



La notificación electrónica a las entidades públicas en las acciones de tutela en Colombia

Nayaritg Rojas Romero

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Procesal

Tutor

Octavio Macías González, Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Procesal
Medellín, Antioquia, Colombia

2021

Cita	(Rojas Romero, 2021)
Referencia	Rojas Romero, N. (2021). <i>La notificación electrónica a las entidades públicas en las acciones de tutela en Colombia</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Procesal, Cohorte XIV.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano: Luquegi Gil Neira.

Coordinadora de Posgrados: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Contar con un buzón electrónico para notificaciones judiciales es una obligación legal de todas las autoridades públicas desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, siendo este un medio expedito y eficiente para la notificación de las providencias que se emiten en todos los procesos, incluyendo el de la acción constitucional de tutela, de manera que se puede afirmar que las disposiciones de los artículos 197 y 199 de la Ley 1437 de 2011 integran los procedimientos reglamentados en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, en la medida en que le proveen al juez de la jurisdicción constitucional un mecanismo idóneo para hacer enterar a estas entidades públicas de todas sus decisiones. Se presenta una propuesta de análisis sobre cómo se debe hacer una interpretación de estas normas en desarrollo de la función integradora de la analogía y la doctrina constitucional, propendiendo por el respeto al debido proceso y la selección de un medio eficaz fundado en la buena fe, tomando como fuente decisiones jurisprudenciales sobre el procedimiento de la notificación en los procesos de tutela.

Palabras clave: acción de tutela, notificación electrónica, buzón electrónico, Ley 1437 de 2011.

Abstract

Having an electronic mailbox for judicial notifications is a legal obligation of all public authorities since the entry into force of Law 1437 of 2011, being this an expeditious and efficient means for the notification of the orders issued in all processes, including that the constitutional action of tutela, so that it can be stated that the provisions of Articles 197 and 199 of Law 1437 of 2011 integrate the procedures regulated in Decrees 2591 of 1991 and 306 of 1992, to the extent that they provide the judge of the constitutional jurisdiction with a suitable mechanism to make these public entities aware of all its decisions. An analysis proposal is presented on how these rules should be interpreted in the development of the integrating function of analogy and constitutional

doctrine, tending to respect due process and the selection of an effective means based on good faith, taking as a source jurisprudential decision on the procedure of notification in tutela proceedings.

Key words: tutela action, electronic notification, electronic mailbox, Law 1437 of 2011.

Sumario

Introducción. 1. La Ley 1437 de 2011 y la implementación del buzón electrónico. 1.1 Conceptos importantes de la Ley 1437 de 2011. 1.2 Integración con la Ley 1564 de 2012. 1.3 El Decreto 806 de 2020, cambios en tiempos de pandemia. 1.4 Las modificaciones de la Ley 2080 de 2021. 2. La acción de tutela. 2.1 El procedimiento de la acción de tutela. 2.2 La notificación en el trámite de la acción de tutela. 2.3 La nulidad por indebida notificación. 3. La sentencia del Consejo de Estado emitida el 8 de marzo de 2018. 4. La analogía y su función integradora en la interpretación de las normas. 5. Integración del Decreto 2591 de 1991 con la Ley 1437. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

En la historia constitucional se observa la importancia de las decisiones jurisprudenciales para definir las formas en que deben interpretarse y respetarse los principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de 1991, esto ha llevado a darle una especial relevancia al análisis de la jurisprudencia como fuente del derecho que delinea, entre otros, al debido proceso, lo que ha llevado a que algunos autores afirmen que se ha constitucionalizado el derecho procesal o que se ha constitucionalizado la ley. Como señala Cubides (2012, p. 27), el fenómeno de la constitucionalización está asociado al valor que se le da a la Constitución como norma, más el trabajo de los jueces constitucionales¹, los análisis durante el trámite de las acciones constitucionales y los efectos que tiene esta norma en la vida de los ciudadanos.

¹ En Colombia todos los jueces pertenecen a la jurisdicción constitucional desde una perspectiva funcional. (Colombia, Corte Constitucional, 2001), en concordancia con el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 que define la estructura de la jurisdicción constitucional (Colombia, Congreso de la República, 1996).

La Corte Constitucional precisó que en el contenido de la Constitución Política de 1991 se sentaron las bases para convertir el acceso a la justicia en un derecho real, buscando su efectividad a través de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, al ser el instrumento idóneo para materializar la justicia, lo que se refleja especialmente en los principios rectores de la administración de justicia (Colombia, Corte Constitucional, 1992b).

En el año 2011 se expidió la Ley 1437 que contiene las normas procesales para lo contencioso administrativo y el procedimiento administrativo -conocido comúnmente como CPACA-, en este se ordena que todas las autoridades deben crear un buzón electrónico exclusivo para notificaciones judiciales, insertando un elemento de actualización tecnológica el cual pretende hacer accesible y ágil el proceso de notificaciones.

Se ha evidenciado que las normas contenidas en el CPACA integran otros procedimientos, en una interpretación amplia de las normas procesales trasladándola incluso a las acciones constitucionales, lo que es altamente trascendente puesto que los análisis estadísticos que presentan las autoridades judiciales muestran el elevado número de acciones de tutela.

Las entidades públicas, desde la entrada en vigor de la Ley 1437, tienen el deber legal de crear y dar a conocer cuál es su buzón electrónico para las notificaciones judiciales, información que debe estar disponible para toda la ciudadanía; en ese contexto, si una autoridad judicial dirige las notificaciones a una dirección de correo electrónico diferente está omitiendo una orden expresa de la ley y amenaza el derecho al debido proceso y la defensa de estas entidades. ¿Cómo debe integrarse esta actualización procesal en normas que desarrollan otros procedimientos? El Consejo de Estado, en 2018, dio un paso en ese sentido en una sentencia de unificación jurisprudencial respecto del trámite de la notificación judicial en las acciones populares, y por ello en este escrito se pretende explorar la posibilidad de llevar ese mismo análisis al procedimiento de las acciones de tutela, puesto que una indebida notificación genera para la entidad la posibilidad de que se decida en contra, puesto que el silencio en dicha acción tiene efectos adversos inmediatos para la entidad accionada o vinculada.

El artículo busca exponer el análisis jurisprudencial en relación con el proceso de notificación de las acciones de tutela a las entidades públicas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 2 de la Ley 1437 también ordena que “*Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales*” (Congreso de la República, 2011).

A su vez, el artículo 3 de la Ley 1437 enuncia algunos de los principios que deben aplicarse en las disposiciones y actuaciones administrativas, explicando que en virtud del principio del debido proceso (numeral 1) las actuaciones deben adelantarse de conformidad con las normas de procedimiento y competencias constitucionales y legales, para garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción.

Así mismo, el numeral 2 ordena que las autoridades den el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervienen en las actuaciones bajo su conocimiento. Mientras que el principio de publicidad (numeral 9) requiere que las autoridades den a conocer al público e interesados sus actos, contratos, resoluciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan la difusión masiva de información.

Esta ley también dispone que a las autoridades les está prohibido entablar la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad (numeral 15, artículo 9).

De acuerdo con esas normas, los jueces como autoridades están sujetos a los principios y prohibiciones de la Ley 1437, entre ellos a entablar la notificación de sus providencias.

El artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 ordena:

Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Para los efectos de este código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico. (Colombia, Congreso de la República, 2011)

Es decir, todas las entidades públicas actualmente deben contar con un buzón de correo electrónico exclusivo para notificaciones judiciales, no tenerlo implicaría estar contraviniendo una orden legal.

El 8 de marzo de 2018 el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial, dentro del Expediente No. 25000-23-42-000-2017-03843-01(AC), observó:

[Q]ue las reglas previstas en la Ley 472 de 1998 deben complementarse con lo establecido en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, en particular cuando la notificación del auto admisorio 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...

Llegando a la conclusión de que:

[L]a notificación personal del auto admisorio 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.

El artículo 308 de la mencionada Ley 1437 explícitamente señala que entró a regir a partir del 2 de julio de 2012, es decir, que a partir de esta fecha todas las entidades públicas deberán tener un buzón exclusivo para notificaciones judiciales.

Esta disposición permite que todas las autoridades judiciales puedan remitirse exclusivamente a dicho buzón para todas las notificaciones de decisiones judiciales con la certeza de que serán atendidos en oportunidad, respetando y garantizando el derecho al debido proceso de las entidades públicas.

Con la decisión jurisprudencial del Consejo de Estado en el 2018, se entendió que la disposición del artículo 308 de la Ley 1437 debe integrar otras normas que rigen -en ese caso- a la acción popular, que es un mecanismo de protección de derechos constitucionales.

Entonces pueden plantearse las siguientes preguntas: ¿Puede entenderse extendido este análisis al trámite de las acciones de tutela? Es decir, ¿deben las autoridades judiciales remitir sus decisiones, emitidas en el trámite de acciones de tutela, al buzón específico que las autoridades tienen para el proceso de notificaciones judiciales? Y ¿qué pasa si esta remisión se hace a otra dirección de correo electrónico de las entidades? ¿Se estaría afectando el derecho al debido proceso y la defensa de las entidades públicas? ¿Puede invocarse una nulidad de lo actuado si la notificación se envió a una cuenta de correo electrónico diferente?

Esto es importante debido al trámite preferencial que tiene la acción de tutela, pues los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991, “*por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”, le otorgan al juez de tutela la posibilidad de requerir informes en relación con los antecedentes del caso, para lo cual se tiene un término de entre uno a tres días, con la advertencia de que estos se entienden rendidos bajo juramento y si este no es rendido en el plazo otorgado “*se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa*” (Colombia, Presidencia de la República, 1991).

Lo anterior implica que si una autoridad judicial, en el trámite de una acción de tutela, remite las comunicaciones a un buzón de correo electrónico diferente de la que tiene específicamente destinada para notificaciones judiciales (en acatamiento de la orden del artículo 197 de la Ley 1437) podría estar amenazando el derecho a la defensa de la entidad pública. Además, es posible que ese trámite de notificación esté viciando de nulidad el proceso.

El artículo 3 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “[e]l trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia”, más adelante el artículo 16 señala que “[l]as providencias que se dicten se notificarán a las partes o intervinientes, por el medio que el juez considere más expedito y eficaz”, de manera que el buzón de correo electrónico específico para notificaciones judiciales que tiene cada entidad pública ofrece esas características de eficacia para enterar a la entidad de la existencia de la acción, su admisión y el requerimiento del informe correspondiente.

La Corte Constitucional, en sentencia C-083 de 1995, respecto de la analogía explicó que:

Cuando el juez razona por analogía, aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual, para los efectos de su regulación jurídica, a la que sí lo está. Esta modalidad se conoce en doctrina como *analogía legis*, y se la contrasta con la *analogía juris* en la cual, a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, se extraen los principios generales que las informan, por una suerte de inducción, y se aplican a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada. (Colombia, Corte Constitucional, 1995)

La interpretación extensiva amplía el alcance de la norma a escenarios no comprendidos inicialmente en ella, bajo la consideración de que el legislador tendría la voluntad de aplicarla en esos supuestos, buscando entender cuáles son los verdaderos alcances integrándola con realidades actuales que habrían sido incluidas de haberse presentado en el momento de la emisión de la ley (Barrera, 2014); desde la lógica jurídica, la analogía es un método de argumentación inductiva que permite la comparación entre escenarios detectando semejanzas para extender el alcance normativo desde el escenario reglado hasta el que se estudia y sobre el que se cierne la penumbra jurídica (Guastini, 2015) por lo que es posible que el análisis de la sentencia emitida por el Consejo de Estado en el 2018 en relación con el trámite de notificación en la acción popular, le sea aplicable al mismo trámite en el procedimiento constitucional de la acción de tutela.

Es posible aplicar por analogía la decisión unificada respecto de la norma procesal de la notificación de las entidades públicas en el trámite de la acción popular, pueda trasladarse al procedimiento de la acción de tutela, y la pretermisión de este procedimiento tiene la potencialidad de viciar el proceso con una nulidad al afectarse de forma grave el derecho al debido proceso de las entidades accionadas o vinculadas.

En este artículo, a partir de una breve exposición del contenido de la Ley 1437 -con algunas reformas normativas- y la introducción de la figura del buzón electrónico, se abordará la necesidad de emplear el correo electrónico institucional como canal de comunicación para efectos de notificaciones judiciales; en el segundo capítulo se bosqueja el procedimiento de la acción de tutela, haciendo evidentes las imprecisiones en relación con el proceso de notificación que este contiene

y el efecto jurídico de la nulidad por indebida notificación, para luego abordar el análisis lógico que se empleó por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación -que tiene carácter de doctrina constitucional- proferida en el 2018 en relación con la notificación de las acciones populares, y finalmente mostrar cómo, desde la función integradora de la analogía, la lógica empleada por el Consejo de Estado es aplicable al procedimiento de la acción de tutela para complementar lo normado por el Decreto 2591 de 1991 con la Ley 1437 de 2011. Al finalizar se concluirá que el buzón electrónico para notificaciones judiciales es el canal de comunicación que cumple con las condiciones de oportunidad y eficacia para dar a conocer todas las providencias que se emitan durante un proceso constitucional de tutela.

1. La Ley 1437 de 2011 y la implementación del buzón electrónico

La Ley 1437 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” -usualmente llamado CPACA²-, promulgada el 18 de enero de 2011, comenzó a regir a partir del 2 de julio de 2012. La expedición de este Código buscó la actualización del procedimiento administrativo para armonizarlo con los cambios contenidos en la Constitución Política de 1991, en especial con “el fin de la realización de la justicia y su estrecha relación con el respeto a los derechos fundamentales” (Younes, 2014, p. 366), pues:

[E]sta ley responde a los cambios socioculturales, los avances en los sistemas de gestión administrativa, el vertiginoso avance de los medios de comunicación y de las tecnologías de la información, el rol de los individuos frente a las autoridades, la nueva visión del papel del Estado y de la administración y de su relación con las personas, en gran medida resultantes del cambio ideológico de la nueva Carta. (Colombia, Consejo de Estado, 2014)

El artículo 2 de la Ley 1437 ordena que “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales” (Congreso de la República, 2011). A su vez, el artículo 3 del CPACA enuncia algunos de los principios que deben aplicarse en las disposiciones y actuaciones administrativas,

² En adelante será nombrado de esta manera y, alternativamente, como Ley 1437.

explicando que en virtud del principio del debido proceso (numeral 1) las actuaciones deben adelantarse de conformidad con las normas de procedimiento y competencias constitucionales y legales, para garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción.

Así mismo, el numeral 2 ordena que las autoridades den el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervienen en las actuaciones bajo su conocimiento. Mientras que el principio de publicidad (numeral 9) requiere que las autoridades den a conocer al público e interesados sus actos, contratos, resoluciones, notificaciones y publicaciones que ordena la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan la difusión masiva de información. Esta Ley 1437 también dispone que a las autoridades les está prohibido entabrar la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad (numeral 15, artículo 9).

De acuerdo con esas normas, los jueces como autoridades están sujetos a los principios y prohibiciones de la Ley 1437, entre ellos a no entabrar la notificación de sus providencias. El artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 ordena:

Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Para los efectos de este código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico. (Colombia, Congreso de la República, 2011)

Es decir, todas las entidades públicas actualmente deben contar con un buzón de correo electrónico exclusivo para notificaciones judiciales, no tenerlo implicaría estar contraviniendo una orden legal.

Dentro de las novedades sobresalientes introducidas en el CPACA están la utilización de medios tecnológicos en la gestión administrativa y el proceso judicial (Álvarez Jaramillo, citado por Younes, 2014, pp. 368-369); en este sentido el artículo 60 del CPACA dispuso inicialmente:

Artículo 60. Toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica.

La autoridad respectiva garantizará condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno Nacional.

Podrá establecerse una sede electrónica común o compartida por varias autoridades, siempre y cuando se identifique claramente quién es el responsable de garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Así mismo, cada autoridad usuaria de la sede compartida será responsable de la integridad, autenticidad y actualización de la información y de los servicios ofrecidos por este medio. (Colombia, Congreso de la República, 2011)³

En su momento, este artículo representó una novedad al institucionalizar la sede electrónica como medio para comunicarse con los particulares y como sistema de información; la creación de este sistema se ordenó desde 1999 con la Ley 527, sin embargo, no se había avanzado en la puesta en funcionamiento de ese sistema “para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos” como lo define el artículo 2 de la aludida ley (Colombia, Congreso de la República, 1999).

La finalidad de la dirección electrónica se entendía como un espacio para recibir peticiones de las personas a través de medios electrónicos, con el objeto de darles trámite, siendo diferente de la contemplada por el artículo 197 del CPACA que refiere a una dirección específica para notificaciones judiciales, por lo que se interpretó como la obligación de que cada entidad o autoridad cuente con al menos dos direcciones (Arboleda Perdomo, 2015).

Con los artículos 12 y 13 de la Ley 2080 de 2021 se modificó el artículo 60 y se adicionó el artículo 60A, separando los temas de sede electrónica y sede electrónica compartida así:

Artículo 12. Modifíquese el artículo 60 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 60. Sede electrónica. Se entiende por **sede electrónica, la dirección electrónica oficial de titularidad, administración y gestión de cada autoridad competente**, dotada de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen calidad, seguridad,

³ Énfasis añadido.

disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios, de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno nacional.

Toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica.

Artículo 13. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 60A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 60A. Sede electrónica compartida. **La sede electrónica compartida será el Portal Único del Estado colombiano** a través de la cual la ciudadanía accederá a los contenidos, procedimientos, servicios y trámites disponibles por las autoridades. **La titularidad, gestión y administración de la sede electrónica compartida será del Estado colombiano, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.**

Toda autoridad deberá integrar su dirección electrónica oficial a la sede electrónica compartida, acogiendo los lineamientos de integración que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La sede electrónica compartida deberá garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. Las autoridades usuarias de la sede electrónica compartida serán responsables de la integridad, confidencialidad, autenticidad y actualización de la información y de la disponibilidad de los servicios ofrecidos por este medio. (Colombia, Congreso de la República, 2021)⁴

Lo anterior da lugar al análisis de los efectos que se tendrán con estas órdenes que buscan poner en ejecución normas incorporadas en el CPACA y que no habían sido implementadas, organizando el conjunto de elementos necesarios para procesar la información y tomar las decisiones pertinentes (Arboleda Perdomo, 2021).

1.1 Conceptos importantes de la Ley 1437 de 2011

⁴ Énfasis añadido.

Es crucial hacer énfasis en quiénes están sujetos a acatar las indicaciones de la Ley 1437, para así comprender por qué los jueces de la república, independientemente de la jurisdicción en la que se encuentren, están sometidos a sus lineamientos, puesto que de esta noción desprende la obligatoriedad de remitir las notificaciones electrónicas al buzón específicamente determinadas para ello.

En primer lugar, revisamos nuevamente el contenido del artículo 2 que define el ámbito de aplicación “a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles (...) [a] todos ellos se les dará el nombre de autoridades” (Colombia, Congreso de la República, 2011) esta noción de autoridad abarca “los sujetos y estructuras sometidos al derecho público, y que de manera principal, secundaria o esporádica cumplan actividades y funciones administrativas” (Arboleda Perdomo, 2021, p. 5). Es decir que, dentro de la noción de autoridad, están incluidos los jueces. El párrafo final del mismo artículo dispone que “[l]as autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código” (Colombia, Congreso de la República, 2011) por lo tanto, las normas del CPACA integran los procedimientos regulados por otra normatividad en todo lo no previsto por este código, entre ellas las que reglamentan el procedimiento constitucional de la acción de tutela.

El artículo 197 de la Ley 1437 ordena que todas las entidades públicas, el Ministerio Público y las entidades o personas privadas que desempeñen funciones públicas deben tener un buzón de correo electrónico exclusivo para ser notificado de las decisiones judiciales, y que “se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico” (Colombia, Congreso de la República, 2011). Esta obligación es complementaria a la que aparece en el artículo 60 de la misma ley, y busca que todas las providencias del juez sean notificadas personalmente a través de medios de comunicación destinados para ese propósito, entendiendo que no siempre es posible la comparecencia de quienes deben ser notificados (Arboleda Perdomo, 2021).

Entonces, a partir de la expedición del CPACA existe la obligación de que todas las autoridades cuenten con un buzón electrónico específicamente para la recepción de notificaciones judiciales, bajo el entendido de que las notificaciones que se reciban por este medio se entenderán como realizadas personalmente, y que estas normas aplican para todos los procedimientos en los

que una autoridad haga parte siempre que no haya otra disposición en la norma que específicamente los reglamenten. Asimismo, queda claro que estas normas le son de obligatorio acatamiento a todos los jueces con independencia de la jurisdicción en la que se encuentren.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que “[l]a notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados” (Colombia, Corte Constitucional, 1994), su objetivo es garantizar que la persona notificada conozca de la existencia de un proceso y así garantizar “los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído” (Colombia, Corte Constitucional, 1994).

También ha explicado que no es un acto formal ni de simple trámite, pues es la notificación la que hace material el desarrollo del principio de publicidad de las actuaciones públicas y garantiza derechos fundamentales como el del debido proceso y el acceso a la administración de justicia (Colombia, Corte Constitucional, 2013); a partir de la notificación se hacen válidos los derechos procesales, pues faculta a las partes para oponerse a los actos o impugnar las decisiones (Colombia, Corte Constitucional, 2002).

El artículo 198 de la Ley 1437 explica cuáles son las providencias que deben notificarse personalmente, buscando garantizar el derecho de defensa y el debido proceso es importante que el auto que admite la demanda se notifique personalmente o usando procedimientos que garanticen que la persona por notificar recibió la información necesaria para constituirse en parte del proceso (Arboleda Perdomo, 2021, p. 390) entendido también como un medio para garantizar el acceso a la justicia y el principio de publicidad (Orjuela Barrientos, 2019, p. 4).

Para finalizar, el artículo 306 del CPACA hace una remisión normativa expresa a que todo lo no regulado por esta ley sea complementado por el Código de Procedimiento Civil siempre que sea “compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (Colombia, Congreso de la República, 2011), situación que resulta trascendente ante la expedición de la Ley 1564 de 2012.

1.2 Integración con la Ley 1564 de 2012⁵

⁵ También conocido como CGP, nombre que se usará alternativamente con el de Código General del Proceso o Ley 1564 en el presente artículo.

Con el Acuerdo PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura acordó que la entrada en vigencia del Código General del Proceso en todos los distritos judiciales se daría a partir del 1 de enero de 2016 (Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, 2015) culminando de esta manera el proceso escalonado que iniciara en el 2013 con el Acuerdo PSAA13-10071 del 27 de enero “Por el cual se implementa el modelo procesal de la oralidad”.

El objeto de la Ley 1564 de 2012 es, entre otros, regular el procedimiento en asuntos “de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes” (Colombia, Congreso de la República, 2012). Los jueces deben interpretar las leyes desde los principios constitucionales y generales del derecho procesal, como específicamente lo señala el artículo 11, exigiendo garantías respecto del “debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad de las partes y los demás derechos constitucionales fundamentales” recordándole al juez que no deberá exigir formalidades innecesarias (Colombia, Congreso de la República, 2012).

En el artículo 12 explica que los vacíos del CGP se llenarán con las normas que regulen casos análogos, y en el artículo 13 recuerda que “[l]as normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley” (Colombia, Congreso de la República, 2012). El artículo 612 de la Ley 1564 preceptuaba que la providencia que admite la demanda a entidades públicas, el Ministerio Público, o a personas privadas que ejercen funciones públicas, se debe notificar personalmente a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales al que se refiere el artículo 197 del CPACA; sobre este artículo 612 la Corte Constitucional se inhibió de fallar sobre los dos últimos incisos del artículo por ineptitud sustantiva de la demanda mediante la sentencia C-030 de 2014 (Colombia, Corte Constitucional, 2014). El 25 de enero de 2021 se derogó expresamente esta norma por el artículo 87 de la Ley 2080 (Colombia, Congreso de la República, 2021); esta situación es trascendente dado

que el artículo 291 del CGP señala que la notificación personal de las entidades públicas se realizará en la forma prevista en el derogado artículo 612⁶.

1.3 El Decreto 806 de 2020, cambios en tiempos de pandemia

El 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote por enfermedad COVID-19 en el territorio colombiano (Colombia, Presidencia de la República, 2020), el 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia la enfermedad del coronavirus COVID-19 producida por el virus nCoV-2019 (Quammen, 2020, p. 577); a partir de ese momento se han emitido una serie de resoluciones con medidas sanitarias de prevención⁷, lo que llevó a la adopción de medidas para implementar tecnologías de información y comunicación en las actuaciones judiciales en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto Legislativo 806 de 2020.

El artículo 8 dispuso que las notificaciones personales pueden realizarse a través del envío de la providencia a través de un mensaje de datos dirigido a la “dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice” igualmente, el juez tiene la posibilidad de solicitar la información de las direcciones o sitios electrónicos donde deban ser notificadas las partes mediante consulta en bases de datos de cámaras de comercio, superintendencias, entidades públicas o privadas, o las que se encuentren publicadas en páginas web o redes sociales (Colombia, Presidencia de la República, 2020).

1.4 Las modificaciones de la Ley 2080 de 2021

Para efectos del tema que nos ocupa, dentro de las modificaciones más importantes en relación con el proceso de notificación personal encontramos que el artículo 48 de la Ley 2080 ha modificado el artículo 199 del CPACA estableciendo que el auto admisorio y el mandamiento

⁶ El artículo 290 de la Ley 1564 indicó que la notificación del auto admisorio de la demanda debe hacerse personalmente; mientras estuvo vigente el artículo 612 se entendía que la notificación personal a las entidades públicas debía practicarse a través del buzón electrónico, no obstante, es importante recordar que la intención del derogado artículo era la modificación del artículo 199 del CPACA, el cual actualmente fue modificado por el artículo 48 de la Ley 2080.

⁷ Estas resoluciones se encuentran enlistadas en la parte considerativa del Decreto Legislativo 806 de 2020.

ejecutivo contra entidades públicas y las personas privadas que ejercen funciones públicas, se notifican a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, haciendo de esta manera obligatorio el uso de la tecnología como una forma de cimentar bases en los avances que se han generado en tiempos recientes (Colombia, Congreso de la República, 2021).

La modificación normativa incluye una precisión explicando que el trámite de notificación personal debe hacerse a través de los canales electrónicos, explicando que a quienes están obligados a tener registrado un canal digital o dirección electrónica para notificación se les notifica el auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo enviando un mensaje de datos con los requisitos propios de cualquier otra comunicación judicial, identificar el tipo de providencia que se notifica y de la demanda, con la anotación de que debe enviarse copia tanto de la decisión (auto, sentencia) como de la demanda (Arboleda Perdomo, 2021, p. 392).

¿Quiénes son las personas que están obligadas a tener un registro de canal o dirección para la notificación electrónica? Esta pregunta es importante dado que todas las entidades públicas están obligadas a tener dicho canal, situación que no puede ser desconocida por las autoridades judiciales (sin importar la jurisdicción en la que se encuentren), lo que también implica para estos un deber de consulta para verificar cuál es el que corresponde a cada entidad que se pretende notificar. Sobre la notificación volveremos más adelante.

El 11 de abril de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura profirió el Acuerdo No. PCSJA20-11532 donde exigió a los abogados litigantes, inscritos en el Registro Nacional de Abogados (SIRNA) del Consejo Superior de la Judicatura, registrar o actualizar su cuenta de correo electrónico (Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, 2020), lo que resulta congruente con los deberes profesionales del abogado descritos en el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007 y con el contenido del artículo 5 del Decreto 806 de 2020, que también remite a la obligación de mantener la actualización del correo electrónico en el SIRNA. Es decir, los abogados litigantes registrados en SIRNA son otros de los obligados a tener un canal electrónico para la notificación.

El artículo 52 de la Ley 2080 de 2021 subrogó el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011 en el que se explican las reglas para la notificación de las providencias por medios electrónicos, convirtiéndolas en obligatorias. El numeral 1 de este artículo especifica que el mecanismo debe “garantizar la autenticidad e integridad del mensaje” (Colombia, Congreso de la República, 2021) lo que implica que las autoridades judiciales tienen a su cargo la garantía de que se envíe copia de

la decisión que se notificará ¿qué debería suceder cuando el despacho judicial no remite copia de la providencia, aunque sí menciona la parte resolutive de la decisión y el término de traslado en el cuerpo del correo electrónico? ¿es válida esa notificación?

2. La acción de tutela

La Constitución Política de 1991 introdujo una serie de acciones públicas, conocidas como constitucionales, que pueden ser ejercidas por cualquier persona, ante los jueces competentes, y que deben ser atendidas con prelación a las demás mediante procedimientos sencillos y rápidos, entre estas se encuentran: la acción de tutela para reclamar la protección de derechos fundamentales, la acción de cumplimiento para reclamar la observancia de los derechos contenidos en las leyes y actos administrativos, las acciones populares para defender derechos colectivos, las acciones de grupo para obtener indemnización de daños (Henoa, 2003).

Para Garcés (2014) el principio constitucional de solidaridad se manifiesta en dos vías, desde lo público a lo privado y desde la intimidad familiar al escenario social, en ambos casos es deber del estado la salvaguarda de los derechos constitucionales, por lo que las acciones constitucionales se convierten en garantía de defensa y materialización de la aludida solidaridad; cuando se acude al juez este tiene la tarea de verificar supuestos de hecho coligados a un derecho público subjetivo obligándole a definir en el proceso el medio que considere eficaz para concretar su cumplimiento moviendo al estado para que cumpla con su carga prestacional, de manera que se cumpla con la protección jurídica de los sujetos de derecho.

Henoa (2003) incluye en las acciones constitucionales a las de pérdida de investidura de un miembro de corporación pública de elección popular y la revocatoria de mandato conferido a un alcalde o gobernador, ambas instituciones están bajo la titularidad de cualquier ciudadano. Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad⁸ busca que la Corte Constitucional declare, con fuerza de cosa juzgada, la exclusión total o parcial de una ley o un decreto con fuerza de ley por considerar que contradice la Constitución, esta es también una acción constitucional.

⁸ En 1910 se instituyó una acción que se presentaba ante la Corte Suprema de Justicia para estudiar la exequibilidad de actos legislativos que fueran objetados como inconstitucionales por el gobierno, y sobre las leyes o decretos acusados ante la misma Corte por parte de cualquier ciudadano por considerarles inconstitucionales, de manera que esa corporación declarara como ejecutable o inejecutable por estar conforme a la Constitución o por contradecirla, esta acción se presenta ante la Corte Constitucional a partir de 1991 (Henoa, 2003).

El artículo 86 de la Constitución Política describe en términos generales a la acción de tutela como un mecanismo judicial para reclamar la protección de derechos constitucionales fundamentales cuando los sienta bajo amenaza o vulnerados, bien sea por acción o por omisión de cualquier autoridad pública, a la cual podrá acudir cuando no se cuente con otro medio de defensa judicial o que se intente como medida transitoria para evitar la concreción de un perjuicio irremediable. Este artículo contiene los lineamientos generales para que el legislador definiera los casos en que la tutela procedería, así como la precisión de que la persona afectada también puede acudir por esta vía ante particulares cuando se encuentre en situación de indefensión o subordinación (Colombia, Corte Constitucional, 1992a).

2.1 El procedimiento de la acción de tutela

El Decreto 2591 de 1991 -reglamentario de la acción de tutela- precisa en su artículo 1 que la acción procede incluso en escenarios de estados de excepción (Colombia, Presidencia de la República, 1991).

Esta acción tiene gran popularidad entre la ciudadanía como vía para obtener la salvaguarda de sus intereses y como instrumento para ponerle un límite al poder de las autoridades; se ha destacado por la oportunidad para que se tracen líneas de acción en el conflicto entre el legalismo y el constitucionalismo en relación con la interpretación del ordenamiento constitucional (Garcés, 2014).

En el estudio de la constitucionalidad del Decreto 2591 de 1991 a través de la sentencia C-018 de 1993 la Corte Constitucional explicó que la acción de tutela puede entenderse como un mecanismo para la efectividad de los derechos constitucionales, buscando propender por la dignidad humana al que se refiere el artículo 1 de la Constitución Política y con el propósito de cumplir con los fines esenciales del Estado consignados en el artículo 2 de la misma Constitución. También recordó que esta opera cuando haya vulneración o amenaza de un derecho fundamental y no se cuente con otro medio judicial idóneo para la protección efectiva de estos (Colombia, Corte Constitucional, 1993).

Respecto de su procedimiento, el Decreto 2591 de 1991 aclara, en su artículo 1, que la tutela se podrá ejercer al menos para defender el contenido esencial de los derechos, sin perjuicio de los

límites que autoriza la misma Constitución y de lo que se establezca en los estados de excepción, lo que resulta congruente con su propósito.

Más adelante, el artículo 3 del mencionado Decreto 2591, enuncia los principios que orientan el trámite de esta acción, especialmente los de publicidad, economía, celeridad, eficacia y la prevalencia del derecho sustancial, lo que se enlaza con la materialización del derecho al debido proceso. Estos principios se complementan con los del Código de Procedimiento Civil para su interpretación como lo especifica el artículo 4 del Decreto 306 de 1992 (Colombia, Presidencia de la República, 1992).

Al definir las personas contra quienes se dirige la acción, en el artículo 13, precisa que son las autoridades públicas que hayan violado o amenazado el derecho fundamental, pudiendo hacerse la precisión de cuál fue el funcionario causante del daño o, si se desconoce, se entenderá que es contra el representante de la autoridad o su superior si no se tiene identificada la autoridad pública (Colombia, Presidencia de la República, 1991).

2.2 La notificación en el trámite de la acción de tutela

En la reglamentación del proceso de notificación de la acción de tutela, el artículo 5 del Decreto 306 de 1992 explica que todas las providencias deben notificarse a las partes o intervinientes, precisando que estos son “la persona que ejerce la acción de tutela y el particular, [y] la entidad o autoridad pública contra la cual se dirige la acción” (Colombia, Presidencia de la República, 1992).

Se retoma como deber del juez el de velar porque la notificación se haga a través del medio adecuado, con oportunidad y eficacia, pues esto garantiza la posibilidad con que se cuenta para ejercer el derecho de defensa en desarrollo de los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 que ordena notificar las providencias a través de un medio expedito y eficaz (Colombia, Presidencia de la República, 1991). También es importante recordar que el juez tiene prohibido entorpecer el proceso de notificación de sus providencias.

La Corte Constitucional ha expresado la necesidad de que sean notificadas las personas partes e intervinientes de la acción de tutela, tanto del inicio como del trámite y la decisión, por lo que se le exige al juez de tutela que use sus facultades oficiosas para usar medios eficaces para este

trámite, garantizando que puedan pronunciarse, solicitar pruebas y ejercitar los recursos con que cuenten.

Resalta que la obligación es de medio para el juez, pero explica que el mecanismo que elija debe ser eficaz y regirse por el principio de la buena fe⁹ de manera que “un medio de notificación es: (i) expedito cuando es rápido y oportuno, y (ii) eficaz cuando garantiza que el destinatario (parte o tercero con interés) se entere de forma efectiva y fidedigna del contenido de la providencia” por lo que “debe velar por el cumplimiento de las garantías procesales, entre las que se encuentra el debido proceso” así que “no puede adelantar la acción sin el conocimiento de la autoridad pública o del particular contra quien se dirige, ni de los terceros que eventualmente puedan resultar afectados con la decisión que se tome” (Colombia, Corte Constitucional, 2013).

De lo explicado anteriormente se puede concluir que las notificaciones de las providencias que se emiten en un proceso de tutela se rigen además por las normas del Código General del Proceso¹⁰. La interpretación armónica de las normas aplicables a este procedimiento implica que el juez garantice a las partes el conocimiento y la posibilidad de oponerse o impugnar dentro del proceso, realizándola con sujeción a la ley, por lo que debe procurar acudir en primer término a la notificación personal (Colombia, Corte Constitucional, 2002).

En el 2018, la misma Corte resaltó que el deber de notificación del juez es universal en el proceso de la acción de tutela, por lo que está en la obligación de realizar todos los esfuerzos para poner sus decisiones en conocimiento de las partes e intervinientes pues su omisión vicia el proceso al encarnar una vulneración del debido proceso (Colombia, Corte Constitucional, 2018).

2.3 La nulidad por indebida notificación

Como se expuso, la notificación de las providencias que se emiten en el proceso de la acción de tutela es fundamental, especialmente si se trata de la que decide sobre la admisión de la acción pues garantiza que todas las partes e intervinientes tengan acceso a las oportunidades procesales para ejercer sus derechos.

⁹ Sobre este punto en específico la Corte Constitucional también se ha pronunciado en los autos 033 de 1999, 091 de 2002 y 229 de 2003, cuando se explica cómo interpretar el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁰ Se recuerda que inicialmente el artículo 4 del Decreto 306 de 1992 refería específicamente al Código de Procedimiento Civil que ha sido reemplazado por el Código General del Proceso.

Jurisprudencialmente la Corte ha explicado que el procedimiento ordinario le aplica al proceso de tutela, porque la notificación es la forma en que se hace efectivo el principio de publicidad así como el debido proceso, pues solo hasta el momento en que las partes o quienes tienen interés directo en el trámite conocen de las providencias podrán obrar y definir su actuación subsiguiente, estos principios integran el proceso de tutela de manera que se articulan el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 306 de 1992 y el Código General del Proceso (Colombia, Corte Constitucional, 2018).

En ese orden de ideas, los yerros del proceso de notificación acarrear consecuencias. El artículo 133 del CGP señala que el proceso es nulo cuando no se ha notificado el auto admisorio de la demanda, situación que se puede sanear de acuerdo con el artículo 136 de la misma norma, siempre que no se alegue en término, se convalida, se origine en la suspensión del proceso o si cumple su finalidad sin afectar el derecho a la defensa. A su vez, no se sana la nulidad que se intenta contra una providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido u omite la instancia. El artículo 137 explica que el juez debe advertir a las partes la existencia de nulidades, si pasados tres días no se proponen se entienden saneadas (Colombia, Corte Constitucional, 2017).

3. La sentencia del Consejo de Estado emitida el 8 de marzo de 2018

El 8 de marzo de 2018 se profirió sentencia dentro de la acción constitucional radicado 25000-23-42-000-2017-03843-01, en la que se decidió sobre la impugnación propuesta por el Municipio de Girardot (Cundinamarca) contra el fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F.

En el proceso se requería resolver sobre si existe un defecto sustantivo y se incurre en desconocimiento del precedente judicial con violación del debido proceso cuando se tiene por no contestada una acción popular. Para el Consejo de Estado,

[S]i 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. (Colombia, Consejo de Estado, 2018)

Esto respeta la autonomía de los jueces de tutela a quien se le exige evitar la arbitrariedad, por lo que quien alega que existe un defecto sustantivo o material debe demostrar que la interpretación es arbitraria, explicando las disposiciones que no fueron atendidas o que se aplicaron de forma errada.

En esta sentencia la Sala sentó jurisprudencia en torno al tema de la notificación y el traslado para contestar en acciones populares unificando la interpretación y complementando las disposiciones normativas de la Ley 472 de 1998 con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, particularmente cuando esta se realice por medio electrónico a una entidad pública, integrando estas normas. Llegando a la conclusión de que:

[L]a notificación personal del auto admisorio 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. (Colombia, Consejo de Estado, 2018)

4. La analogía y su función integradora en la interpretación de las normas

Para la Corte Constitucional la analogía es una forma de interpretación de la ley en la que el juez aplica a una situación no contemplada en una norma las consecuencias jurídicas de esta por considerar que es similar ampliando su alcance.

Su consagración como criterio de interpretación se funda en los principios de igualdad y justicia, pues así los seres y situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual; no constituye una fuente autónoma diferente de la legislación, así que su consagración en la ley ha sido declarada como armónica con el contenido del artículo 230 de la Constitución.

En la sentencia C-083 de 1995 la Corte explicó que la analogía es “la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes” (Colombia, Corte Constitucional, 1995).

Los casos análogos tienen en común que se dejan reducir a una norma que los comprende a ambos, a uno de forma explícita y al otro implícitamente, por lo que el juez que utiliza el razonamiento *per analogiam* decide que en una situación aplica la ley, solo que aparentemente no contemplaba ese escenario al inicio.

5. Integración del Decreto 2591 de 1991 con la Ley 1437

Actualmente existe un vacío aparente en el Decreto 2591, en relación con la forma en que debe adelantarse el procedimiento de notificación a las entidades públicas o las personas que desempeñan funciones públicas de las providencias que se emiten en un proceso de tutela.

Como se expuso previamente, el juez de tutela tiene libertad para la elección de la forma en que realizará la notificación siempre que el medio sea expedito y eficaz, pero esa elección debe operar de buena fe.

En ese orden de ideas, puede entenderse que con la expedición de la Ley 1437 se complementaron las normas que regulan la acción de tutela con la incorporación de la posibilidad de notificar a través de medios electrónicos a las entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil.

Así que el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, junto con el artículo 5 del Decreto 306 de 1992, en relación con la selección de un medio expedito, eficaz y oportuno para realizar la notificación, se debe interpretar de forma armónica con el artículo 199 de la Ley 1437 en el sentido de que la providencia que admite la acción debe ser notificada personalmente a las entidades

públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo para notificaciones judiciales al que refiere el artículo 197 del CPACA.

Esta integración es viable por aplicación analógica del razonamiento desarrollado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación emitida el 8 de marzo de 2018 en relación con la forma en que la Ley 1437 integra a la Ley 472 de 1998, puesto que en ambos casos (de la Ley 472 y el Decreto 2591) se trata de la reglamentación de una acción constitucional emitido con anterioridad a la expedición del CPACA, entendiendo que los artículos 199 y 197 de esta norma contienen pautas de notificación a autoridades públicas a través de un medio expedito y eficiente, garantizando así que la autoridad conozca de la providencia rápidamente, pudiendo así ejercitar sus derechos como parte o interesado.

Como explicó la Corte Constitucional en el Auto 087 de 2001, todos los jueces tienen jurisdicción constitucional, reconociendo que el Consejo de Estado hace control de constitucionalidad, de manera que la sentencia de unificación del 2018, en relación con el trámite de notificación en las acciones populares, se convierte en doctrina constitucional, criterio de interpretación de la ley válido como lo decidió la misma Corte en la sentencia C-083 de 1995.

Aunque el juez constitucional tiene libertad para seleccionar la forma en que adelantará la notificación de las providencias que emite en el trámite de un proceso de tutela, esta libertad se encuentra delimitada con las pautas que sobre el tema se han adoptado si se verifica que existe una disposición normativa aplicable, para que no se configure una arbitrariedad judicial.

Conclusiones

Desde la entrada en vigencia del artículo 197 de la Ley 1437, todas las autoridades públicas tienen la obligación de contar con un buzón electrónico específico para notificaciones judiciales, el cual tiene como propósito que estas sean enteradas de las providencias que se emitan en los procesos en los que sea parte.

El artículo 199 de la Ley 1437 estableció de forma inequívoca que las notificaciones de las autoridades públicas se realizarán a través del buzón electrónico específico para tal fin y estas se entenderán como una notificación personal.

El Decreto 2591 de 1991, y su norma reglamentaria Decreto 306 de 1992, refieren que la notificación de las partes e intervinientes en los procesos de tutela deben ser notificados a través de un medio expedito, oportuno y eficaz para garantizar el respeto de sus derechos fundamentales y procesales. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la selección del medio a través del cual se hace la notificación debe estar inspirado en el principio de la buena fe, entre otros.

Con el análisis integrador de la interpretación jurisprudencial que realizó el Consejo de Estado en el año 2018, en relación con las normas que reglamentan el procedimiento de notificación de las acciones populares, se estableció una pauta de interpretación normativa que le es aplicable a la acción de tutela por vía de analogía, atendiendo además al carácter de doctrina constitucional que tiene la interpretación del Consejo de Estado; de manera que el trámite de notificación personal a las autoridades se realice haciendo uso de los medios descritos en la Ley 1437 durante los procedimientos de tutela.

En ese caso el juez de tutela cuenta desde el año 2012 con un medio expedito y oportuno para hacerle conocer sus decisiones durante el trámite de la acción constitucional a las autoridades públicas a las que les son aplicables las normas del CPACA.

Sin embargo, para que esta notificación sea eficaz, el juez no puede elegir cualquier dirección electrónica a la cual remitir la providencia, sino que debe remitirse al buzón electrónico de notificaciones judiciales del que trata el artículo 197 de la Ley 1437, pues tenerlo es una obligación legal de las autoridades y la selección del medio para realizar la notificación por parte del juez debe estar inspirada en el principio de la buena fe y en su deber de no entorpecer el trámite de notificación.

La jurisprudencia constitucional ha establecido las consecuencias jurídicas que derivan de una mala ejecución del procedimiento de notificación, lo que conlleva a la posibilidad de que se declare la nulidad de lo actuado, situación que puede ser subsanable salvo que se verifique que su pretermisión implica la pérdida del acceso al derecho de instancia, pues dicha arbitrariedad es una manifiesta vulneración del derecho al debido proceso.

De manera que, si un juez adelanta un procedimiento de notificación personal a una entidad pública a través de una dirección electrónica diferente del buzón de notificaciones judiciales, o si no remite la providencia a notificar, es posible solicitar la nulidad del proceso puesto que se estaría en el escenario de una indebida notificación.

Con las medidas adoptadas para contener el riesgo generado por la emergencia sanitaria del virus SARS COV-2019 y la enfermedad COVID19, especialmente el Decreto 806 de 2020, se avanzó en la implementación del uso del buzón electrónico para notificaciones judiciales en todos los procesos judiciales. Estas medidas fueron recogidas en cierta medida en las disposiciones de la Ley 2080 de 2021.

Referencias

- Arboleda Perdomo, E. J. (2015). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. LEGIS.
- Arboleda Perdomo, E. J. (2021). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. LEGIS.
- Barrera Vélez, J. C. (2014). Lineamientos hermenéuticos de la praxis jurídica. *Criterios – Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional* 7(1), 205-239. <https://bit.ly/3btajrH>
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Decreto 2591 de 1991: por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (1992). *Decreto 306 de 1992: por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991 (Acción de Tutela)*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República – Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Decreto Legislativo 806 de 2020: Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Diario Oficial.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992a). *Sentencia T-222 de 1992: acción de tutela promovida por Oscar José Dueñas Ruiz contra las directivas de la Universidad INCCA de Colombia*. M.P. *Ciro Angarita Barón*. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992b). *Sentencia T-597 de 1992: acción de tutela promovida por Juan Manuel Charry Ureña en nombre y representación del Banco de la República*

-
- contra providencias de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1993). *Sentencia C-018 de 1993: acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 2591 de 1991. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-419 de 1994: acción de tutela adelantada por la Sociedad Constructora Palo Alto S. en C. contra el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santa Fe de Bogotá D.C. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-083 de 1995: acción de constitucionalidad instaurada por Pablo Antonio Bustos Sánchez contra el artículo 8 de la Ley 153 de 1887. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2001). *Auto A-087 de 2001: Conflicto de competencia entre la Sala de Familia del Tribunal Superior de Ibagué y el Juzgado Segundo Civil del Circuito del Espinal en la acción de tutela promovida por José Vicente Montealegre contra el Juzgado Primero Civil Municipal del Espinal. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2002). *Auto A-091 de 2002: acción de tutela iniciada por Gustavo Adolfo Patiño Gil contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en liquidación. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2013). *Auto A-065 de 2013: acción de tutela interpuesta por Alexander Villada López contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. M.P. Jorge Iván Palacio. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-030 de 2014: demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 6 y 7 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, 'Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones' formulada por Adriana María Guillén. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional.*
- Colombia. Corte Constitucional. (2017). *Auto A-002 de 2017: revisión del fallo expedido en la acción de tutela instaurada por Adolfo Villanueva contra la Unidad de Atención y*

-
- Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2018). *Auto A-397 de 2018: revisión del fallo proferido el 21 de noviembre de 2017 por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Luis (Antioquia)*. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Corte Constitucional.
- Colombia. Congreso de la República. (1996). *Ley 270 de 1996 (marzo 15): Estatutaria de la Administración de Justicia*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1999). *Ley 527 de 1999 (agosto 18): Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2007). *Ley 1123 de 2007 (enero 22): Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1437 de 2011 (enero 18): Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2012). *Ley 1564 de 2012 (julio 12): Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2021). *Ley 2080 de 2021 (enero 25): Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*. Diario Oficial.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2014). *Concepto radicado 11001-03-06-000-2013-00517-00(2184): Solicitud de concepto sobre el régimen de transición y vigencia de la Ley 1437 de 2011 formulada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. C.P. Álvaro Namén Vargas. Consejo de Estado.
- Colombia. Consejo de Estado, Sección Primera (2018). *Sentencia radicada 25000-23-42-000-2017-03843-01(AC): impugnación de fallo de tutela instaurada por el Municipio de Girardot – Cundinamarca contra el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot*. C.P. Oswaldo Giraldo López. Consejo de Estado.

- Colombia. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa (2013). *Acuerdo PSAA13-10071 Por el cual se implementa el modelo procesal de la oralidad*. Consejo Superior de la Judicatura.
- Colombia. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa (2015). *Acuerdo PSAA15-10392 Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso*. Consejo Superior de la Judicatura.
- Colombia. Consejo Superior de la Judicatura, Presidencia (2020). *Acuerdo PCSJA20-11532 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública*. Consejo Superior de la Judicatura.
- Cubides Cárdenas, J. A. (2012). La relación del fenómeno de la constitucionalización del derecho con el derecho procesal constitucional. *Justicia Juris* 8(1), 22–29. <https://bit.ly/3pVflFO>
- Garcés Vásquez, P. A. (2014). *Acciones Constitucionales: una aproximación a la eficacia y efectividad de los derechos*. Institución Universitaria de Envigado. <https://bit.ly/3CJrgdb>
- Guastini, R. (2015). Interpretación y construcción jurídica. *Isonomía* 43, 11-48. <https://bit.ly/3BCii0b>
- Henaó Hidrón, J. (2003). *Derecho procesal constitucional: protección de los derechos constitucionales*. Editorial Temis S.A.
- Orjuela Barrientos, V. C. (2019). *El correo electrónico como medio de notificación en la gestión del estado colombiano* [tesis de doctorado, Universidad Externado de Colombia] Disponible en <https://bit.ly/3zuZ77y>
- Quammen, D. (2020). *Contagio: la evolución de las pandemias*. Penguin Random House.
- Younes Moreno, D. (2014). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Temis S.A.