



Función Pública

Sentencia 03843 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Rad. No.: 25000-23-42-000-2017-03843-01 (AC)

Accionante: Municipio de Girardot - Cundinamarca

Accionado: Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot

Referencia: No Incurre en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente judicial con vulneración del debido proceso, la autoridad judicial que en providencia tuvo por no contestada la demanda en una acción popular al considerar que el término de traslado debía contarse desde la fecha de la notificación por correo al buzón electrónico de la entidad estatal y no una vez vencido el plazo de 25 días contados a partir de la misma notificación.

La Sala procede a decidir la impugnación interpuesta por el Municipio de Girardot - Cundinamarca, contra el fallo de tutela de 24 de agosto de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda- Subsección F, que negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso.

I. SOLICITUD

El Municipio de Girardot, Cundinamarca, a través de apoderado judicial, solicitó la protección de su derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, pidió que: "*se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de acción popular con radicado nro. 2017-0004, desde el auto de 16 de mayo de 2017*".

Lo anterior, en razón a que el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Girardot tuvo por no contestada la demanda presentada por la entidad territorial y se abstuvo de computar el término de traslado según lo previsto en el artículo 199 del CPACA.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

En auto de 10 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “F”, admitió la acción de tutela. En consecuencia, dispuso notificar al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot.

El 14 de agosto de 2017, la Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Girardot rindió informe sobre la acción de tutela interpuesta, en el cual solicita que ésta sea negada por los siguientes motivos:

Aseveró que el auto que admite una acción popular se entiende notificado personalmente cuando se genera el acuse de recibo del mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

Aclaró que el artículo 198 del CPACA prevé que el auto que admite la demanda se debe notificar personalmente al demandado y como quiera que la notificación personal establecida para la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la prevista en el artículo 199 *ibidem*, la misma debe efectuarse a través de correo electrónico dispuesto para tal fin, independientemente del tipo de providencia de que se trate.

Expresó que el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 señala expresamente que cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien haya delegado la facultad para recibir notificaciones, según lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

II. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, en sentencia de 24 de agosto de 2017, negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso por los siguientes motivos:

Explicó que en materia de acciones populares la aplicación de las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011 solo es posible bajo los siguientes supuestos: i) que el asunto no esté regulado de manera especial en la Ley 472 de 1998, y ii) que las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 que deban aplicarse de manera supletoria no se opongan a la naturaleza y a la finalidad de la acción popular.

Consideró que la regla prevista en el inciso quinto del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, permite establecer que el término de 25 días allí previsto no se acompaña con la naturaleza constitucional de las acciones populares, como tampoco con los principios de celeridad, economía y eficacia que informan el procedimiento impuesto por la Ley 472 de 1998.

III. IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado del Municipio de Girardot presentó impugnación, y como argumentos de disenso con la decisión expresó los siguientes:

Adujo que si la voluntad del legislador hubiese sido que la notificación a las entidades públicas se practicara de forma diferente, hubiera expresado tal salvedad en el texto de la norma, pero sencillamente estableció que éstas se deben notificar según el procedimiento regulado en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

Manifestó que es claro que la Ley 472 de 1998, en el artículo 22 establece el término de traslado de 10 días para contestar la demanda. Sin embargo, ese término sólo debe empezar a correr después de vencido el término común de veinticinco (25) días de surtida la última notificación, como lo establece el legislador en el artículo 199 del CPACA.

Aseveró que la aplicación de las normas del CPACA no se opone a la naturaleza de las acciones populares, en tanto que este nuevo código reguló de manera específica la acción popular al catalogarla como un medio de control más.

Indicó que el *a quo* no realizó una valoración de las leyes 472 de 1998, 1437 de 2011 y 1564 de 2012 para dilucidar cuál es la voluntad real del legislador en el caso concreto, ni tuvo en cuenta la jerarquía normativa establecida en la Constitución Política que le permitiera realizar una verdadera labor interpretativa que ofreciera claridad frente al caso concreto.

Relató que se desconoce el precedente fijado por el Tribunal Administrativo del Casanare, en el cual había aplicado el artículo 199 del CPACA para efectos de contar el término de traslado.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto por el numeral segundo del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 y en virtud del numeral 6º del artículo 1º del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones, esta Sala es competente para conocer del presente asunto.

IV.2. HECHOS

El 17 de enero de 2017, el ciudadano Rodrigo Medina Rodríguez radicó una acción popular en contra del Municipio de Girardot, la cual correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Girardot, despacho judicial que profirió auto admsirio el 24 de enero de 2017.

El 15 de febrero de 2017, el Municipio de Girardot fue notificado mediante correo electrónico de la admisión de la demanda.

El 6 de abril de 2017, el Municipio de Girardot radicó escrito de contestación a la demanda.

Mediante providencia de 16 de mayo de 2017, el juzgado demandado tuvo por no contestada la demanda por parte del Municipio de Girardot y la señora Ana Lucia Carvajal Barrios, y fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento.

El 20 de junio de 2017, el apoderado del Municipio de Girardot interpuso recurso de reposición contra el auto que tuvo por no contestada la demanda, con fundamento en que si bien la acción popular se encuentra regulada por una normativa especial, el legislador dispuso que tratándose de la notificación del auto admsirio de la demanda a entidades públicas, deben seguirse las reglas previstas en el CPACA.

En auto de 13 de junio de 2017, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Girardot negó el recurso de reposición con fundamento en que el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 establece que el traslado al demandado es de 10 días, dentro de los cuales debe ser contestada la demanda. También expuso que el artículo 6 de la Ley 472 de 1998 reviste a la acción popular de un trámite preferencial, razón por la cual, los términos concedidos en dicha regulación especial son únicamente los allí establecidos.

El 20 de junio de 2017, el Municipio de Girardot presentó solicitud de nulidad procesal de todo lo actuado desde el auto de 16 de mayo de 2017, con fundamento en que según el CPACA, el término para contestar la demanda sólo empezará a correr a partir del vencimiento del término común de 25 días de surtida la última notificación.

Por medio de auto de 10 de julio de 2017, el juzgado demandado rechazó de plano la nulidad presentada, en razón a que no se encontraba prevista como causal en el artículo 133 del C.G.P.

Inconforme con las anteriores decisiones, la parte actora interpuso la presente acción de tutela, solicitando declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto adiado 16 de mayo de 2017, por medio del cual se tuvo por no contestada la demanda en la acción popular de la referencia.

En este orden de ideas el actor manifiesta la configuración de un defecto sustantivo, en tanto que el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 establece que para la notificación de las acciones populares cuando se trate de entidades estatales deben seguirse las reglas establecidas en el CPACA, código que en su artículo 199 prevé que el término que conceda el auto notificado para contestar la demanda sólo comenzará a correr al vencimiento del término común de 25 días de surtida la última notificación, norma que no se tuvo en cuenta en la providencia judicial demandada al conceder solamente 10 días contados a partir de la notificación del auto admisorio para contestar la demanda.

IV.3. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado en la impugnación y en la acción de tutela, a la Sala le corresponde resolver: ¿Incluye en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente judicial con vulneración del debido proceso, la autoridad judicial que en providencia tuvo por no contestada la demanda en una acción popular al considerar que el término de traslado debía contarse desde la fecha de la notificación por correo al buzón electrónico de la entidad estatal y no una vez vencido el plazo de 25 días contados a partir de la misma notificación?

IV.4. ANÁLISIS

IV.4.1. Defecto sustantivo

Tal como lo ha definido la Corte Constitucional en la Sentencia T-781/11, “(...) se podría configurar un defecto sustantivo siempre que: (i) la decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, por ejemplo, ora porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada constitucional; (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) cuando se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; (iv) cuando la norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicable; o finalmente, (v) en el evento en que, no obstante la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.”

Las consideraciones anteriores suponen, adicionalmente, que no se trata simplemente de la apreciación que el juez de tutela tenga sobre la disposición aplicable, o sobre la manera en que ella debe ser interpretada, pues tales apreciaciones están reservadas a los jueces de instancia, especializados en la materia. Bajo tales parámetros, si la aplicación de una disposición en particular en la jurisdicción competente para resolver el caso resulta de su análisis razonable y lógica, no hay lugar a configurar el defecto sustantivo, como tampoco él se configura cuando la interpretación que se le da a la fuente formal que se utiliza para resolver el caso es igualmente razonable y lógica.

Con lo anterior se quiere significar que no le corresponde al juez de tutela entrar a debatir la fuente formal aplicable a la interpretación que de ella hacen los jueces especializados, cuando de la lectura de la providencia se observa una aplicación o interpretación razonable, pues ello está dentro de la autonomía funcional del juez llamado a resolver el caso. La interpretación del juez de tutela se circunscribe, por el contrario, a evitar la arbitrariedad, que se presenta cuando, sin motivación alguna, el juez de conocimiento decide en los términos expuestos en líneas atrás.

Desde esta óptica, quien alegue que una providencia ha incurrido en defecto sustantivo o material susceptible de tutela no puede limitarse a

expresar su parecer sobre la norma que debe ser aplicada, o sobre el significado y el sentido que a ella deba dársele, pues tiene la carga de demostrar la arbitrariedad en que ha incurrido la sentencia que ataca. Ya sea indicando de manera contundente la razón por la cual tal providencia se funda en norma indiscutiblemente aplicable al caso concreto, o poniendo de presente la sentencia con efecto erga omnes que definió el alcance de la norma aplicable de manera distinta a como lo hace la sentencia cuestionada; o detallando las disposiciones que fueron desatendidas y que eran necesarias para efectuar una interpretación sistemática; o exponiendo de manera inobjetable las razones por las cuales la norma indiscutiblemente pertinente fue inobservada y por ende inaplicada, o finalmente, los efectos que el legislador expresamente ha dado a la norma y que son distintos a la situación fáctica planteada.

En el caso concreto, el Municipio de Girardot alega que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de dicho municipio vulneró su derecho fundamental al debido proceso, toda vez que no tuvo en cuenta el inciso 5 del artículo 199 del CPACA para contabilizar el término para contestar la demanda dentro del proceso de acción popular nro. 25307-3340-003-2017-00004-00, de conformidad con el cual, una vez recibido el mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales: *"las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado y el traslado o los términos que conceda el auto notificado, sólo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación."*

A juicio del demandante, en caso de tenerse que surtir la notificación personal a una entidad estatal, el legislador dispuso que todo lo relacionado con esta instancia procesal debía realizarse conforme con las normas del estatuto procesal administrativo según lo prevé el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 así:

"Artículo 21º.- Notificación del Auto Admisorio de la Demanda. (...) Cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo. (...)"

Precisamente sobre esta objeción el juzgado de instancia se manifestó, argumentando lo siguiente en el auto de 13 de junio de 2017, por medio del cual resolvió el recurso de reposición:

"Del análisis de las normas presuntamente vulneradas, se concluye que el auto que admite la presente acción popular se entiende notificado personalmente cuando se genera el acuse de recibo del mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

De otro lado, el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 dispone que el traslado al demandado es de diez (10) días dentro de los cuales la demanda debe ser contestada; de lo cual se desprende que, para el auto que admite la acción popular no corre el mismo término de veinticinco (25) días otorgados a los autos admisarios de los procesos ordinarios, como quiera que la norma que regula la Acción Popular consagra un término especial; por consiguiente, el traslado o los términos que conceda el auto que admite la Acción Popular comenzarán a correr una vez se surta la notificación personal del mismo, mediante mensaje de datos dirigido al correo electrónico para recibir notificaciones judiciales.

Adicionalmente se debe aclarar que, el Despacho no se remite caprichosamente al artículo 199 del CPACA para efectuar la notificación del auto que admite la acción popular, toda vez que tal y como lo dispone el artículo 198 de la misma normativa, el auto que admite la demanda se debe notificar personalmente al demandado y como quiera que, la notificación personal establecida para la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la consagrada en el artículo 199 del CPACA, la misma debe efectuarse a través del correo electrónico dispuesto para tal fin, independientemente del tipo de providencia que se trate; de igual forma, es preciso el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 al señalar que: "cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien este haya delegado la facultad de recibir notificaciones todo de acuerdo con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo."

Descendiendo al caso concreto, tenemos que el auto que admitió la acción popular fue proferido el día veinticuatro (24) de enero de 2017, el cual fue notificado por correo electrónico con copia de la demanda al MUNICIPIO DE GIRARDOT tal y como se desprende del acuse de recibido del mensaje de datos obrante en el expediente a folio 57; por consiguiente conforme lo disponen los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 1437 de 2011 la notificación personal del auto que admitió la demanda y la copia de la misma se surtió eficazmente el día 15 de febrero de 2017 y el término para su contestación feneció el 01 de marzo del presente año habiendo sido radicada en la Secretaría de esta Juzgado el 6 de abril del año en curso, razón por la cual este Despacho tuvo por no contestada la demanda por el Municipio de Girardot y procedió a fijar fecha para llevar a cabo audiencia de Pacto de Cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez que la demanda no fue contestada

dentro del término legal, esto es, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto admisorio y copia de la demanda.

(...)

En gracia de discusión, recuérdese que el artículo 6 de la Ley 472 de 1998 reviste a la acción popular de un trámite preferencial, razón por la cual, es menester precisar que los términos concedidos en dicha regulación especial son únicamente los allí establecidos, tan es así, que el juez dispone de 20 días para proferir decisión de fondo, entonces mal pretende el recurrente que se le conceda el término de traslado dispuesto en el artículo 199 del CPACA, otorgado para los procesos ordinarios, pues de ser así, una acción de carácter constitucional revestida de carácter preferencial estaría tardando más tiempo en término de notificación que en el término otorgado por el legislador al juez para proferir sentencia.”

(Se destaca)

En ese orden de ideas, el argumento central de la presente acción de tutela, que sustenta la presunta ocurrencia del defecto sustantivo invocado, no puede ser de recibo para esta Sala, teniendo en cuenta que el despacho judicial accionado no actuó caprichosa ni arbitrariamente, ni aplicó normas diferentes a las correspondientes en el presente caso. Todo lo contrario, se colige que el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Girardot realizó un estricto estudio de los argumentos planteados y dio aplicación al artículo 21 de la Ley 472 de 1998, con base en el cual concluyó que la demanda había sido contestada de forma extemporánea, dado que no se hizo dentro de los 10 días siguientes a la notificación del auto admisorio de la misma.

Por lo anterior, no se configura el defecto sustantivo invocado.

IV.4.2. Desconocimiento del precedente judicial

Sobre la caracterización del defecto por desconocimiento del precedente judicial, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

“[...] La autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues las autoridades judiciales deben procurar respeto al derecho fundamental a la igualdad y a los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe. La observancia del derecho a la igualdad en el ámbito judicial implica que los jueces deben resolver los casos nuevos de la misma manera en que han resuelto los casos anteriores. Sin embargo, con el propósito de armonizar el derecho fundamental a la igualdad y la autonomía judicial, los falladores pueden apartarse del precedente aplicable si en sus providencias hacen una referencia expresa a este y explican las razones con base en las cuales se justifica el cambio de jurisprudencia. Finalmente, en el caso del precedente vertical, cuando las altas corporaciones se han pronunciado sobre un asunto particular, el juez debe aplicar la subregla sentada por ellas. Y en caso de que el cambio de postura no se justifique expresamente, se produce una violación a los derechos fundamentales a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso [...]”¹. (Negrillas fuera de texto).

En el caso bajo examen, la entidad actora alega que la autoridad judicial demandada desconoció el precedente proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare en el proceso No. 85-001-2333-000-2016-00069-00, en el cual estableció que para efectos de contabilizar el término de traslado en las acciones populares debe aplicarse el artículo 199 del CPACA.

Si bien es cierto el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Girardot accionado no acogió el criterio esbozado por el Tribunal Administrativo de Casanare, lo hizo de manera expresa y sustentando su decisión con una explicación razonada, coherente y que se encuentra amparada por la autonomía judicial que desde la Constitución Política fue otorgada a los jueces de la República.

En este sentido la Corte Constitucional ha precisado:

“[...] La jurisprudencia constitucional ha señalado algunas premisas con base en las cuales debe analizarse la procedencia excepcional de la

acción de tutela contra sentencias cuando se reprochan interpretaciones judiciales, a saber: (i) el juez constitucional no puede suplantar al juez ordinario; (ii) el juez de conocimiento tiene amplia libertad interpretativa en materia de valoración probatoria conforme al artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, hoy artículo 176 del Código General del Proceso, y en el análisis y determinación de los efectos de las disposiciones normativas aplicables al caso concreto; (iii) la discrecionalidad judicial nunca puede confundirse con la arbitrariedad judicial y, (iv) las interpretaciones razonables y proporcionadas del juez de conocimiento deben primar sobre las que consideraría viables el juez de tutela [...]”².

Al respecto la Sala³ ha considerado:

[...] que la rigurosidad del acatamiento del precedente horizontal no es igual que la del precedente vertical, pues eventualmente los operadores judiciales distintos a las Altas Cortes, pueden tener criterios diversos sobre un tema en particular, dada la autonomía e independencia que rige su actuar y, por ello, sus decisiones no obligan o vinculan a sus pares, solo al juez y magistrados - en tratándose de tribunales- que profieren la decisión.

Sobre el particular, en sentencia de 26 de julio de 2015⁴, la Sala señaló:

“[...]

Sobre este punto en particular, cabe resaltar que la Sección Quinta del Consejo de Estado⁵, al referirse al desconocimiento del precedente horizontal como causal de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial, concluyó:

«4.3.- Con la demanda el actor alegó la vulneración de su derecho a la igualdad por el supuesto desconocimiento del precedente ‘horizontal’, ya que 4 casos idénticos proferidos por la misma autoridad judicial se decidieron de forma diferente al suyo.

No obstante, encuentra la Sala que, así como lo indicó la autoridad tutelada con la demanda, tal derecho del tutelante no fue vulnerado porque las decisiones que refirió fueron dictadas por otras Salas del mismo Tribunal de las cuales no hacen parte la totalidad de los Magistrados que dictaron la decisión censurada. Esta sola precisión rompe con la identidad fáctica y jurídica que alega el actor, pues, a diferencia de como ocurrió en otro caso en el que esta Sección amparó los derechos del allí tutelante, lo cierto es que es posible que diferentes Salas de la misma Corporación adopten uno u otro criterio frente a un mismo punto, mientras que todos sean jurídicamente válidos. A lo que debe agregarse que, como lo estableció esta Sección en sentencia de 19 de febrero de 2015, ‘...los juzgados y tribunales tienen el deber de aplicar la regla creada por el órgano de cierre, pero sus fallos, al carecer del carácter vinculante que antes fue explicitado, no obligan a sus pares o a quienes se encuentran en un nivel jerárquico inferior [...]’” (Resaltado fuera del texto).

Dicho criterio fue reiterado por la Sala en reciente sentencia de 16 de febrero de 2017, proferida dentro del expediente radicado bajo el nro. 2016-03353-00⁶.

De otra parte, la presente decisión no desdice que, la postura del Tribunal Administrativo de Casanare también resulta válida, pues se realizó de forma razonada y debidamente fundamentada para desarrollar el criterio esbozado, así:

“7.- No obstante lo anterior, la Corporación después de analizar lo relacionado con notificaciones de autos admisarios y trasladados en acciones populares encuentra lo siguiente:

a. La Ley 472 de 1998, en su artículo 22 contempla expresamente un traslado de 10 días, dentro del cual se debe contestar la demanda.

Por lo tanto, tratándose de un término legal vigente es de obligatorio acatamiento para el juez y las partes.

b. En lo que concierne a la notificación la misma ley en su artículo 21 remite al Código de Procedimiento Civil y al Código Contencioso Administrativo, según se trate de particulares o de entidades públicas, respectivamente.

c. El Código de Procedimiento Civil fue derogado expresamente por la Ley 1564 de 2012 y el Código Contencioso Administrativo por la Ley 1437 de 2011.

d. Además, la Ley 1564 de 2012 modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, que quedó de la siguiente forma:

"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.

En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado y el traslado o los términos que conceda el auto notificado, sólo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación. Deberá remitirse de manera inmediata y a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a su disposición de conformidad con lo establecido en este inciso.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los mismos términos y para los mismos efectos previstos en este artículo. En este evento se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior.

La notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se hará en los términos establecidos y con la remisión de los documentos a que se refiere este artículo para la parte demandada".

e. Así las cosas, cuando la notificación del auto admisorio a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, se haga en la forma indicada en el artículo 199 transcrita, el término de 10 días para contestar la demanda debe contarse a partir del vencimiento del término común de 25 días después de surtida la última notificación.

f. La ANI es una entidad pública y fue notificada por correo electrónico el 27 de mayo de 2016. Por lo tanto, el término para contestar la demanda debe contarse en la forma señalada en el artículo 199 del CPACA.

[...]".

Y ello es así, pues no corresponde al juez de tutela hacer pronunciamiento en torno de una postura u otra, ya que ello implicaría entrometerse en el ámbito del juez natural.

En estos términos, la Sala concluye que el cargo por desconocimiento del precedente jurisprudencial, no se configura en la providencia acusada, motivo por el cual confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "F" que negó la acción de tutela interpuesta, por las razones expuestas en este proveído.

Posición unificada de la Sala en torno a los plazos previstos para contestar la demanda en la acción popular

No obstante las conclusiones que contiene la presente providencia sobre la improcedencia de la acción de tutela cuando no se observa defecto alguno en el auto cuestionado, la Sala estima oportuno sentar jurisprudencia en torno al tema de la notificación y el traslado para contestar en acciones populares, pues observa que existen amplias diferencias en la interpretación de las normas que conviene unificar.

En este sentido, la Sala observa que las reglas previstas en la Ley 472 de 1998⁷ deben complementarse con lo establecido en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, en particular cuando la notificación del auto admsorio se efectúa por medio electrónico a una entidad pública, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, por lo que debe entenderse que los diez (10) días de traslado que fija el artículo 22 de la Ley 472 de 1998 deben contarse una vez hayan transcurrido los veinticinco (25) días de la citada disposición 199, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en esta norma, teniendo en cuenta que a la expedición de la Ley 472 no existía la notificación a la dirección electrónica y que es ahora el medio empleado cuando se trata de las entidades citadas.

Lo anterior, en atención a que el inciso tercero del artículo 21 de la Ley 472 prevé lo siguiente:

"Cuando se trate de entidades públicas, el auto admsorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo", hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

En consecuencia, la notificación personal del auto admsorio de una demanda en acción popular, que se realice a la dirección electrónica de las entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, deberá realizarse mediante mensaje dirigido al buzón electrónico a que se refiere el artículo 197 del CPACA, o a la dirección electrónica que los particulares tengan registrada en los registros mercantiles y dispuestas para recibir notificaciones judiciales, con copia de la providencia a notificar y de la demanda. Las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado y el traslado de los diez (10) días a que se refiere el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, sólo comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de la última notificación, en los términos del artículo 199 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

V. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "F", que negó la solicitud de amparo constitucional, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Una vez en firme esta decisión, por Secretaría y dentro del término de ley, envíese el expediente a la Corte Constitucional para que se surta la eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ VALDÉS

ROBERTO AUGUSTO SERRATO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-621/15. Referencia: Expediente D-10609. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7 (parcial) de la Ley 1564 de 2012. Actor: Edier Adolfo Giraldo Jiménez y otro. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015).

² Corte Constitucional, T-658/14. Referencia: expedientes T-4330329, T-4330400, T-4330436 y T-4338102. Acciones de tutela presentadas por Termotasajero SA ESP, contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta y otros despachos judiciales. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá, D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil diecisiete (2017), Consejera Ponente: María Elizabeth García González, ref.: expediente nro. 11001-03-15-000-2017-01067-00.

⁴ Expediente nro. 2015-00580-01. Consejera Ponente María Elizabeth García González.

⁵ Expediente nro. 2014-02344-01, Consejera ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁶ Magistrado Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

⁷ "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 03:46:05