

Sentencia C-640/02

NORMA ACUSADA-Sentido dentro del contexto legal al que pertenece

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Etapa que antecede al acto

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR QUE TERMINA ACTUACION ADMINISTRATIVA-Notificación personal

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Inicio y clases

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Formas de iniciarse que dan lugar a clases

ACTUACION ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTO ESPECIAL ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Modo de producción de actos administrativos/**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**-Objetivo principal

A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

PROCESO JUDICIAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción/**PROCESO JUDICIAL Y PROCESO ADMINISTRATIVO**-Estructuración como sistema de garantías de derechos

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

**PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO-Concepto/PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO-Garantías que debe contemplar/DEBIDO
PROCESO EN PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO/PRINCIPIOS DE LA FUNCION
ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTO**

A partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

**LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Principios rectores a
observar en diseño**

**ACTUACION ADMINISTRATIVA QUE CULMINA CON
DECISION PARTICULAR-Finalidad de la
notificación/ACTUACION ADMINISTRATIVA QUE CULMINA
CON DECISION PARTICULAR-Propósito de la notificación**

Dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política. En efecto, la notificación permite que la persona a quien concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ese conocimiento pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término preclusivo dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de

los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública.

ACTUACION ADMINISTRATIVA QUE CULMINA CON DECISION PARTICULAR-Regulación legislativa de notificación/**ACTUACION ADMINISTRATIVA QUE CULMINA CON DECISION PARTICULAR**-Deficiente regulación legislativa de notificación afecta derechos fundamentales

NOTIFICACION-Deficiente regulación legislativa afecta derechos fundamentales

NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Deficiente regulación legislativa que arroje incertidumbre en la cual quede surtida/**ACTO ADMINISTRATIVO**-Firmeza

ACTUACION ADMINISTRATIVA DE INTERES PARTICULAR-Notificación personal

ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO-No es necesario notificación personal/**INSCRIPCION DE ACTO ADMINISTRATIVO**-Entendimiento de notificación el día de la anotación/**REGISTRO PUBLICO**-Acto de inscripción se entiende notificado el día de la anotación/**REGISTRO PUBLICO**-Naturaleza

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Vinculación a personas interesadas y ejercicio de defensa y contradicción

ACTO DE REGISTRO-Oportunidad de conocer por interesados previa a la anotación de actuación que culmina con inscripción

ACTUACION ADMINISTRATIVA DE INTERES PARTICULAR-Vinculación asegura derechos de interesados

DEMANDA DE ACTO DE REGISTRO Y CERTIFICACION

ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO-Consecuencia de actuación donde han debido ser citadas personas afectadas/**ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO**-Omisión de citación de personas interesadas en la actuación

El acto de inscripción en un registro público no es una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos erga omnes, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros. No obstante lo

anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro.

ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO-Entendimiento de notificación el día de la anotación

ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO-No precedido de actuación o producido dentro de trámite por leyes especiales

Referencia: expediente D-3861

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44, inciso 4º del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso administrativo)

Actor: Vicente Amaya Mantilla

Magistrado Ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, trece (13) de agosto de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Vicente Amaya Mantilla presentó ante la Corte Constitucional demanda contra el inciso 4º del artículo 44 del Decreto Ley 01 de 1984 "*Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*". El actor considera que esta norma atenta contra los artículos 29 y 209 de la Constitución.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada con la advertencia que se resalta y subraya lo demandado:

***"Decreto Ley 01 de 1984
"Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo".***

...

"Artículo 44. Deber y forma de notificación personal. 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, 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 aquel 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 de la citación 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 primera parte de este código".

III. LA DEMANDA

Afirma el actor que la norma demandada viola los derechos al debido proceso y de defensa, ya que establece un procedimiento de notificación de los actos de inscripción por parte de las entidades encargadas de registrarlos, el cual consiste -al parecer del actor- en una simple "anotación" por parte de un funcionario administrativo, afectándose de esta manera el ciudadano que

no se percata oportunamente de ese hecho y de esta manera no puede objetar el acto con los recursos que tiene a su alcance.

El actor considera que “este tipo de notificaciones se estructura sobre una ficción jurídica que no tiene asidero alguno en la realidad, pues mal puede pretenderse que los ciudadanos “conozcan”, es decir, adviertan, entiendan, sepan, el contenido y alcance de los documentos en la fecha en que algún funcionario lo anota en los registros de la entidad respectiva, valga decir, lo digita en la memoria de un computador o lo escribe en un libro de registro”. Siendo esto así, los particulares se enteran usualmente cuando ya se han causado perjuicios en su contra y en muchas ocasiones cuando su situación jurídica ya no tienen remedio.

Cita el accionante la Sentencia de esta Corporación en la que se declaró la inexecutable del artículo 506 del Estatuto Tributario¹, norma según la cual cierto tipo de notificaciones se entenderían surtidas “*en la fecha de introducción al correo*”. El demandante considera que tal jurisprudencia es aplicable a este caso, máxime cuando ahora no se trata de la notificación por un medio razonable que implica el desplazamiento físico de la información hacia la persona interesada como lo es el correo, sino de un sistema que no sólo no comporta dicha diligencia, sino que técnicamente no puede ser conocido por los ciudadanos comunes como lo es la sistematización o radicación de la información en los libros de la entidad para su registro.

Con respecto a la violación del artículo 209 de la Constitución Política, afirma el accionante que ésta se da porque la simple inscripción del documento en la entidad de registro no permite al ciudadano afectado por el documento registrado enterarse del mismo, lo que significa el desconocimiento del principio de publicidad de la función pública. Agrega que sobre la ficta “*notificación*” de un documento no se pueden estructurar consecuencias jurídicas y hasta económicas de las cuales realmente no tendría conocimiento el ciudadano afectado.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

La ciudadana Ana Milena Palomino Cano solicita a la Corte Constitucional que se declare exequible la norma demandada. En sustento de esta solicitud afirma que la notificación personal no se hace necesaria para el caso del registro, pues éste “no produce por sí mismo ningún efecto dañoso, ya que su función es la de comprobar que existe un determinado documento que se entiende aparentemente válido.” La calificación de dicha validez no le compete al funcionario que lleva el registro, sino a otra autoridad. A juicio de la ciudadana, con anterioridad al registro del documento las personas interesadas o que puedan llegar a ser perjudicadas por el mismo pudieron oponerse y así evitar la emisión del documento.

¹ Se refiere a la Sentencia C- 096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis

Por último, expone la interviniente que lo que se busca con la norma demandada, al establecer la notificación en esos términos, es dar rapidez y eficacia a la función pública.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del inciso 4º del artículo 44 del Decreto 01 de 1984.

A juicio del Procurador el inciso acusado debe ser estudiado a partir del contexto normativo dentro del cual está insertado. La disposición está ubicada en el capítulo correspondiente a comunicaciones y notificaciones de las actuaciones administrativas. Para la vista fiscal, “lo que hace la norma acusada es prever la fecha a partir de la cual se entiende notificado el registro público ordenado en el acto administrativo o que deviene del mismo por ministerio de la ley”. Así, el registro es un acto posterior a la decisión administrativa la cual con anterioridad ha sido notificada a los interesados, quienes han contado en ese momento con los recursos propios de la vía gubernativa y con las acciones pertinentes ante la jurisdicción contenciosa, a fin de hacer valer su derecho de defensa. Además, “la normatividad que gobierna las actuaciones administrativas, en cuanto obedece a unos principios rectores, garantiza el debido proceso”.

De otro lado, continua el concepto, los actos definitivos proferidos por las autoridades administrativas están sujetos a los principios de ejecutividad y ejecutoriedad. En virtud del primero “el acto tiene fuerza normativa general o particular en relación con lo que él mismo dispone y, por ello, es imperativo su obediencia por parte de las autoridades y de los particulares. ..el acto en firme comporta el deber de cumplirlo y hacerlo cumplir porque la decisión contenida en él se torna obligatoria.” En virtud del segundo, esto es del principio de ejecutoriedad, “el acto comporta la fuerza jurídica suficiente para que, sin que medie requisito o formalidad adicional, la administración realice inmediatamente las actuaciones tendientes a su cumplimiento, aun contra la voluntad de los interesados...”

Por ello la vista fiscal estima que el acto de registro público, en cuanto consecuencia de otro acto administrativo en firme, no produce *per se* ningún perjuicio. Lo que ha de protegerse mediante el derecho al debido proceso, es la actuación administrativa en sí misma, en cuanto ella conduce a una decisión susceptible de afectar los derechos de terceros.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque la norma acusada hace parte de un Decreto con fuerza de ley.

El problema jurídico que plantea la demanda.

2. Para el actor la norma que somete a juicio desconoce la Constitución, pues al disponer que la mera inscripción en un registro público equivale a la notificación de tal acto de inscripción, establece una ficción respecto del conocimiento de la respectiva anotación por parte de los interesados, ficción contraria a la realidad y que, por lo mismo, impide el derecho de defensa y el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública.

La intervención ciudadana aboga por la exequibilidad de la disposición al considerar que la inscripción en un registro público no produce por sí misma efectos jurídicos y que éstos devienen tan solo del acto registrado. Por su parte, el Ministerio Público propone una interpretación contextual de la disposición, conforme a la cual ella sólo se refiere a la inscripción de decisiones que pongan fin a una actuación administrativa. Dentro de este contexto no resulta inconstitucional, pues la decisión que se inscribe ya ha sido objeto de conocimiento anterior por los interesados durante el curso de la respectiva actuación administrativa, cumpliéndose en ésta el principio de publicidad de la función pública y dándose allí la oportunidad para ejercer el derecho de defensa.

Conforme con lo anterior, corresponde a la Corte dilucidar si la presunción de conocimiento del acto de inscripción a que se refiere la disposición acusada desconoce el debido proceso y el derecho de defensa, e incumple el principio de publicidad de la función pública. Para ello estima que es necesario precisar el sentido y alcance de la disposición, en especial determinar si ella se refiere a la anotación de cualquier tipo de actos, contratos o instrumentos en cualquier registro público, o sí, como lo afirma la vista fiscal, su alcance se circunscribe al acto de registro de aquellas decisiones que ponen fin a ciertas actuaciones administrativas.

El sentido y alcance de la disposición acusada.

3. La Corte comparte el concepto fiscal en cuanto indica que es necesario efectuar una interpretación sistemática de la disposición acusada, es decir una exégesis de la misma que tenga en cuenta la posición del precepto dentro del complejo normativo global al que pertenece y su conexión con las demás disposiciones de ese contexto, así como la existencia de otras leyes especiales que regulan íntegramente ciertas actuaciones administrativas. No obstante, también estima necesario determinar el sentido y alcance de la disposición por lo que ella misma dice, en virtud de su eventual aplicación

independiente del texto legal en que se inserta. Por lo anterior, se referirá a la disposición en esta doble posibilidad de aplicación.

a. Sentido de la norma acusada dentro del contexto legal al que pertenece:

4. El inciso acusado forma parte del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A.) Esta disposición se ubica en el Título I de dicho Código, referente a las “*Actuaciones administrativas*” y, dentro de él, en el Capítulo X sobre “*Publicaciones, comunicaciones y notificaciones*”, bajo el epígrafe: “*Deber y forma de Notificación personal*”. El artículo 43, inmediatamente anterior, indica la manera de publicar los actos administrativos de carácter general y el inciso primero del 44, es decir del artículo acusado, inicia su redacción expresando que “*Las demás decisiones (es decir las que no tienen contenido general) que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado*” (paréntesis fuera del original). De estos datos locativos y de redacción de las disposiciones, puede concluirse que el inciso acusado pertenece a un artículo que de manera general regula la notificación personal de los actos administrativos de contenido particular que ponen fin a una actuación administrativa.

Las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa. Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A., ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaba a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa.

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 4° del C.C.A., las actuaciones administrativas que regula ese Código pueden iniciarse de cuatro formas diferentes que dan lugar a cuatro clases de tales actuaciones que son las siguientes: i) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés general; ii) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés particular; iii) las actuaciones o procedimiento iniciados en cumplimiento de un deber legal, como por ejemplo la presentación de una declaración o el suministro de una información; y, iv) las que se inician de oficio por las autoridades. Estas cuatro clases actuaciones concluyen con una decisión contenida en un acto administrativo, usualmente en una resolución.

Al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales. Respecto de ellos las normas del C.C.A tienen tan solo un

carácter supletivo, es decir sólo se aplican en lo no previsto por los procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles.² De este carácter especial son por ejemplo los procedimientos para la adjudicación de baldíos, los procedimientos que regula el Código de Minas, los referentes al reconocimiento de marcas y patentes, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, etc., y también algunos estatutos específicos sobre registros públicos que se regulan por normas especiales.³

La anterior precisión sobre el campo de aplicación del C.C.A. repercute en el alcance normativo del artículo al cual pertenece el inciso acusado. En principio, tal artículo se refiere a la notificación de actos administrativos de contenido particular que ponen fin a actuaciones administrativas reguladas por el C.C.A. y no a aquellas otras de la misma naturaleza que pongan fin a actuaciones administrativas reguladas por otras leyes especiales.

Cabe además hacer otra precisión: el inciso acusado forma parte del artículo que regula la notificación de decisiones de contenido particular con las que culminan actuaciones administrativas; es decir no de cualquier acto administrativo, sino de uno que es producto de una “actuación administrativa”.

5. Concretamente en relación con el sentido del inciso parcialmente acusado, la redacción de la disposición parece indicar que él establece una excepción a la norma general contenida en el artículo al que pertenece, norma general según la cual los actos de contenido particular con los que culminan actuaciones administrativas deben ser notificadas en forma personal. En efecto, en todos sus demás incisos la disposición regula la forma personal en la cual debe llevarse a cabo dicha notificación, señalando que, si no hay forma más eficaz, a fin de lograr que se surta la diligencia se le enviará al interesado, por correo certificado, una citación a la dirección reportada. El inciso cuarto indica adicionalmente que al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo.⁴ Sin embargo, la redacción del inciso acusado se inicia así: “*no obstante lo dispuesto en este artículo...*”. Esta expresión establece un vínculo gramatical y lógico entre lo que dispone el inciso y el resto de la disposición. Es como si dijera: “a pesar de todo lo que aquí se regula respecto de la notificación personal de los actos administrativos que ponen fin a una actuación administrativa, *“los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán*

² El inciso segundo del artículo 1° del C.C.A. es del siguiente tenor: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles.”

³ A manera de ejemplo, cabe mencionar como normas especiales sobre registros públicos las siguientes: el Decreto 1250 de 1970 sobre registro de instrumentos públicos, el Decreto 1260 de 1970 sobre registro del estado civil de las personas, los artículos pertinentes del Código de Comercio que regulan el registro mercantil, en materia de contratación pública las normas de la Ley 80 de 1993 relativas a registros de proponentes, etc.

⁴ Cuando la notificación personal no se puede hacer, es posible fijar edicto, empero la notificación no se entiende surtida sino cuando el mismo se desfija.-artículos 45 y 51 C.C.A.-

notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación". Es decir, de la regla general sobre notificación personal quedan excluidos los actos de inscripción en los registros públicos.

6. De lo anterior la Corte concluye que para el legislador extraordinario la inscripción en un registro público es consecuencia y cumplimiento de lo previsto en el acto administrativo con el que culmina la actuación administrativa, y que tal inscripción tiene por finalidad la publicidad del acto con efectos *erga omnes* y con función de oponibilidad a terceros.

Por lo tanto, precisando, el sentido y alcance del inciso acusado como norma que forma parte de un conjunto normativo general referente a actuaciones administrativas, es el siguiente:

a. El inciso acusado pertenece a una norma que de manera general regula la notificación personal de los actos administrativos de contenido particular que ponen fin a una actuación administrativa.

b. El inciso acusado introduce una excepción a la norma general anterior, pues indica que cuando tal actuación administrativa concluye con acto administrativo que debe ser registrado, el mismo se entenderá notificado el día en que se efectúe la correspondiente anotación, sin necesidad de notificación personal.

c. Debe tenerse en cuenta que la norma demandada se refiere a la notificación de los actos administrativos objeto de registro. Por lo tanto, si la actuación administrativa culmina con una decisión que no puede ser registrada, conforme a la norma general sobre notificación de decisiones que ponen término a una actuaciones administrativas de carácter particular, la misma debe notificarse en forma personal.

Sentido de la norma acusada por fuera del contexto legal al que pertenece:

7. El anterior es el sentido y alcance de la norma acusada a partir de una interpretación literal y sistemática; no obstante, la disposición también puede ser entendida y aplicada aisladamente de ese contexto normativo en el cual está insertada, caso en el cual se referiría a la comunicación de actos de registro, sin consideración a que los mismos fueran producto de una actuación administrativa previa. Igualmente podría ser considerada como norma que resultaría aplicable dentro de los trámites de registro regidos por leyes especiales que no contengan normas específicas sobre notificación de la inscripción. En estos casos, el tenor literal de la norma indicaría que, incluso en esos eventos, no sería necesaria la notificación personal de la anotación en el registro a los interesados. Hecha esta precisión, pasa la Corte a estudiar su constitucionalidad de la norma acusada, entendiéndola de las dos maneras que se han expuesto.

Los procedimientos administrativos y el principio de publicidad.

8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos⁵. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

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

Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.

⁵ Cf. García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420

9. Dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política. En efecto, la notificación permite que la persona a quien concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ese conocimiento pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término preclusivo dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública.

Por todo lo anterior no es constitucionalmente indiferente cómo el legislador regula la forma en la cual deben cumplirse las notificaciones dentro de las actuaciones administrativas que culminan con decisiones de carácter particular. Una deficiente regulación al respecto, que impida que los administrados conozcan efectivamente el contenido de las decisiones que les incumben, atenta directamente contra sus derechos fundamentales, concretamente contra los de defensa y contradicción involucrados en la noción de debido proceso. Pero además, una deficiente regulación de la notificación, que arroje incertidumbre sobre el momento en el cual queda surtida o sobre el real conocimiento del acto por parte de los posibles afectados por su contenido, impide que los actos administrativos cobren firmeza, con lo cual la celeridad y eficacia de la función pública, amén de la publicidad de la misma, quedan comprometidas.

Sobre lo anterior la Corte ya ha tenido ocasión de verter los siguientes conceptos.

“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 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”⁶. 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 acciones⁷.

Y sobre el mismo tema también la Corte ha dicho:

“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 2° 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 le 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

⁶ C-053 de 1995, MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Sentencia T-420 de 1998, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

destinatario final -artículo 45 C.C.A.-, o en razón de que el administrado demostró su conocimiento -artículo 48 *ibídem*-.”⁸

Vista la importancia de que el legislador regule la notificación de las decisiones de carácter particular que ponen fin a actuaciones administrativas de manera tal que asegure la efectividad de los principios a que se refieren los artículos 29 y 209 de la Carta, pasa la Corte a examinar si desconoce la Constitución el que el legislador disponga que no es necesario notificar el acto de inscripción en un registro público. Para esos efectos considerará primero la norma como referente a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa y posteriormente considerará la disposición en su otra posible interpretación según la cual ella simplemente dispone que el acto de inscripción que no ha sido precedido de tal actuación administrativa o que se ha producido dentro de tramites regidos por leyes especiales, también debe entenderse notificado el día de la anotación, sin necesidad de notificación personal.

Examen de la norma acusada dentro del contexto legal al que pertenece, relativo a las actuaciones administrativas de interés particular:

10. A juicio de la Corte, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, la excepción que ella consagra no desconoce la Constitución. En efecto, si bien la disposición exime al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no tienen el alcance de vulnerar el derecho al debido proceso de éstos, por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de tales personas interesadas y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidas por la anotación final. Además, los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta. En efecto, la publicidad es justamente la razón de ser del registro, por lo cual ni siquiera hay que acreditar un interés jurídico para enterarse del contenido de los asientos o inscripciones.

11. Dentro de las normas del C.C.A aplicables a las actuaciones administrativas que garantizan la vinculación de los interesados antes de la decisión que culmina la actuación administrativa figuran las siguientes:

-El artículo 14 del C.C.A., ubicado dentro del capítulo que regula las actuaciones a que da origen una petición formulada en interés particular, señala que si hay terceros determinados que puedan estar interesados en los

⁸ Sentencia C-096 de 2001. M.P Álvaro Tafur Galvis

resultados de la decisión final, deberá citárseles “a fin de que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos.”⁹

- El artículo 15 del mismo Código, indica que si de una petición formulada en interés particular aparece que terceros indeterminados pueden estar interesados, un extracto de la misma se debe publicar en el órgano de comunicación de la entidad respectiva o en un periódico de amplia circulación.¹⁰

- El artículo 28 del C.C.A., ubicado en el capítulo referente a las actuaciones administrativas iniciadas de oficio, prescribe que cuando de ellas se desprenda que hay particulares que puedan resultar afectados en forma directa, a ellos debe comunicarse la existencia de la actuación y el objeto de la misma.¹¹

- Finalmente, el artículo 46 del C.C.A. regula la situación que se presenta cuando a juicio de las autoridades, las decisiones que adoptan afectan en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación. En ese caso la disposición indica que la parte resolutive de la decisión se debe publicar, por una vez, en el Diario Oficial o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió la decisión.¹²

Pero no solamente existen las anteriores normas que obligan a las autoridades administrativas a vincular a la actuación a todas las personas que puedan resultar interesadas, sino que hay también otras que aseguran que dentro de dicha actuación pueda ejercerse el derecho de defensa y contradicción. Entre estas se encuentran las siguientes:

- El artículo 34 indica que durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, de oficio o a petición de

⁹ El texto completo de la disposición es el siguiente: “**Art. 14.** Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultados de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz. En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición. Si la citación no fuere posible, o pudiera resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.”

¹⁰ El texto de la norma es el siguiente: **Art. 15.** “Cuando de la misma petición aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesados con la decisión, el texto o un extracto de aquella que permita identificar su objeto, se insertará en la publicación en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso.”

¹¹ El texto de la norma es el siguiente. “**Art. 28.** Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.”

¹² El texto de la disposición es el siguiente: “**Art. 46.** Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones”.

interesado.¹³ De esta manera el legislador aseguró la vigencia del derecho al debido proceso de las personas interesadas en las resultas de la decisión.

- El artículo 35 siguiente, que contiene normas para la adopción de decisiones dentro de las actuaciones administrativas, señala que una vez que se ha dado la oportunidad a todos los interesados para expresar sus opiniones, con base en las pruebas e informes disponibles se tomará la decisión, que debe ser motivada al menos sumariamente si afecta a particulares.¹⁴ Esta misma disposición trae también la previsión de notificar a personas que, de la actuación surtida, aparezcan como titulares del derecho invocado o solicitado, a fin de que puedan interponer los recursos procedentes por la vía gubernativa.

Las anteriores garantías aseguran que los interesados en el acto de registro tengan la oportunidad de conocer, previamente a la respectiva anotación, la actuación administrativa que culmina con el acto objeto de inscripción. Si bien la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, la vinculación a la actuación administrativa previa asegura los derechos de los interesados. Éstos, como carga personal, deben estar atentos a la materialización de la anotación en el registro, pues la misma equivale a la notificación del acto de inscripción para todos los efectos legales a que haya lugar.

Sin embargo, no sobra recordar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 84 del C.C.A.¹⁵, es posible demandar los actos de registro y de certificación que conllevan el análisis del contenido de los registros. En efecto, el tenor literal de dicha norma es el siguiente:

“ART. 84.—Subrogado. D.E. 2304/89, art. 14: “Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan

¹³ El texto de la norma es el siguiente: “Art. 34. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas, allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.”

¹⁴ El texto de la disposición es el siguiente: “Art. 35. “Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.”

En la decisión se resolverán toda las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares dl derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispuesto en el capítulo X de este título.”

¹⁵ C.C.A ART. 84.—Subrogado. D.E. 2304/89, art. 14: “Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.”

12. Por todo lo anterior la Corte estima que el inciso acusado, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, no vulnera la Constitución, pues el acto de inscripción en un registro público no es, como lo afirma el demandante, una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos *erga omnes*, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros.

No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro.

Examen de la norma acusada en la interpretación según la cual ella simplemente dispone que el acto de inscripción que no ha sido precedido de actuación administrativa o que se ha producido dentro de trámites regidos por leyes especiales, deba entenderse notificado el día de la anotación, sin necesidad de notificación personal.

14. Ahora bien, como se dijo, la norma también puede ser objeto de una interpretación diferente, y llegar a tener aplicación por fuera de actuaciones administrativas propiamente tales o dentro de trámites de registro regidos por normas especiales. En este caso, la Corte estima que el sólo acto de inscripción realizado por las entidades encargadas de llevar los registros públicos no se puede entender como una notificación personal y que, de cualquier manera, constituye una carga de la Administración Pública (o de los particulares que ejerzan funciones públicas de tipo registral) la de informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados. En cualquier caso, aun en aquellos regulados por normas especiales, el registro como consecuencia de lo previsto en la ley, en sentencias o providencias judiciales, en otros actos jurídicos o hechos susceptibles de

registro conlleva, al momento de realizarse, una carga para la autoridad que hace la inscripción consistente en informar a los que figuren en el registro como personas interesadas o que puedan ser afectadas por dicho registro. Otra interpretación de la norma, para este supuesto, no resulta garante del derecho al debido proceso, como arriba se ha expuesto.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el inciso 4° del artículo 44 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo)

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en permiso, el cual fue debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General