

SEMINARIO DE GRADO

**LA NOTIFICACIÓN
EN EL MARCO DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Presentado por:

YENNY ALEXANDRA MONTAÑO GRANADOS

LUIS FERNANDO RIVERA ROJAS

CÓDIGOS: 3500869

3500881



**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE POSTGRADOS Y DIPLOMADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

BOGOTÁ, D.C.

ABRIL, 2014

LA NOTIFICACIÓN EN EL MARCO DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

Yenny Alexandra Montaña Granados¹
Luis Fernando Rivera Rojas²

RESUMEN

El objetivo perseguido en este análisis es profundizar en el principio de publicidad frente a la doctrina del derecho administrativo, la jurisprudencia y marco constitucional y legal, como el requisito esencial para la validez y eficacia del acto administrativo.

Para alcanzar este propósito se sintetizó solamente en el estudio del acto administrativo frente al interrogante acerca de cómo repercute el incumplimiento de la ley frente a la notificación de las decisiones emanadas de la administración.

En consecuencia tal pregunta se desarrolló frente al deber que tiene la administración para dar a conocer sus decisiones a los administrados bajo los principios de publicidad, contradicción y transparencia.

En conclusión, se destaca que uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso, es el principio de publicidad, siendo éste considerado como un mandato de optimización el cual depende fáctica y jurídicamente de la administración, siendo ella quien deba gestionar por la recta aplicabilidad de los preceptos normativos, procurando incurrir en errores procesales por falta de una política a nivel Institucional orientada a la capacitación de los funcionarios frente a los fines establecidos en la Ley 1437 de 2011.

¹ Abogada egresada de la Universidad Cooperativa de Colombia, con especialización en Derecho Procesal Penal, con correo electrónico sacaye01@hotmail.com, Asesora Jurídica de la Policía Nacional.

² Abogado egresado de la Universidad SantoTomas, Asesor Jurídico de la Policía Nacional con correo electrónico defer_chardo@hotmail.com, Abogado de la Secretaría General de la Policía Nacional.

El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general.

Palabras Clave: Acto administrativo, principio de publicidad, notificación e inseguridad jurídica.

THE NOTIFICATIONS IN ACTS OF ADMINISTRATION

ASBTRACT

The objective of this analysis is to deepen in the principle of the publicity of public law with the doctrine of public law, jurisprudence, the constitutional law and legal as the essential requirement for the validity and effectiveness of the administrative act.

To reach this purpose, it was synthesized only in the study of the administrative act, being to the question about how it impacts the breach of the law against notification of decision emanating from the administration.

Consequently this question was developed with the duty that has administration to publicize its decisions to the citizen with application of the principle of the publicity of public law, contradiction and transparency.

In conclusion, stands one of the contents of the fundamental right to duty process, is the principle of the publicity of public law, being considered as a mandate of optimization which depends on factual and legal administration, the administration have to being whom must ensure by the straight applicability of the precepts of policy, ensuring procedural errors due to lack of a policy level institutional oriented to the training of officials with the purposes set forth in the law 1437- 2011 beginning of advertising raises the knowledge of judicial and

administrative actions, both for those directly interested in them as for the community in general.

Keywords

Administrative acts, legal principle of publicity, notification and legal insecurity.

INTRODUCCIÓN

Las Autoridades Administrativas tienen como una de sus principales atribuciones la de proferir actos administrativos, los cuales son entendidos como una manifestación unilateral de la voluntad de éste como cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público de la Nación que modifica o extingue derechos, siendo estos revestidos del principio de legalidad, es decir, se garantiza a los administrados que el pronunciamiento emitido por la administración se encuentre dentro de los parámetros fijados en la Constitución y la Ley.

Por tanto, la voluntad emitida por la administración debe ser ejecutada a través del principio de publicidad, el cual está regulado en el artículo 3º numeral 9º de la Ley 1437 de 2011, precepto normativo que instituye la obligatoriedad que tienen las autoridades de comunicar, notificar y publicar sus actuaciones, para efectos de conocerlo y permitir si es del caso impugnarlo, por lo que la comunicación es un requisito de eficacia del acto administrativo.

De lo que se desprende, que a través de la notificación la administración da aplicación al principio de publicidad, consagrado en el artículo 209 de la Constitución, respecto de los actos administrativos de carácter individual, garantizando uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad. Éste, en el caso colombiano, ha sido expresamente consagrado por el constituyente al indicar que todo el que sea sindicado tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”.

Además, el principio de publicidad mereció tanta atención del constituyente, que fue consagrado por él como uno de los presupuestos de la democracia participativa colombiana (Artículo 2º) y como uno de los principios de la administración pública (Artículo 209).

De igual forma, la correcta notificación de los actos administrativos no vulnera el derecho de contradicción, pues es por medio de él, que los administrados pueden conocer las decisiones de la autoridad pública.

Así las cosas, se precisa que el legislador de forma permanente ha regulado el procedimiento de comunicación de los actos de la administración, para garantizar tanto a las partes como a terceros el conocimiento del contenido de su decisión.

Tanto ha sido la preocupación porque se cumpla con el principio de publicidad que la Corte Constitucional ha desarrollado dicho principio en la sentencia C-1114/03 del veinticinco (25) de noviembre de dos mil tres (2003, de la siguiente manera:

El principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción. Como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación.

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

término para su ejecutoria” (Sentencia T-165-01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Por último, en la misma sentencia la Corte Constitucional estableció en quienes recae la obligación de que este principio se cumpla por parte de la administración precisando lo siguiente:

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

Establecidos los principios y marco general de los actos administrativos y los efectos que él genera como requisito de validez, oportuno es destacar la necesidad de que este procedimiento sea ejecutado conforme a los medidas establecidas en las disposiciones legales, había cuenta que la problemática surge desde la ejecución y aplicabilidad por parte de la administración frente a las modificaciones que se introdujeron a las formas de comunicación de las actuaciones administrativas.

Bajo esta perspectiva, se instituye que el derecho administrativo venía siendo regulado hace más de 20 años por el Decreto Ley 01 de 1984, el cual establecía la forma de publicación, comunicación y notificación de las actuaciones administrativas, limitando a la administración a cumplir de forma taxativa los mecanismos en ella regulados, generando vacíos en la aplicabilidad del principio de publicidad.

En virtud de lo precedente, el legislador considero la necesidad de modificar la norma ibídem, profiriendo la Ley 1437 de 2011, precepto que establece la nueva

forma de publicación, citación, comunicación y notificación de las actuaciones administrativas, procurando llenar los vacíos existentes en la disposición en cita.

De conformidad con lo expuesto, se observa que las organizaciones y entidades del Derecho Público presentan falencias transicionales frente al cumplimiento del procedimiento de notificación, toda vez, que continúan dando aplicación al Decreto 01 de 1984 o la Ley 1437 de 2011, pero sin cumplir o producir los efectos que el legislador consagró.

Por tanto, se precisa que al no darse a conocer el contenido de las decisiones administrativas a sus destinatarios, bien porque están expedidas para el cumplimiento general de todos los asociados, bien porque creen derechos u obligaciones hacia una persona, o porque hayan terceros que deben saber de la existencia de las mismas, éstas actuaciones no pueden ser oponibles, sino cumplen con las ritualidades instituidas para el efecto, como quiera que la finalidad, como se dijo, es la de orientar el conocimiento de los directamente interesados frente a la existencia del acto jurídico.

De lo anterior, es pertinente establecer si: ¿La indebida notificación de los actos administrativos se podría concebir como un hecho generador de inseguridad jurídica y a su vez como una falencia en la manifestación de la voluntad de la administración?

Para efectos de resolver el anterior planteamiento, acertado es dentro de un enfoque general determinar la importancia del principio de publicidad de las actuaciones administrativas, frente a las deficiencias que genera la no aplicación del mismo.

Por consiguiente y de forma específica en este artículo se determinará los procedimientos a través de los cuales las autoridades administrativas podrán notificar sus actuaciones de carácter general como particular.

Así mismo, se estudiara cuáles son los efectos que produce el cumplimiento de los procedimientos de notificación, comunicación, citación y publicación de las actuaciones administrativas e igualmente se identificará la importancia constitucional y legal del procedimiento de comunicación, citación, notificación y publicación de las actuaciones administrativas, y por último se exhortará a las entidades estatales cuales son los medios adecuados para comunicar las actuaciones administrativas.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Esté artículo se realizó mediante la consulta directa de doctrina del derecho administrativo, la jurisprudencia y marco constitucional y legal del principio de publicidad, frente a las actuaciones administrativas buscando con dichas fuentes el análisis de la problemática generada por la indebida comunicación de los actos administrativos y las consecuencias que concibe el no cumplimiento del proceso de comunicación, publicación, citación y notificación.

El análisis estructural de la temática antes mencionada circunscribe una investigación documental de tipo secundario, la cual se efectuó desde la revisión del Decreto Ley 01 de 1984 hasta la Ley 1437 de 2011, preceptos normativos que indican como el legislador contempló el procedimiento de notificación de las actuaciones administrativas desde un enfoque netamente hermenéutico, para permitir determinar las bases sobre las cuales se presentan falencias que impiden a la administración ejercitar, establecer y ponderar la importancia de materializar el principio de publicidad frente a sus actuaciones.

Para resolver el problema jurídico planteado en este artículo se desarrolló y determinaron los presupuestos tácticos y jurídicos que permitieron desde el ámbito transicional desatar la importancia del principio de publicidad frente a la

obligatoriedad y ejecución de los actos administrativos de carácter general y particular.

RESULTADOS OBTENIDOS

EI ACTO ADMINISTRATIVO

Dentro del ámbito jurídico, es posible distinguir diferentes clases de actos. Uno de ellos es el administrativo que consiste en una declaración que se presenta de manera voluntaria, en el marco de la acción de un órgano o institución que ejerce la función pública y que tiene la particularidad de producir en forma inmediata, efectos jurídicos individuales.

Es decir, que el acto administrativo se entiende como un "Acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de un poder administrativo, distinto de la potestad normativa reglamentaria", esta definición es presentada por el profesor español Eduardo García de Enterría³. Esta expresión del poder administrativo, está caracterizada por ser una imposición unilateral, imperativa y con consecuencias jurídicas para el destinatario.

Según el jurista peruano Christian Guzmán Napurí, el acto administrativo se distingue de otras actuaciones administrativas no solo por su carácter unilateral, sino además por el hecho de generar efectos jurídicos específicos o particulares sobre los administrados, lo cual lo diferencia claramente de otras actuaciones administrativas.

Como se mencionó anteriormente, el acto administrativo es una "declaración de voluntad" para descartar posibles actividades de la administración que no sean

³Jurista español, considerado como uno de los más notables del siglo XX, es un punto de referencia indispensable en la elaboración de doctrina e investigación sobre Derecho Público.

específicamente emanaciones de la voluntad del Estado. De igual manera, al decir que es "unilateral" se diferencia de otras figuras que sí expresan la voluntad de la administración como por ejemplo los reglamentos⁴ o los contratos administrativos⁵. En Colombia, el concepto acto administrativo, es definido como "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizado por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria". (García Enterría 2010).

La definición que presenta la Corte Constitucional destaca el hecho de que no toda actuación emanada de la administración, se configura como un acto administrativo propiamente dicho; por el contrario solo tendrán tal calidad aquellos que se emitan intencionalmente en virtud de una potestad administrativa. Tesis que es amparada por el tratadista Libardo Rodríguez, (2005) el cual considera los actos administrativos son "la manifestación de la voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Por ejemplo, un decreto del Presidente de la República, una Resolución de un Ministro, una ordenanza departamental, un acuerdo municipal."(p. 235).

Es importante destacar, que la consideración anterior no enfatiza en el poder administrativo que tiene la entidad que produce el acto, si no en las consecuencias jurídicas que generan y que de él se derivan. De acuerdo con lo que los autores han mencionado frente a la definición analizada, se puede determinar que el acto administrativo en términos generales es una manifestación unilateral proveniente de la administración, orientada a generar efectos jurídicos para sí misma o para los

⁴ El Reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, en cuanto que crea normas jurídicas, el acto es simplemente una aplicación del ordenamiento jurídico a un supuesto determinado. La potestad reglamentaria no corresponde más que a aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento jurídico; en cambio el poder de dictar actos administrativos es una cualidad general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse.

⁵ José Alejandro Bonivento Fernández (2004) define el **contrato administrativo o público** es un tipo de contrato en el que al menos una de las partes es la administración pública, cuando actúa como tal, y en el que está sometida a un régimen jurídico que coloca al contratante en una situación de subordinación jurídica frente a la Administración. El acto administrativo es esencialmente un acto unilateral, emana de la voluntad única de la Administración, mientras que los contratos y convenios son el fruto del acuerdo de varias voluntades, entre ellas la de la Administración; se trata por tanto de una declaración bilateral.

ciudadanos. El acto administrativo contiene elementos que constituyen el conjunto de características esenciales las cuales le proporcionan validez y eficacia. Dichos elementos son: en primer lugar la legitimación, esto significa que solo tendrán competencia para proferir actos administrativos los funcionarios públicos que tengan una investidura legítima, dada por la entidad a la que pertenecen y a través de la cual ejercen la voluntad del órgano estatal; segundo la motivación: se refiere a las razones de *facto*⁶ y legales que previamente debe tener presente la administración, y las cuales le sirven de fundamento al expedir un acto administrativo o a la hora de tomar una decisión.

Es forzoso mencionar, la diferencia que existe entre motivación y motivos: la motivación se entiende como la actitud que adopta la administración frente a los argumentos que se presentan para tomar una decisión; argumentos que constituyen el motivo del acto. Tercer elemento tenemos el contenido del acto: esto hace referencia al resultado final obtenido, luego de haberse tenido en cuenta todos los componentes que conforman el acto administrativo y los cuales constituyen la materialización de la decisión que se toma en el mismo acto; cuarto el fin: con este se busca que todos los actos administrativos persigan unos objetivos claros y específicos, éstos deben promover que dicha finalidad lleve de manera intrínseca, directa o indirectamente la defensa del interés general y no del interés particular y quinto la forma: que se refiere a los requisitos y formalidades dispuestas en la ley, que se deben configurar para que se produzca un acto administrativo. Al respecto, vale la pena mencionar que en la Ley 1437 de 2011, se manifiesta la posibilidad de proferir actos administrativos a través de medios electrónicos, caso en el cual se deberá cumplir con lo que ordena la norma para la emisión de estos.

Todo acto, debidamente expedido se caracteriza por ser en principio irrevocable y que obliga a la entidad que lo profirió y al administrado afectado, a su debido

⁶«**De facto**» es una locución latina que significa literalmente «de hecho», Estas expresiones permiten oponer situaciones jurídicas a situaciones de mero hecho. Jean Vicent Raymond Guillen/ Editorial Temis S.A.

cumplimiento. De la misma forma, deben proceder en su contra los recursos de la vía administrativa es decir, recurso de reposición, apelación y queja.

Para mayor ilustración se establece que los recursos administrativos se definen conforme se preceptúa en el artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, así:

Reposición: Es una garantía legal que le permite al ciudadano solicitar ante la misma autoridad que profirió el acto administrativo que lo afecta, la aclaración, corrección, adición o revocatoria de la decisión adoptada. Este recurso deberá ser interpuesto de forma escrita o a través de medios electrónicos en un plazo no mayor a diez (10) días, contados éstos a partir de la notificación del acto administrativo objeto de debate. Por su lado, para aquellos actos producto del silencio administrativo se podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento siempre y cuando no se haya hecho uso de las acciones judiciales del caso, esto en virtud, de lo establecido en el artículo 76 de la enunciada Ley.

Apelación: Es un derecho que tiene el ciudadano para solicitar ante el superior jerárquico de la autoridad que profirió el acto, que revise el mismo, para lo cual podrá solicitar se aclare, se corrija, se adicione o se revoque el pronunciamiento administrativo. Los actos administrativos proferidos por funcionarios públicos que no tengan superior jerárquico por ser éstos la cabeza de la entidad, no serán susceptibles de apelación. Este recurso se deberá radicar ante el mismo funcionario que profirió el acto administrativo, y se podrá interponer directamente o de forma subsidiaria en caso que habiéndose interpuesto recurso de reposición éste no este llamado a prosperar; los términos para hacer uso de esta garantía procesal son los mismos descritos para el recurso de reposición.

Queja: Estará facultado para interponer el recurso de queja, aquellas personas a las que se les ha negado la apelación, éste recurso es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

Los recursos se deberán presentar con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 77 de la Ley 1437 del 2011, so pena de ser rechazados por improcedentes.

No obstante lo anterior, se precisa que los actos administrativos debe tener una estructura legal, que se debe ver reflejada en el sometimiento a una norma superior. Estos deben ser expedidos por un funcionario competente, en caso contrario se configura una causal de nulidad. Se deben también observar las exigencias formales que conlleva la presentación de un acto administrativo. La ley señala formas de manifestación de la voluntad pública, pero dicho acto debe reunir aspectos esenciales cuya omisión da lugar a vicios de forma que pueden hacerlo revisable ya sea en sede administrativa o en sede judicial.

Por otra parte, se debe garantizar la participación del individuo en la decisión que lo afecta, para tales efectos, la administración deberá velar por el cumplimiento del derecho de audiencia y defensa del interesado (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Art. 3). En otras palabras se deberá garantizar al comprometido, un respeto irrestricto al debido proceso (Constitución Política de Colombia. Art 2, Inc 1).

En este orden de ideas, en la actividad administrativa, es indispensable la existencia de causa, que consiste en la previsión legal y en las razones a que la conducta debe tender. Así, la causa legal, es el motivo expreso o implícito, que lleva el servidor público a proferir un acto administrativo. Igualmente es indispensable que el acto administrativo tenga un Objeto Legal, al respecto, el Código Civil (Art. 1517) dispone que *“la declaración de voluntad eficaz, busca dar, hacer o no hacer cierto acto o conducta”*. De esta forma, la conducta administrativa, en consecuencia, debe encaminarse a la realización de los fines que la Constitución Política señala (Art. 2).

La estabilidad del acto administrativo es la garantía del administrado afectado por el acto, ante la administración pública. Esta estabilidad desaparece, cuando hay en

él, vicios que afectan su validez o eficacia. Estos según la dificultad, dan lugar a extinción del acto por revocación en sede administrativa, o anulación en sede judicial. En sujeción al principio de legalidad, la administración goza de la facultad para revocar sus actos administrativos, por quien los expidió o por su superior jerárquico, facultad que es sometida a rigurosas exigencias, so pena de incurrir en las causales enunciadas en líneas anteriores.

LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN

Como se mencionó en líneas precedentes, el objetivo de este artículo es el de hacer visible la falencia de los órganos del Estado en relación con la comunicación, publicación y notificación del acto administrativo, como quiera que la indebida forma de realizarlo, se podría concebir como un hecho generador de inseguridad jurídica y a su vez como una falencia en su manifestación de voluntad.

El modo de comunicar a los ciudadanos, de manera personal o colectiva, la existencia un acto administrativo, constituye un requisito fundamental para la seguridad y estabilidad jurídica, y se considera una condición legal de la eficacia del acto. Así como lo expresa el numeral once del artículo tercero de la Ley 1437 del 2011: "las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán de acuerdo con este código las irregularidades procedimentales que se presentan en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa".

Las autoridades administrativas están obligadas a comunicar, publicar y notificar sus actos, por lo tanto la notificación es un deber jurídico de la entidad que profirió la comunicación que si bien, no afecta a la validez, pero sí a su eficacia. La debida publicación y comunicación es una condición de eficacia del acto, pero además es un " *sine qua non*" para proceder a la ejecución de éste.

Desde el punto de vista de su alcance y exigibilidad, el principio de publicidad se realiza de dos maneras: Por una parte a través de la notificación de las decisiones que se adopten, a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativa. La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes o terceros interesados, las decisiones proferidas por una autoridad pública. El acto de notificación tiene como finalidad, garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se asegure a los involucrados los derechos de defensa, contradicción e impugnación. Desde ese punto de vista, la notificación, más que pretender formalizar la comunicación del inicio y desarrollo de una determinada actuación, lo que busca es legitimar en sí misma, las decisiones que se tomen y amparar el ejercicio pleno de las garantías sustanciales y procesales.

De otro lado, el principio de publicidad se realiza también mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y de exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley. Se trata en este caso, del deber impuesto a las autoridades de divulgar a la opinión pública, el contenido y efecto de sus decisiones, salvo en los casos en los que exista reserva legal. De ese modo, además de las notificaciones como actos de comunicación procesal, el principio de publicidad se materializa también mediante el reconocimiento del derecho ciudadano a enterarse de las decisiones tomadas por las autoridades, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico. En este segundo caso, “el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder”.(Sentencia C-012 de 2013)

La jurisprudencia ha conceptualizado sobre la finalidad de la notificación, definiéndola como el medio de asegurar el verdadero, real e íntegro conocimiento por parte de los destinatarios de los actos administrativos, de su verdadero contenido.

Surge a continuación el problema de determinar su naturaleza jurídica, y concretamente, si estamos en presencia de un acto administrativo o no. La solución a este interrogante fue objeto de pronunciamiento por el doctor García de Enterría (2010), donde afirma que *“la notificación es una declaración de conocimiento, a través de la cual se comunica al interesado una previa resolución”*, por lo tanto un acto administrativo es independiente del acto notificado, y de ahí que tenga un

contenido propio, incluyendo la exigencia de que se presenten en ella los recursos procedentes y las formalidades para su debido cumplimiento, ajenas al acto notificado.

El plazo establecido para que la notificación deba cursarse, es de diez días a partir de la fecha en que el acto sea proferido. No obstante, si este plazo por diferentes circunstancias se ve superado, la Administración no determinará la nulidad de la notificación, porque se trata de una irregularidad no invalidante. La fecha de la notificación será de todas formas, la de la recepción efectiva por parte del destinatario. De manera que mientras no se tenga constancia que este ha recibido, no se puede empezar a ejecutar el acto.

En cuanto al contenido de la notificación es importante que se establezca la providencia que se pretenden notificar, la autoridad que la profirió, el contenido de ésta, los recursos que proceden contra la decisión, ya que en caso contrario la notificación será defectuosa y no producirá efecto alguno. Esto constituye una exigencia lógica, pues sí lo que se pretende es garantizar el conocimiento por parte del interesado de la resolución o del acto que le afecta, sólo conociendo íntegramente su contenido, este podrá recurrir a los derechos que le asisten en defensa legítima de sus intereses. Esto debe ser interpretado como que se excluye cualquier posibilidad de presentar una notificación parcial, que podría consistir en la simple comunicación del fallo. Si a la notificación le faltan algunos de estos requisitos, se estará en presencia de una notificación defectuosa, por lo que el acto que se notifica carece de eficacia.

De otra parte, al presentarse una deficiente actuación administrativa que impida que los administrados conozcan efectivamente el contenido de las decisiones que les interesan, la ley confiere la posibilidad que la autoridad mediante otras formas de notificación (aviso, medio electrónico o por estrados) pueda dar a conocer sus decisiones y por ende que estas sean controvertidas en caso de presentarse inconformidades por el directamente afectado.

Cabe establecer que actualmente junto a la notificación personal (a través de un funcionario), es válida la notificación por oficio, carta, telegrama y "por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado" (Corte Constitucional sentencia C-640 del 13 de agosto de 2002). Sin embargo, se reitera que es deber de la administración, notificar a los interesados todas las decisiones que afecten sus derechos e intereses legítimos.

En este orden de ideas, se precisa que las modalidades de notificaciones existentes son: notificación personal, notificación por aviso, notificación por correo electrónico, notificación por estrados y publicación-notificación. La notificación personal es la que exige el contacto presencial entre el funcionario notificador y el destinatario de la decisión, la cual es permitida realizar por correo postal sistema que ha terminado por imponerse como quiera que es considerado como el medio idóneo para tener un registro sobre la fecha a partir de la cual el acto administrativo produce efectos. En cuanto al lugar de las notificaciones, en los procedimientos esta, que a solicitud de los interesados, se llevará a cabo el envío de la notificación en el lugar que éste haya indicado en la solicitud. Cuando esto no es posible, la notificación se realizara en cualquier lugar adecuado para tal fin como el lugar de trabajo y por cualquier medio.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, si este no se encuentra en el momento, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en él y haga constar su identidad. La Jurisprudencia establece que lo fundamental en estos casos, es acreditar que el interesado o su representante han recibido la notificación del acto. Sin embargo no serán válidas las notificaciones, cuando no conste en ellas la firma de alguien que identifique al receptor y la aceptación de que éste se hace cargo de la notificación. Tampoco será válida la notificación enviada por correo certificado con entrega a un tercero o cuando el sobre certificado se devuelva por que el destinatario está ausente.

Si se intenta realizar la notificación y ésta es rechazada, se debe dejar constancia en el expediente y se da por surtido y efectuado el trámite. Esto quiere decir, que se le otorga el mismo valor como si la hubiera recibido, de esta forma empiezan a contar el plazo de cinco días para que el interesado se acerque a notificarse. Si finalmente se desconoce la dirección sobre el destinatario del acto administrativo, la información se publicara en la página electrónica o en el lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco días.

De no ser posible esta notificación la ley ha contemplado un sistema subsidiario denominado notificación por aviso (segunda forma de notificación), la cual es procedente transcurridos los cinco días del envío de la notificación y el ciudadano no ha comparecido, acto que debe contener la fecha del proferimiento de la decisión, lo que se notifica, la autoridad que la expedido, los plazos respectivos, los recurso que proceden en contra de ella y la advertencia de que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. En el otro evento en que procede este tipo de notificación es cuando se desconozca la información sobre el destinatario, circunstancia que llevará a que la notificación se publique en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el termino de cinco días, con la advertencia de que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. (Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011). Cuando el domicilio registrado del interesado es el de un país extranjero, la notificación se publicará en un lugar de amplia circulación del Consulado o Embajada del respectivo país.

De otra parte, el trámite de notificación podrá realizarse a través de medios electrónicos con la finalidad de garantizar mecanismos eficientes y eficaces que permitan tanto a la administración como al administrado garantizar el conocimiento de actuación proferida por una entidad pública, este procedimiento debe ir acompañado de la dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin, sino lo hace las autoridades continuaran la actuación por este medio, a

menos que el interesado solicite recibir notificación o comunicación por otro medio diferente (artículo 53 y 54 de la ley 1437 de 2011).

Sobre este particular, oportuno es resaltar que los efectos jurídicos del uso de nuevas tecnologías permiten ver el avance de la informática como medio de comunicación, elemento que si bien ha sido desarrollado en leyes anteriores como para el caso de la ley estatutaria de administración de justicia no podemos interpretar la norma de una forma aislada, toda vez que permite a la administración comunicar sus actuaciones de forma ágil sin que medien presupuestos distintos a la voluntad del destinatario.

Así mismo la disposición objeto de análisis (Ley 1437 de 2011), contempla la posibilidad de realizar la notificación por estrados, la cual es procedente tan solo en audiencia pública, esta es considerada una forma de notificación verbal, de la cual se debe dejar constancia en el expediente, así como de las decisiones adoptadas y de las circunstancias de que dichas decisiones quedarán notificadas, de lo que se desprende que esta queda en firme al día siguiente, término en el cual se iniciara el conteo para la interposición de los recursos (artículo 67 Ley 1437 de 2011).

Por último la publicación-notificación de los actos de carácter general, consiste en publicar en un diario oficial, una superficial indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados puedan comparecer en el plazo que se señale, con el propósito de que allí amplíen y conozcan el contenido completo del acto de forma que se deje constancia de tal conocimiento; sus efectos serán obligatorios a partir de la comunicación oficial, bien sea, en el diario o en las gacetas territoriales según el caso, toda vez que 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, resultaría violatorio del artículo 29 de la constitución política conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencia C-096 de enero 31 del 2001 (Artículo 61 Ley 1437 de 2011).

No obstante, se acentúa que el acto administrativo nace a la vida jurídica en el momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión; es decir, el acto administrativo existe desde su expedición, pero para que sea eficaz y pueda aplicarse; la administración está en el deber de hacerlo conocer, con el fin de que pueda ser exigible; que sus destinatarios se enteren de su contenido y lo acaten o puedan impugnarlo a través de los correspondientes recursos o acciones (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Epx3086 de agosto de 14 de 2003).

Resumido lo anterior, a *prima fase* se subraya que la indebida notificación de los actos administrativos contraria los principios constitucionales y legales generando con ello inseguridad jurídica frente a sus actuaciones, que a todas luces permite que los directamente afectados con las decisiones, acudan ante entes jurisdiccionales para invalidar y retrotraer el procedimiento anómalo que generó la administración.

De ahí que, existe una responsabilidad por parte de la entidad pública al tener el deber de solucionar en sede administrativa las deficiencias que se generan en el procedimiento efectuado para desarrollar el principio de publicidad, por ello y a efectos de evitar la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, se propone las siguientes alternativas:

Cuando la notificación es defectuosa se pueden generar dos situaciones: 1- Que el interesado se dé por enterado del acto y oportunamente interponga los recursos que procedan contra el mismo, evento en el cual, se puede afirmar que se configura un saneamiento de la notificación o que se ha dado la notificación por conducta concluyente. 2- Que el interesado impugne ante la misma Administración el acto de notificación, cuya consecuencia sería que la notificación volviera a surtir de forma legal, pues mientras esto no ocurra, el acto no puede cumplirse o ejecutarse. Por lo anterior, se entiende que no se dará por efectuada la notificación que no cumpla con los requisitos establecidos para ello, tampoco producirá efectos legales la

decisión. Esta expresión debe entenderse en el sentido de su ineficacia y no de su validez, como se ha resaltado anteriormente.

No obstante, todas las notificaciones defectuosas son convalidables, lo que quiere decir que "surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución objeto de la notificación, o cuando interponga el recurso procedente, por lo tanto, la notificación defectuosa solo puede convalidarse si el interesado manifiesta haber conocido la resolución o el acto por otros medios, o si interpone el recurso que procede (Sentencia Corte Constitucional T-420 de 1998 y C-460 del 2002).

Si no se produce la subsanación, ni el interesado se da por notificado, el acto no adquiere firmeza, por lo que se mantiene de manera indefinida la posibilidad de recurrir contra el mismo y se tendría que intentar presentar nuevamente la notificación si se quiere que el acto produzca todos sus efectos. Al respecto el Doctor Juan Ángel Palacio Hincapié ha expresado que: "mientras un acto no se ha notificado, no puede ejecutarse la decisión, es decir, el acto no es eficaz, pero es válido".

La administración podrá establecer otras formas complementarias a través de los restantes medios de comunicación, pero que no excluyen la obligatoriedad de notificar conforme a lo que preceptúa la Ley. Se concluye entonces que la administración legítima su actividad, cuando publicita sus decisiones y las pone bajo el conocimiento de la ciudadanía, de forma que este procedimiento genere transparencia y por ende seguridad jurídica, de manera que los administrados puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones legales.

Por consiguiente, la administración al no cumplir con los parámetros constitucionales y legales relacionados con la publicidad y comunicación de sus actuaciones, conforme lo establece los presupuestos enunciados en líneas anteriores, se determina que la indebida notificación genera efectos adversos al

principio de transparencia contemplado en el artículo 3, numeral 8 de la Ley 1437 del 2011, el cual consiste en que toda persona puede conocer las actuaciones de la administración salvo reserva legal; por tanto las autoridades administrativas deben dar a conocer al público en general de forma permanente sus actos, contratos y resoluciones, mediante los medios establecidos en la Ley y así materializar y ejecutar las decisiones emanadas de las autoridades (artículo 3, numeral 3 Ley 1437 del 2011).

De lo que se desprende, que el principio de publicidad ha sido objeto de varios pronunciamientos realizados por la Honorable Corte Constitucional, resaltando la Sentencia C-980 de 2010, providencia que preceptúa “las actuaciones de la administración en relación a dicho principio y se establecen las garantías necesarias para garantizar el derecho fundamental al debido proceso”⁷. En virtud del citado principio de publicidad, se le impone a las autoridades judiciales y administrativas, el deber de hacer conocer a los administrados y a la comunidad en general, todos los actos que aquellas profieran en ejercicio de sus funciones y que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación, sanción o multa.

El principio de publicidad se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, en él se reconoce el carácter de garantía mínima al debido proceso, cuando afirma que toda persona tiene derecho a “*un debido proceso público sin dilaciones injustificadas*”. De igual forma, los artículos 209 y 228 del mismo ordenamiento superior, le atribuyen la condición de pilar fundamental de la función pública, al disponer en su orden que la actividad administrativa se

⁷El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. Corte Constitucional. Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En Colombia, “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”.

desarrollará, entre otros, con fundamento en el principio de “*publicidad*”, y que las actuaciones en la administración de justicia “*serán públicas y permanentes*”.

Siendo este también conocido como instrumento indispensable para la realización del debido proceso, exige proferir decisiones debidamente motivadas en aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los diferentes sujetos procesales, con el interés jurídico de actuar a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley. Esto en contraposición a la presunción de algún proceder secreto de las autoridades, que resulta contrario al Estado de Derecho. El principio de publicidad no se constituye en una simple formalidad procesal, sino en un concepto de eficacia de dicha actividad y en un mecanismo para propender por la efectividad de la democracia participativa.

En la Sentencia C-957 de 1999, la Corte se refirió al principio de publicidad en los siguientes sentido:

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, la certeza y seguridad jurídica exigen que las personas puedan conocer, no sólo la existencia y vigilancia 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.

De igual forma se pronunció la Corte en la Sentencia C-1114 de 2003, dispuso:

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

mantener reserva sobre ciertos documentos oficiales (Artículo 74), tal como ocurre con la investigación penal.

En cuanto a los elementos subjetivos de la notificación, la misma habrá de cursarse por la entidad competente, que hubiera dictado el acto administrativo o, en su defecto, por cualquier otro. El hecho de que el acto no haya sido notificado por el órgano competente, no pierde eficacia. En todo caso se está ante un supuesto de irregularidad formal, carente de trascendencia como para provocar la anulabilidad, aunque se aplicarían los efectos del silencio administrativo⁸.

CONCLUSIONES

El hecho generador de inseguridad jurídica se presenta cuando la administración omite el procedimiento de comunicación, publicación y notificación de los actos administrativos, basados en presupuestos generadores de costumbre sin que medie el imperio de la ley, toda vez que el no constituirse o configurarse una política de capacitación frente a los funcionarios públicos, sobre la importancia del principio de transparencia en la forma de comunicación de las actuaciones administrativas, genera efectos jurídicos y administrativos contrarios a los fines estatales.

El acto administrativo es perfecto cuando cumple con las formalidades que se exigen para su producción, la eficacia tiene formalidades procedimentales, luego para que produzca efectos el acto administrativo hacia terceros, se debe realizar la correcta notificación, como quiera que este indebido procedimiento genera que el acto administrativo sea válido pero no eficaz.

⁸Se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública (Estado, Ayuntamiento, Gobierno...) puede darse el caso de que ésta no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es positivo, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo lo más corriente es que el silencio administrativo sea negativo, en cuyo caso el ciudadano sabe que, transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores. El silencio administrativo es una de las formas posibles de terminación de los procedimientos administrativos. Lo característico del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la decisión al interesado dentro de un plazo determinado. (artículo 83 y 84 de la ley 1437 de 2011)

Con esta afirmación se consolida que abstenerse de publicar las actuaciones administrativas o realizarlas de forma contraria a las disposiciones legales produce a todas luces una violación del principio del debido proceso y por ende una incorrecta interpretación frente a la manifestación de la voluntad de la administración.

De ahí que, una de las más grandes consecuencias de la falencia procedimental en el trámite anormal de la notificación de los actos administrativos, es que se configura una causal de nulidad por el incumplimiento de las formalidades previstas en la Ley, toda vez que los requisitos que garantizan la veracidad del acto, la igualdad de los interesados, el derecho al debido proceso y contradicción y la publicidad de los mismos es el conocimiento directo por parte de sus destinatarios.

Finalmente, es oportuno que la administración analice y evalúe la importancia de capacitar a sus funcionarios para el desarrollo del trámite de comunicación, publicación y notificación de los actos administrativos, generando con ello que sus actuaciones no adolezcan de vicios procesales que afecten el ejercicio directo de la voluntad de la administración.

Así mismo, se ultima que las entidades públicas en virtud de la Ley 1437 de 2011, deberán resolver en sede administrativa, las falencias que generen sus actuaciones, para evitar congestiones en los despachos judiciales, que afecten no solamente la imagen institucional, sino presupuestos de orden patrimonial.

BIBLIOGRAFÍA

TAFUR GALVIS, Álvaro. Estudios de Derecho Público. Ediciones Gustavo Ibáñez C. LTDA. Bogotá D.C. 1997.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro Antonio. Anulación de los actos de la administración pública. Ediciones doctrina y ley LTDA. Bogotá D.C. 2004

BREWER-CARIAS, Allan R. Principios del procedimiento administrativo en América Latina. Universidad del Rosario, Editorial Legis. Bogotá D.C. 2003.

JUAN ANGLE PALACO HICAPIÉ. Derecho Procesal Administrativo. 8 Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo. 4 Edición. Universidad Externado de Colombia.

IVAN MAURICIO FERNANDEZ ARBELAEZ. Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Universidad la Gran Colombia. Volumen I.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Constitución Política de Colombia 1991. Editorial Leyer. Bogotá D.C. 2005

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – Edición Leyer.