter unilateral cuando la conoce el destinatario -artículo 846 C. de Co.-, que para entender que una oferta fue recibida, se debe sumar, según el medio de comunicación elegido, el término de la distancia -artículo 852 C. de Co.-, que lo enviado se conserva en el patrimonio del remitente, hasta que no se produzca su entrega real al destinatario -artículos 915 y 929 C. de Co.-. Y, la Ley 527 de 1999 dispone que la recepción de un mensaje de datos tiene lugar, no en el momento del envío por el iniciador, sino cuando ingrese en el sistema designado por el destinatario para su recepción - Artículo 24 literal a-.

Entonces la expresión en estudio deberá ser evaluada a fin de determinar si, con la simple introducción al correo, se da cumplimiento a la exigencia constitucional de que la función administrativa se desarrolle conforme al principio de publicidad -artículo 209- y si es dable tener como surtida la notificación del acto, por su simple remisión, teniendo en cuenta que este entendimiento determina el inicio del conteo de los términos para contradecirlo, derecho que le asiste, en todo caso, al afectado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 superior.

Ahora bien, para la Corte no se puede considerar que se cumplió con el principio de publicidad, que el artículo 209 superior exige, por la simple introducción al correo de la copia del acto administrativo que el administrado debe conocer, sino que, para darle cabal cumplimiento a la disposición constitucional, debe entenderse que se ha dado publicidad a un acto administrativo de contenido particular, cuando el afectado recibe, efectivamente, la comunicación que lo contiene. Lo anterior por cuanto los hechos no son ciertos porque la ley así lo diga, sino porque coinciden con la realidad y, las misivas que se envían por correo no llegan a su destino en forma simultánea a su

remisión, aunque para ello se utilicen formas de correo extraordinarias (Corte Constitucional, 2001, C-096).

Con relación a la publicidad de los actos del Estado ha dicho la Corte:

El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la publicidad, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, ía certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

Es más, el referido principio constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades.

Esta situación, contribuye a facilitar la participación ciudadana de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la nación (C.P., art 2o.), para efectos de formar "un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico" que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado.

En este orden de ideas, la Carta Política establece la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas, para lo cual, de conformidad con lo preceptuado en su artículo 209, obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin, no sólo de que éstos se enteren de su contenido y los observen, sino que, además, permita impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones.

En esta medida, el principio de publicidad, entendido como el conocimiento de los hechos, se refiere a que las actuaciones de la administración -en general-, puedan ser conocidas por cualquier persona, aún más cuando se trata de actos de la administración que los afectan directamente. Se exceptúan de la regla general aquellos casos en donde las disposiciones legales no permiten la publicidad de los mismos, como por ejemplo, cuando el acto está sometido a la reserva legal. Así lo establece el artículo 74 de la Carta Política, al disponer que "todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley". Entre dichas excepciones, se cuentan "las negociaciones de carácter reservado" (C.P., art. 136, num. 2o.).

Por consiguiente, al imponer una norma, como ocurre en el caso sub examine, que los actos administrativos en ella señalados sólo entran a regir después de la fecha de su publicación, simplemente hace electivo el mandato constitucional contenido en el artículo 209, según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de publicidad.

En consecuencia, la expresión "y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo", contenida en el artículo 566 del Decreto 0624 de 1989, debe ser retirada del ordenamiento jurídico por cuanto resulta inconstitucional que los actos proferidos por la Administración de Impuestos, se entiendan conocidos, por el administrado, antes de que tal conocimiento fuere posible, por cuanto

el principio de publicidad persigue que, efectivamente, y sin restricción alguna, los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa sean conocidos por los administrados y la simple introducción de la copia al correo no es un medio idóneo para darle cumplimiento a tal exigencia.

Es que, tal como lo afirma la actora, tener como surtida la notificación de un acto proferido por la Administración de Impuestos, de contenido particular, se relaciona, íntegramente con el respeto del derecho de defensa del contribuyente porque, a partir de su notificación, o del día siguiente - como lo afirma la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, se cuentan los términos para controvertirlo.

Por lo anterior, el entendimiento de que el acto fue conocido por su destinatario, sin ser dicho conocimiento posible, así pueda ser controvertido en juicio - como lo sostienen quienes solicitan la constitucionalidad de la disposición-, recorta el tiempo en que el afectado puede contradecir la norma y, si el contribuyente pretende su restablecimiento, lo conmina a demostrar la contraevidencia de tal entendimiento, limitación y carga que, como hacen más oneroso el ejercicio del derecho de defensa, deben encontrar su justificación en el ordenamiento constitucional.

En consecuencia, habrá de determinarse si tener como conocida una providencia desde la introducción de la copia del acto al correo y obligar al afectado, si quiere restablecer los términos establecidos, a excepcionar para obtenerlos, son restricciones del derecho de defensa que guardan relación con los principios de equidad y eficiencia que demanda la Constitución Política del sistema tributario -artículo 363 C.P.-, en cumplimiento de la función que le ha sido encomendada - artículo 95 N° 9 C.P.

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 en un beneficio mayor para la Administración, porque, de ser éste menor la carga faltaría la equidad y la disposición que la impone, por ende, inconstitucional -artículos 95, numeral 9o y 363 C. P.

Así las cosas, 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 aún no ha podido conocer, porque su cumplimiento solo se puede exigir a partir de que venza el término para contradecirlo y si se pretende que éste 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.

Por lo anterior, si la Constitución Política reclama eficiencia del sistema tributario, se incumple con tal exigencia al entender que los hechos se suceden en contravía con la realidad, porque la demostración de una evidencia se convierte en un trámite impertinente y toda actuación inoficiosa se debe evitar en una gestión administrativa eficiente.

No cabe duda, entonces, que la expresión impugnada debe ser excluida del ordenamiento jurídico, porque quebranta el principio de publicidad de la "función administrativa" que la Administración de Impuestos deba suponer el conocimiento de un acto antes de ser mostrado al contribuyente -artículo 209- , y resulta violatorio del artículo 29 superior restringir el derecho de defensa quebrantando los principios de equidad y eficiencia que la Constitución Política reclama del sistema tributario -artículo 363-, en razón de que no puede ser equitativo hacer más oneroso el deber del contribuyente de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado,

conminándolo a demostrar la realidad, y resulta contrario a una gestión eficiente propiciar trámites inoficiosos que, además, prorrogan, sin justificación, el tiempo dado al contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones (Corte Constitucional, 2001, C-096).

### **2.5.7. Notificación por conducta concluyente**

Es una presunción que se desprende del comportamiento que asume el interesado en una notificación dentro del procedimiento administrativo, revelando su utilidad cuando la publicidad del acto no se ha surtido o se ha diligenciado irregularmente.

Su función consiste en evitar que se surta la diligencia de notificación personal o que no se repita si lo ha sido en forma irregular. Se configura cuando el interesado manifiesta conocer la decisión o interpone recursos contra la misma pese a que no ha sido notificado personalmente.

## **2.6. CONSECUENCIAS DE LA FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES**

Cuando la notificación no cumpla con los requisitos señalados en el Código Contencioso Administrativo las consecuencias serán las siguientes:

1. La notificación se considerará inexistente
2. El acto administrativo no adquiere firmeza.
3. La decisión administrativa no adquiere fuerza ejecutiva ni obligatoria, es decir, no será oponible a los afectados.
4. Los recursos gubernativos pueden interponerse en cualquier tiempo.
5. La eventual acción Contenciosa Administrativa puede ejercerse en cualquier tiempo debido a que el término de caducidad no empieza a correr (Rivadeneira, 2012, p. 140)

Por su parte, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de marzo de 2007, ha establecido lo siguiente:

No habrá actuaciones ocultas o secretas de las autoridades y que las decisiones que los afecten serán conocidas por ellos para que puedan ejercer, en debida forma, el derecho de contradicción y de defensa frente a las mismas<sup>79</sup>; respecto de los actos administrativos de carácter particular y concreto, es la notificación personal el medio idóneo para dar a conocer la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos; su ausencia, o la indebida notificación personal, conducen a la inexigibilidad de la decisión administrativa, es decir que frente al administrado, no resulta obligatoria ni se le puede oponer (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de marzo de 2007).

De igual modo, ha añadido la alta corporación:

La falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, fenómenos que tienen efectos equivalentes según lo preceptuaba el Decreto Extraordinario N° 2733 de 1959 y no lo dispone hoy el Decreto Extraordinario N° 01 de 1984, no es causal de nulidad de los mismos, en efecto, dicha notificación es necesaria, cuando así lo señala la ley (y lo hace para todos los actos administrativos de contenido particular que hayan culminado una actuación administrativa), como una condición de su eficacia; es decir en tanto constituye una de las etapas del procedimiento que tiene por objeto dar firmeza a la decisión administrativa, la cual —a su turno— es requisito necesario para su ejecución válida. En otros términos la notificación del acto administrativo no dice relación con su validez jurídica la cual no sufre variación por el hecho de que se haya cumplido con la obligación de notificar legalmente o se haya prescindido de dicha diligencia; el acto administrativo que nació viciado no se sanará porque, con posterioridad, se notifique legalmente; y al revés, el acto que nace válido no pierde validez porque se deje de notificar o porque la notificación sea irregular.

Es una simple aplicación del principio según el cual el examen de validez jurídica de los actos administrativos que hace el contralor jurisdiccional se debe efectuar, por regla general, en el momento de su nacimiento, de modo que las circunstancias posteriores no afectan una situación inicial.

Cosa distinta es que la ejecución del acto sea /toga/ cuando se hace, por ejemplo, sin que éste haya adquirido firmeza, caso en el cual, la ilegalidad de la ejecución conserva su ampliaindividualidad, vale decir que no se extiende al acto administrativo; pueden existir, por consecuencia, ejecuciones ilegales de actos legales o ejecuciones legales de actos ilegales; en el primer caso, debe cuestionar la ejecución; en el segundo se debe acatar el acto; son circunstancias distintas, como que corresponden al hecho y al acto administrativo, respectivamente, que, por lo mismo, exige la utilización de mecanismos procesales diversos; la acción de nulidad sola sumada al restablecimiento del derecho, para el caso de los actos; la de reparación directa para las operaciones administrativas de ejecución.

De lo anterior se desprende que, no obstante existir un acto administrativo investido de la presunción de legalidad, porque se asume que fue expedido con el lleno de todos los requisitos legales y por lo tanto resulta apto para ser ejecutado, el mismo no es oponible al administrado, en la medida en que el mismo no haya sido puesto en su conocimiento en la forma indicada por la ley, lo cual se explica si se tiene en cuenta que nadie puede ser obligado a dar cumplimiento a una disposición que desconoce.

Por las razones expuestas, la decisión contenida en la resolución No. 1409 de 1997, a través de la cual la entidad ejecutante liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 494-96, al no haberse notificado al contratista, no está llamada a producir efecto legal alguno en su contra (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de marzo de 2007).

### **3. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA NO NOTIFICACIÓN DE LAS PROVIDENCIAS PROFERIDAS POR EL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Una vez vistas las características y requerimientos que rodean la debida notificación de las providencias, se busca realizar un acercamiento a los efectos y consecuencias de la notificación de las providencias proferidas por el juez de lo contencioso administrativo, tomando como ejemplo una serie de casos, en los cuales se evidencian las diferentes situaciones que pueden suceder a causa de la notificación, omitiendo para ello nombres y datos de identificación de los implicados en cada caso.

#### **3.1. CASO NO NOTIFICADO**

##### **CODEJ 6-MEVAL 25**

Medellín, 09 de Julio de 2013

Señora

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Magistrada Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia Sala de Oralidad

Calle 49 50-21 Edificio del Café

Medellín - Antioquia

REF : INCIDENTE DE NULIDAD  
ACCIÓN : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE : YYYYYYYYYYYYYYYYYY  
DEMANDAD : NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL  
RADICADO : 2012 - 00793



Con fundamento en lo anterior y en aplicación de las normas constitucionales, en este caso un Derecho fundamental, solicito de manera respetuosa al Despacho, se sirva decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de la referencia, y en su defecto que se ordene la NOTIFICACION ELECTRONICA en debida forma para proceder a ejercer la defensa a que tiene derecho mi representada.

Con fundamento en lo anterior y en aplicación de las normas constitucionales, en este caso un Derecho fundamental, solicito de manera respetuosa al Despacho, se sirva decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso, desde el momento de la notificación del mismo a la entidad que represento, por tanto debe corregirse el vicio relacionado.

El proceso, con total ausencia de actuación por parte de mi representada, por no haber sido ella enterada de la existencia del mismo, ni surtirse el traslado en los términos establecidos en la ley,

Pero a su vez y en remisión legal taxativa se establece el vicio de nulidad determinado en el artículo 140 del CPC numeral 8°:

*“8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.”*

Se tipifica entonces, la causal de nulidad referenciada, la cual debe ser decretada por su Despacho.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Invoco como fundamento los artículos 140 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y 208 ss y demás normas concordantes del CPACA.

### **PRUEBAS**

Solicito tener como pruebas los documentos que reposan en el expediente del Despacho y de los cuales se desprende que la Policía Nacional nunca fue notificada de esta demanda y en el que se puede constatar que no existe ningún tipo de notificación ni archivo adjunto como lo indica el auto admisorio de la demanda, además de lo anterior tampoco se cuenta con los anexos de la demanda ni la constancia expedida por el secretario del Tribunal que ordena el artículo 199 del CPACA. (Modificado. Art. 612 del Código General del proceso).

Así mismo remito al despacho oficio no. S-2013-194221/CODEJ6-MEVAL. J29.11 suscrito por la TEA-12 YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY Secretaria Unidad de Defensa Judicial Antioquia encargada del manejo del correo electrónico [meval.notificacion@policia.gov.co](mailto:meval.notificacion@policia.gov.co) en el cual informa que revisado el correo de la unidad para la fecha indicada no parece ningún registro de envió a este correo de la notificación de la demanda; así mismo el oficio no. S-2013- 194347/CODEJ6-MEVAL. J29.11 donde se me informa la novedad dentro del proceso de la referencia firmado por el patrullero ROBINSON CARDONA RENDON Dependiente Judicial Unidad de Defensa Judicial Antioquia se vislumbra lo anterior en los mismos términos.



	<b>OTROS</b>
<b>ASUNTO</b>	CAUSALES DE NULIDAD PROCESAL /DECLARATORIA DE NULIDAD DE LO ACTUADO POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN
<b>PROVIDENCIA</b>	AUTO

Revisado el expediente, procede el Despacho a resolver la solicitud de nulidad invocada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional en escrito visible a fls. 1 a 4 C.2 del expediente, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes,

### **ANTECEDENTES**

**1.** La señora ALEXANDRA AGUIRRE MENDOZA actuando por intermedio de apoderada judicial instauró demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, en razón de que la muerte del patrullero JUAN ÁLVARO ORTIZ HERRERA, sea calificada como muerte en actos especiales del servicio.

**2.** Dentro del medio de control de la referencia, la demanda fue admitida por auto del seis (6) de febrero de dos mil trece (2013), y en dicha providencia se dispuso la notificación personal al Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, de conformidad con los artículos 197 y 199 del CPACA (fl. 81).

**3.** El día 02 de abril de 2013 a las 10:50 a.m., se le comunicó a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, mediante correo electrónico enviado al buzón de la entidad (meval.notificacion@policia.gov.co), el auto admisorio de la demanda de la referencia (fl. 82).

**4.** La Nación Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó mediante escrito del 9 de julio de 2013 incidente de nulidad, al manifestar que no le llegó el correo electrónico para la notificación personal de la admisión de la demanda (fls. 1 a 4, C2).

**5.** El Despacho mediante auto del 18 de julio de 2013, corrió traslado a las partes del incidente de nulidad, etapa en la cual podrían presentar pruebas (fl. 38, C2).

**6.** El Despacho mediante auto del 10 de octubre de 2013, abrió a pruebas y solicitó una constancia a los señores de Sistemas de la Seccional Rama Judicial para que certificaran si dentro del proceso de la referencia fue notificado por correo electrónico al buzón de la Policía Nacional, la demanda y le auto admisorio de la misma y asimismo informar si dicho correo fue debidamente recibido (fl. 46).

**7.** Los Ingenieros de Sistema de esta Corporación allegaron al expediente respuesta del 21 de noviembre de 2013, mediante el cual informaban al Despacho que el día 02 de agosto del año en curso, de la información solicitada a la Ingeniera Diana Torres del Consejo Superior de la Judicatura, persona encargada de las cuentas de los correos electrónicos de la Rama Judicial, quien mediante correo del 30 de septiembre de 2013, informó que el mensaje no fue entregado al buzón de correo electrónico de la Policía Nacional (fls. 49 a 53).

El Despacho procederá a resolver la nulidad propuesta por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, relacionada con la indebida notificación del auto admisorio de la demanda, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

### CONSIDERACIONES

1. La Constitución de Política de Colombia de 1991, en los dos primeros incisos del artículo 29 establece el principio conocido como de legalidad del proceso al disponer que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y agrega en el segundo que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Para garantizar el cumplimiento de la norma que consagra el derecho fundamental al debido proceso, en los diversos ordenamientos procesales se tipifican como causales de nulidad de las actuaciones judiciales las circunstancias que en consideración del legislador se erigen en vicios tales que impiden que exista aquél.

Las nulidades procesales no responden a un concepto netamente formalista, sino que revestidas como están de un carácter preponderantemente preventivo para evitar trámites inocuos, son gobernadas por principios básicos, como el de especificidad o taxatividad, trascendencia, protección y convalidación.

2. Las nulidades procesales están señaladas taxativamente en la ley y es así como en el artículo 140 del CPC., aplicable a este caso por remisión expresa del artículo 208 el CPACA, consagra las causales de nulidad, así:

“ARTÍCULO 140. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando corresponda a distinta jurisdicción.
2. Cuando el juez carece de competencia.
3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
4. Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde.
5. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si en estos casos se reanuda antes de la oportunidad debida.
6. Cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas o para formular alegatos de conclusión.
7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso.

**8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.**

9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación

omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla...” (Negrillas fuera del texto).

Así las cosas, da lugar a declarar la nulidad procesal cuando a una persona, siendo demandada, no se le notifica en forma legal el auto admisorio de la demanda que es el que la cita al proceso. La nulidad procede, no sólo cuando se presenta la ausencia total de notificación al demandado del auto admisorio de la demanda, sino cuando esta notificación, practicada directamente a él, o previo emplazamiento a un Curador Ad-litem, se hace sin el lleno de las formalidades legales.

**3.** Los artículos 197 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativos, establecen que a las entidades públicas se le deberán notificar personalmente el auto admisorio de la demanda al correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales.

El artículo 197 en comento, dispone:

“ARTÍCULO 197. DIRECCIÓN ELECTRÓNICA PARA EFECTOS DE NOTIFICACIONES. Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico”.

Por su parte, el artículo 199 ibídem, preceptúa:

“ARTÍCULO 199. NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL AUTO ADMISORIO Y DEL MANDAMIENTO DE PAGO A ENTIDADES PÚBLICAS, AL MINISTERIO PÚBLICO, A PERSONAS PRIVADAS QUE EJERZAN FUNCIONES PÚBLICAS Y A PARTICULARES QUE DEBAN ESTAR INSCRITOS EN EL REGISTRO MERCANTIL. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar y de la demanda.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente...”

**4.** En el presente caso, vista la constancia de notificación personal que obra a folios 82 del expediente, advierte el Despacho que no se surtió en debida forma dicha notificación respecto del auto admisorio de la demanda a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional –

Policía Nacional, pues si bien se envió el correo electrónico al buzón de la entidad y la dirección electrónica corresponde a la asignada por la entidad para notificaciones judiciales (meval.notificacion@policia.gov.co), el mensaje enviado el día 02 de abril de 2013 a las 10:50 a.m., no fue entregado de manera satisfactoria, tal y como lo señaló la Ingeniera Diana Torres del Consejo Superior de la Judicatura, persona encargada de las cuentas de los correos electrónicos de la Rama Judicial, quien mediante correo del 30 de septiembre de 2013, informó que “El mensaje fue entregado a las demás entidades pero NO fue entregado al destinatario meval.notificacion@policia.gov.co como lo describe el mensaje de error (Failure) que recibieron el martes, 2 de abril de 2013 a las 2:24 p.m. El cual dice “Message size excedes fixed maximum message size” esto quiere decir que el tamaño del mensaje excede el tamaño permitido en la cuenta meval.notificacion@policia.gov.co” (fl. 50).

De acuerdo con lo expuesto, encuentra el Despacho que no se surtió en debida forma la notificación personal de la entidad accionada, lo que significa que se le debe garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia entendido como el derecho de obtener una tutela judicial efectiva, y que permite evitar la producción de fallos inhibitorios, y en especial el derecho de defensa de la entidad, alegada por ésta en el escrito del 9 de julio de 2013, razón por la cual se decretará la nulidad de lo actuado a partir de la notificación efectuada el día 2 de abril de 2013, pero solo respecto a la notificación personal de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional (fl. 82).

5. Por otro lado, se le reconocerá personería a la Abogada GLADYS VANESSA ROLDÁN MARÍN para representar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en los términos del poder conferido visible a fl. 5, C2 del expediente.

Así las cosas y por economía procesal, advierte el Despacho la aplicación de lo estipulado en el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil, que consagra la figura de la notificación por conducta concluyente. El citado precepto reza:

“ARTÍCULO 330. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Modificado por el Artículo 33 de la ley 794 de 2003. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia.

Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquel y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas.

Cuando el escrito en que se otorgue poder a un abogado se presente en el juzgado de conocimiento se entenderá surtida la notificación por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado, inclusive el auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el día en que se notifique el auto que reconoce personería, a menos que la notificación se haya surtido con anterioridad.

**Cuando se decrete la nulidad por indebida notificación de una providencia, ésta se entenderá surtida por conducta concluyente al día siguiente de la ejecutoria del auto que la decretó o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior”** (Negrillas fuera del texto).

De lo anterior se colige entonces, que toda vez que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, ya conoce y ha actuado dentro del proceso, y en aras de salvaguardar el derecho de defensa que le asiste se le tendrá como notificada por conducta concluyente, razón por la cual la entidad contará con el término de TREINTA (30) DÍAS HÁBILES para contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y presentar demanda de reconvencción, según el Art. 172 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD DE LO ACTUADO,** a partir de la notificación efectuada el día 02 de abril de 2013, respecto de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO. RECONOCER** personería a la Abogada GLADYS VANESSA ROLDÁN MARÍN portadora de la TP. 191.359 del CSJ para representar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, en los términos del poder conferido visible a fl. 5, C2 del expediente.

**TERCERO. TENER POR NOTIFICADA POR CONDUCTA CONCLUYENTE** a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, de la providencia del 6 de febrero de 2013 (fl. 81), por medio de la cual se admitió la demanda de la referencia.

**CUARTO.** La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, contará con el término de TREINTA (30) DÍAS HÁBILES para contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y presentar demanda de reconvencción, según el Art. 172 del CPACA, término que comenzara a contar a partir del día siguiente de la notificación por estados de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
YOLANDA OBANDO MONTES  
MAGISTRADA**

### **3.3. SOLICITUD DE PRUEBA**

**CODEJ6 – UDJVA – 29.25**

Medellín, 12 de febrero de 2014

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Magistrado Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia Sala de Oralidad

Calle 49 50-21 Edificio del Café

Medellín

Asunto : INCIDENTE DE NULIDAD  
Medio de Control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Demandado : NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA  
NACIONAL  
Radicado : 05001-23-33-000-2013-00546-00

**ZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ**, Abogada en ejercicio, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 00.000.000 de Bello Antioquia, con Tarjeta Profesional No. 000.000 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderada especial de la Unidad de Defensa Judicial Antioquia, de manera atenta y respetuosa presento **SOLICITUD** para que se decrete prueba dentro del proceso de la referencia:

En complemento con el escrito allegado a su despacho oportunamente y con el fin garantizar el debido proceso de la entidad que represento dentro del proceso de la referencia, solicito de manera respetuosa al Despacho, solicito de manera respetuosa se Oficie al grupo de SISTEMAS – DIRECCIÓN SECCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL, para que certifique si dentro del proceso de la referencia fue notificado por correo electrónico al buzón de la POLICÍA NACIONAL la demanda y el auto admisorio de la misma y así mismo informar si dicho correo fue debidamente recibido.

Reiterando que en un caso similar al que nos ocupa, la Policía Nacional interpuso incidente de nulidad por indebida notificación de la demanda, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, Magistrada Ponente: GGGGGGGGGGGG, quien en providencia de fecha tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), radicado 05001 23 33 000 2012 00793 00, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandante: KKKKKKKKKKKKKKKKKKK, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Policía Nacional, Asunto: causales de nulidad procesal/declaración de lo actuado por indebida notificación, proceso en el cual la señora Magistrada decreto la Nulidad de Todo lo actuado, con fundamento en lo siguiente:

*“En el presente caso, vista la constancia de notificación personal que obra a folios 82 del expediente, advierte el Despacho que no se surtió en debida forma dicha notificación respecto del auto admisorio de la demanda a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, pues si bien se envió el correo electrónico al buzón de la entidad y la dirección electrónica corresponde a la asignada por la entidad para notificaciones judiciales (meval.notificacion@policia.gov.co), el mensaje enviado el día 02 de abril de 2013 a las 10:50 a.m., no fue entregado de manera satisfactoria, tal y como lo señaló la Ingeniera Diana Torres del Consejo Superior de la Judicatura, persona encargada de las cuentas de los correos electrónicos de la Rama Judicial, quien mediante correo del 30 de septiembre de 2013, informó que “El mensaje fue entregado a las demás entidades pero NO fue entregado al destinatario meval.notificacion@policia.gov.co como lo describe el mensaje de error (Failure) que recibieron el martes, 2 de abril de 2013 a las 2:24 p.m. El cual dice “Message size excedes fixed maximum message size” esto quiere decir que el*



Honorable Juez las notificaciones las recibiré en la Calle 48 Nro. 45-58 en la oficina de Defensa Judicial de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá. Teléfono 5134672, o en el correo electrónico [meval.notificacion@policia.gov.co](mailto:meval.notificacion@policia.gov.co)

Atentamente

**ZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ**

C. C. 00.000.000 de Bello Antioquia  
T. P. No. 000.000 del C. S. De la J.

### 3.4. NO NOTIFICACIÓN

No. S-2014-\_\_\_\_\_ / **COAGE6 - UNDEJ – 29.25**

Medellín, 10 de Octubre de 2014

Señora  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Juez Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín  
Calle 42 48-55 Edificio Atlas  
Medellín

Asunto: INCIDENTE DE NULIDAD  
Medio De Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: KKKKKKKKKKKKKKKKKK  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL  
Radicado: 0500133330302013025800

**YYYYYYYYYYYYYYY**, Abogada en ejercicio, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 00000000000 de Bello Antioquia, con Tarjeta Profesional No. 000.000 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderada especial de la Unidad de Defensa Judicial Antioquia, respetuosa presento **INCIDENTE DE NULIDAD** de la referencia, de todo lo actuado a partir de del auto de que fijo audiencia inicial, teniendo en cuenta lo siguiente:

#### DECLARACIÓN

Declarar la nulidad de este proceso, a partir del auto que fija audiencia inicial, respecto de las actuaciones en él ocurridas, basado en lo siguiente:

## FUNDAMENTOS DE HECHO

**PRIMERO:** La señora KKKKKKKKKKKKKKKKK, mediante apoderado, interpuso demanda de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante su despacho en aras de lograr por vía judicial la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 297056/ARPRE-GRUPE del 28 de diciembre de 2011 por medio del cual se le dio respuesta a la solicitud elevada por el hoy demandante quien pretende el reconocimiento del IPC para los años 1997 al 2004.

**SEGUNDO:** Mediante contestación de demanda realizada el 24 de septiembre de 2013, termino mediante el cual se realizo una defensa oportuna para los intereses de la NACION MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL, es de anotar que se dejo constancia desde el mismo escrito de manera expresa “que se observa con gran preocupación que por un error involuntario del despacho, en la Rama Judicial se encuentra como entidad demandada la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, siendo la entidad demandada según auto admisorio de la demanda de fecha 11 de abril de 2013 a la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL - CAJA GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL – CAGEN, por lo anterior se solicito al despacho corregir dicha equivocación a fin de tener una debida notificación de las etapas posteriores en el proceso de la referencia”.

**TERCERO:** En estado 042 de fecha 15 de agosto de 2014, se notifico el auto que fija fecha y hora para audiencia indicial, indicándose en dicho estado que el demandado en el proceso de referencia era Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional CASUR, tal como consta en estado que anexo al presente documento.

**TERCERO:** El día 05 de septiembre de 2014, se lleva a cabo audiencia inicial del artículo 180 del CPACA contando sin la asistencia de la **NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**.

**CUARTO:** Debido al error cometido en el estado 042 de fecha 15 de agosto de 2014, la **NACION MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL NO ASISITIO por no haber sido notificada en debida forma**.

**QUINTO:** Es de anotar que la **CAJA DE SUELDO DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL** es una entidad distinta a la **NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL**, con personería jurídica y patrimonial independiente, por lo tanto, según el artículo 211 de la Carta Constitucional, artículos 9 de la Ley 489 de 1998,8 numeral 2 del Decreto 1512 de 2000, 1 del Decreto 049 de 2003, 23 de la Ley 446 de 1998, 149 del Código Contencioso Administrativo y 64 del Código De Procedimiento Civil, se deben realizar las notificaciones de manera independiente a otras entidades del Estado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

La irregularidad presentada en la notificación conlleva necesariamente a la declaratoria de nulidad procesal a partir del estado fijado el 15 de agosto de 2014, para que en su lugar se proceda a notificar en debida forma a la parte demandada, por lo que invoco lo fundamentado los artículos 133 y siguientes del Código General del Proceso y 290 siguientes y demás normas concordantes del CPACA.

## PRUEBAS

Copia de ESTADO 042 de fecha 15 de agosto de 2014 publicada por el Juzgado Treinta Administrativo Oral de Medellín donde es fijado el proceso de referencia a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL (CASUR).

### **PETICION**

Con fundamento en lo expuesto en las líneas precedentes, me permito solicitar ante su despacho se decrete la Nulidad de todo lo actuado a partir del auto que fija hora y fecha para la realización de la audiencia inicial, y sea fijada nueva fecha y hora para la asistencia a dicha diligencia para conceder el termino de ley a la demandada para ejercer el derecho de defensa y contradicción.

### **NOTIFICACIONES**

Honorable Juez las notificaciones las recibiré en la Calle 11 Nro. 22-33 en la oficina de Defensa Judicial de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá. Teléfono 00000000 [meval.notificacion@policia.gov.co](mailto:meval.notificacion@policia.gov.co)

Atentamente

**YYYYYYYYYYYYYYYY**

C. C. 00000000000 de Bello Antioquia  
T. P. No. 000.000 del C. S. De la J.

### **3.5. INDEBIDA NOTIFICACIÓN**

No. **S-2015-**\_\_\_\_\_ / **COAGE6 - UNDEJ – 29.25**

Medellín, 20 de octubre de 2015

Señora

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Juzgado Primero Administrativo Oral Del Circuito Judicial De Medellín

Calle 42 No 48-55 Edificio Atlas

Medellín

Asunto	:	INCIDENTE DE NULIDAD
Medio De Control	:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	:	YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY
Demandado	:	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA
NACIONAL	:	



Con fundamento en lo anterior y en aplicación de las normas constitucionales, en este caso un Derecho fundamental, solicito de manera respetuosa al Despacho, se sirva decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de la referencia, y en su defecto que se ordene la NOTIFICACION ELECTRONICA en debida forma para proceder a ejercer la defensa a que tiene derecho mi representada.

Con fundamento en lo anterior y en aplicación de las normas constitucionales, en este caso un Derecho fundamental, solicito de manera respetuosa al Despacho, se sirva decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso, desde el momento de la notificación del mismo a la entidad que represento, por tanto debe corregirse el vicio relacionado.

El proceso, con total ausencia de actuación por parte de mi representada, por no haber sido ella enterada de la existencia del mismo, ni surtirse el traslado en los términos establecidos por los artículos 172, 197, 199 de la ley 1437 y 612 del C.G.P.

Pero a su vez y en remisión legal taxativa se establece el vicio de nulidad determinado incidente de nulidad por indebida notificación invocando la causal 8 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, que fue derogado por el numeral octavo del artículo 133 de la Ley 1564 de 2012

*“8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.*

*Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.”*

Se tipifica entonces, la causal de nulidad referenciada, la cual debe ser decretada por su Despacho.

En un caso similar al que nos ocupa, la Policía Nacional interpuso incidente de nulidad por indebida notificación de la demanda, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, Magistrada Ponente: Yolanda Obando Montes, quien en providencia de fecha tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), radicado 05001 23 33 000 2012 00793 00, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandante: KKKKKKKKKKKKKK, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Policía Nacional, Asunto: causales de nulidad procesal/declaración de lo actuado por indebida notificación.

En dicha providencia, la Señora Magistrada declaro la nulidad de lo actuado, de cuyas consideraciones, con el debido respeto me permito resaltar lo siguiente:

*“La Constitución de Política de Colombia de 1991, en los dos primeros incisos del artículo 29 establece el principio conocido como de legalidad del proceso al disponer que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y*

*agrega en el segundo que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.*

*Para garantizar el cumplimiento de la norma que consagra el derecho fundamental al debido proceso, en los diversos ordenamientos procesales se tipifican como causales de nulidad de las actuaciones judiciales las circunstancias que en consideración del legislador se erigen en vicios tales que impiden que exista aquél.*

*Las nulidades procesales no responden a un concepto netamente formalista, sino que revestidas como están de un carácter preponderantemente preventivo para evitar trámites inocuos, son gobernadas por principios básicos, como el de especificidad o taxatividad, trascendencia, protección y convalidación.*

*(...)*

*De acuerdo con lo expuesto, encuentra el Despacho que no se surtió en debida forma la notificación personal de la entidad accionada, lo que significa que se le debe garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia entendido como el derecho de obtener una tutela judicial efectiva, y que permite evitar la producción de fallos inhibitorios, y en especial el derecho de defensa de la entidad, alegada por ésta en el escrito del 9 de julio de 2013, razón por la cual se decretará la nulidad de lo actuado a partir de la notificación efectuada el día 2 de abril de 2013, pero solo respecto a la notificación personal de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional”*

Reiterando que en un caso similar al que nos ocupa, la Policía Nacional interpuso incidente de nulidad por indebida notificación de la demanda, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, Magistrada Ponente: Yolanda Obando Montes, quien en providencia de fecha tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013), radicado 05001233300020120079300, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Demandante: KKKKKKKKKKKKKK, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Policía Nacional, Asunto: causales de nulidad procesal/declaración de lo actuado por indebida notificación, proceso en el cual la señora Magistrada decreto la Nulidad de Todo lo actuado, con fundamento en lo siguiente:

*“En el presente caso, vista la constancia de notificación personal que obra a folios 82 del expediente, advierte el Despacho que no se surtió en debida forma dicha notificación respecto del auto admisorio de la demanda a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, pues si bien se envió el correo electrónico al buzón de la entidad y la dirección electrónica corresponde a la asignada por la entidad para notificaciones judiciales (meval.notificacion@policia.gov.co), el mensaje enviado el día 02 de abril de 2013 a las 10:50 a.m., no fue entregado de manera satisfactoria, tal y como lo señaló la Ingeniera Diana Torres del Consejo Superior de la Judicatura, persona encargada de las cuentas de los correos electrónicos de la Rama Judicial, quien mediante correo del 30 de septiembre de 2013, informó que “El mensaje fue entregado a las demás entidades pero NO fue entregado al destinatario meval.notificacion@policia.gov.co como lo describe el mensaje de error (Failure) que recibieron el martes, 2 de abril de 2013 a las 2:24 p.m. El cual dice “Message size excedes fixed maximum message size” esto quiere decir que el tamaño del mensaje excede el tamaño permitido en la cuenta meval.notificacion@policia.gov.co” (fl. 50).*

*De acuerdo con lo expuesto, encuentra el Despacho que no se surtió en debida forma la notificación personal de la entidad accionada, lo que significa que se le debe garantizar el*





#### 4. CONCLUSIONES

Es de anotar, que la doctrina, la normativa y la jurisprudencia colombiana han coincidido en establecer, en múltiples oportunidades, que las partes no pueden ser sorprendidas, por lealtad procesal, con actuaciones procesales de las que no han sido enteradas, pues implicaría esto un estado total de indefensión.

La Constitución de Política de Colombia de 1991, en los dos primeros incisos del artículo 29 establece el principio conocido como de legalidad del proceso al disponer que “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y agrega en el segundo que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Para garantizar el cumplimiento de la norma que consagra el derecho fundamental al debido proceso, en los diversos ordenamientos procesales se tipifican como causales de nulidad de las actuaciones judiciales las circunstancias que en consideración del legislador se erigen en vicios tales que impiden que exista aquél.

Frente a lo anterior, las autoridades caen en el error de considerar que la configuración del silencio administrativo está condicionada a la falta de elaboración o proyección de una decisión administrativa; por tanto, opinan equivocadamente que elaborando un acto y colocándole una

fecha anterior evitarán la ocurrencia de este fenómeno. Ello puede considerarse como un error, en la medida en que una de las condiciones o supuesto del silencio es la falta o ausencia de notificación de las decisiones, de tal forma que da igual que el acto no se expida o que se profiera y no se ponga en conocimiento del interesado para que en concurrencia de los otros requisitos se dé por sentado que se ha producido una decisión ficta.

En este sentido, las autoridades deben saber que la única actuación que impide la configuración del silencio administrativo es la decisión de fondo de la petición y su notificación en legal forma.

En este orden de ideas, el artículo 65 de la Ley 1437, refiriéndose al tema de la publicación, determina que ninguna decisión administrativa general será obligatoria (Cfr. Consejo de Estado, 1999, Rad. 3544), mientras no sea publicada. Frente a ello hay que observar que el concepto empleado por la norma es de restar oponibilidad más no validez al acto administrativo; por tanto, la publicidad no concluye la actuación administrativa, sino que informa a los involucrados en ella de su culminación.

De todas maneras, se debe aclarar que tal y como lo ha expresado el Consejo de Estado en la sentencia en comentario, la falta de notificación o notificación irregular de un acto por regla general no afecta su validez, sino su eficacia, o sea, que no se podrá exigir su cumplimiento hasta que no se efectúe en la forma señalada por la ley la respectiva notificación.

## REFERENCIAS

- Ayala C., J. E. (1996). *Elementos del Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Berrocal G., L. (2004). *Manual del acto administrativo, según la ley, la jurisprudencia y la doctrina*. Medellín: Librería Ediciones Del Profesional Ltda.
- Briceño de V., M. y Zambrano C., W. (Editores). (2012). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado – Banco de la República.
- Cabrales M., A. (2014). El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia. *Diálogos de derecho y política*, 6(14), 57-74.
- Camacho S., N. (2014). *La nueva reglamentación del procedimiento administrativo y sus implicaciones en favor del acceso de las personas a la administración pública*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 4, 7-21.

Consejo de Estado. Sección Primera. (1999). *Sentencia del 25 de febrero. Rad. 3544*. Bogotá.

C.P. Liborio Belalcázar Morán.

Consejo de Estado. Sección Primera. (1999). *Sentencia del 28 de octubre. Rad. 3343*. Bogotá.

C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

Consejo de Estado. Sección Primera. (2003). *Auto del 31 de enero. Rad. 25000-23-24-000-2002-*

*0231-01(8162)*. Bogotá. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Consejo de Estado. Sección Primera. (2003). *Sentencia del 23 de octubre. Rad. 73001-23-31-*

*000-1997-05610- 01(5611)*. Bogotá. C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera. (2007). *Sentencia del 8 de marzo. Rad. : 85001-23-31-000-*

*1999-00500-01(16228)*. Bogotá. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-417*. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-540*. M.P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-096*. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-445*. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-506*. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-641*. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. (2008). *Sentencia T-048*. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-980*. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia SU-339*. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-306*. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-051*. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Gómez L., M. (2011). *Límites jurídicos a la aplicación de la revocatoria directa en materia de pensiones en Colombia: El caso de la ley 797 de 2003*. Andes (Antioquia): Universidad de Antioquia.

Gómez P., C. A. (2007). *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

González O., E. y Ramírez P., A. (2014). *Normas jurídicas aplicables a la revocatoria directa impetradas contra actos administrativos expedidos en vigencia del decreto 01 de 1984.*

Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

González R., M. (1999). *Derecho Procesal Administrativo.* Bogotá: Editorial Universidad Sergio Arboleda.

Hernández S., R., Fernández C., C. y Baptista L., P. (2010). *Metodología de la investigación.* México: McGraw-Hill Interamericana.

Limas S., A. (2011). Estabilidad del acto administrativo de contenido particular evaluada en relación con el interés general y los derechos colectivos. *Derecho y Realidad*, (17), 58-82.

López R., R. (2010). *Revocatoria directa del derecho disciplinario: un acercamiento a partir de la jurisprudencia constitucional.* Carmen de Viboral (Antioquia): Universidad de Antioquia.

Murillo A., J. (2013). *Los avances del nuevo Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011).* Carmen de Viboral: Universidad de Antioquia.

Parada V., R. (2004). *Derecho Administrativo. Parte General.* Madrid: Marcial Pons.

Pérez Z., H. (2011). *El concepto de estado social de derecho como argumento para garantizar el derecho al debido proceso*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Polo F., J. (1988). *Elementos de derecho administrativo*. Bogotá: Ciencia y Derecho.

Ramírez C., D. (2006). *Implicaciones epistemológicas de la actividad jurisdiccional (Una búsqueda racional en la aplicación del Derecho)*. Medellín: Universidad de Medellín.

Ramírez G., J. (2004). *Principios constitucionales del derecho procesal*. Medellín: Señal Editora.

Ramírez V., C. A. (2007). *El principio del non bis in ídem y su incidencia en el derecho penal y disciplinario colombiano*. Bogotá: Ibáñez.

Rivadeneira B., R. (2012). *Manual de procedimiento administrativo: según la ley 1437 de 2011*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

Rodríguez V., G. (2012). *Silencio administrativo positivo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.

Solano S., J. (2003). *Código Disciplinario Único. Ley 734 de febrero 5 de 2002*. Bogotá:  
Doctrina y Ley.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. (1994). *Sentencia 1141 del 7 de julio*. M.P. Beatriz Martínez Quintero.