

**III. EXPEDIENTE D-10953 - SENTENCIA C-136/16 (Marzo 17)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**1. Norma acusada**

**LEY 1476 DE 2011**

(Julio 19)

*Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública.*

**ARTÍCULO 59. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** Cuando se hubiere omitido la notificación a la persona a quien debió hacerse, se entenderá cumplida para todos los efectos, si hubiere interpuesto recurso contra la respectiva providencia, o actuado en diligencia o trámite a que se refiere la decisión no notificada.

Cuando los sujetos procesales hayan solicitado fotocopiar o revisar el expediente y el competente autorice, se entenderán notificados de todas las providencias que aparezcan en él y que por cualquier circunstancia no le hayan sido notificadas, desde cuando devuelvan el cuaderno correspondiente o reciban las copias.

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2º del artículo 59 de la Ley 1476 de 2011, "*Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública.*", de acuerdo con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**3. Síntesis de los fundamentos**

En el presente caso correspondió a la Corte determinar si al establecer que los sujetos procesales quedaban notificados de todas las providencias que obraran dentro de la actuación, por el hecho de recibir copias o revisar el expediente de responsabilidad administrativa regulada por la Ley, el inciso demandado vulneraba el debido proceso constitucional.

Para tal fin, la Corte recordó que, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución, *el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*, lo cual supone la obligación para jueces y autoridades administrativas de actuar con sujeción y respeto a esa prerrogativa, especialmente en la producción de decisiones que creen cargas, derechos, beneficios, sanciones, obligaciones y, en general, alteren posiciones jurídicas de particulares. Así mismo, reiteró que también las autoridades administrativas están obligadas a proceder con sujeción al debido proceso en la iniciación de los procedimientos administrativos, su desarrollo, la formación de los actos administrativos, su ejecución y aplicación y, de manera general, en toda manifestación de la administración pública.

Por otra parte, la Corporación recalcó que la publicidad es una de las garantías cardinales del debido proceso administrativo y que se proyecta en dos direcciones: hacia las partes, dentro los procedimientos que tienen como fin último la modificación de sus posiciones jurídicas, y hacia la comunidad, como aseguramiento de la transparencia y rectitud de la función administrativa. En este sentido, indicó que se manifiesta a través de las notificaciones del contenido de una decisión o de cualquier otro acto procesal, y mediante la posibilidad de permitir que los actos de las autoridades y, en específico, de la administración sean sometidos al escrutinio público.

La Sala sostuvo que si bien, conforme la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, en el legislador recae la facultad para regular de manera detallada los diversos sectores del ordenamiento jurídico, a través de la expedición de Códigos y de la interpretación, reforma, derogación de sus disposiciones y, en materia procesal, de los términos, competencias, etapas, recursos, notificaciones y todos los demás aspectos necesarios y considerados pertinentes, en lo relativo al principio de publicidad, el legislador está limitado pues debe asegurar unos mecanismos con la suficiente eficacia para hacer conocer a los interesados las decisiones, que no conlleven una restricción ilegítima de los derechos de defensa y contradicción, especialmente cuando de aquellas se siguen efectos para sus posiciones jurídicas dentro de los respectivos trámites.

En el presente asunto, la Corte puso de manifiesto que, según la disposición impugnada, si una de las partes revisaba el expediente, es decir, si verificaba las providencias existentes en la actuación, daba lectura a decisiones allí contenidas o solicitaba fotocopia de éstas, el legislador asignaba el efecto de notificación de todas las que obraran dentro del proceso y que por cualquier razón no le hubieran sido notificadas antes a dicho sujeto, desde el momento en que se retornara el cuaderno correspondiente o le entregaran las copias. La norma, así, partía de una presuposición, según la cual, dada una de dichas dos situaciones objetivas, la revisión o la recepción de copias, el sujeto procesal debió haber conocido todas las decisiones existentes dentro del proceso de responsabilidad administrativa.

La Sala Plena consideró que, en tanto dicho mecanismo de notificación adoptado por el legislador implicaba una drástica limitación a la garantía de la publicidad de las decisiones en contra del investigado dentro del trámite regulado por la Ley, puesto que el conocimiento de las decisiones del expediente era solamente supuesto, a partir de la revisión o la obtención de copias de la actuación, debía ser sometido a un test estricto de proporcionalidad, examen a luz del cual se constató que la medida era incompatible con la Constitución.

A juicio de la Sala, el mecanismo de notificación de las providencias judiciales demandado pretendía imprimirle celeridad al trámite de responsabilidad administrativa y lograr una pronta y cumplida justicia, fin que consideró constitucionalmente imperioso. Sin embargo, para la Corte, la medida adoptada no era imprescindible o estrictamente necesaria en orden a alcanzar ese objetivo, pues otros elementos como la oficiosidad de la actuación administrativa (prevista en el artículo 7º de la misma Ley acusada, precisamente con ese propósito), y formas de notificación subsidiarias, como la conducta concluyente (contenida en el inciso 1º del artículo impugnado), servían también a ese propósito.

Pero además, la Corte consideró que no se trataba de una medida estrictamente proporcional, puesto que de la circunstancia de que una de las partes hubiera revisado o recibido fotocopias del expediente, no se seguía, con certeza y de forma necesaria, el conocimiento efectivo de las respectivas decisiones y, mucho menos, de todas las obrantes dentro del proceso, de manera que la garantía de la publicidad se vería intensamente afectada e, incluso, en muchos eventos anulada, en virtud de un fin cuyo nivel de satisfacción no era evidentemente considerable para justificar el grave sacrificio a la referida garantía procesal.

Con base en lo anterior, la Sala consideró que el legislador excedió los límites de su potestad de configuración y, por ende, el modo de notificación previsto en el inciso 2º de la Ley 1476 de 2011, era contrario a la Constitución y procedió a declararlo inexecutable.

#### **4. Salvamento de voto**

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se apartó de la decisión anterior, por cuanto consideró que el artículo 59, inciso 2 de la Ley 1476 de 2011 ha debido ser declarado executable, por no desconocer el debido proceso. Las razones de su discrepancia son las siguientes:

La norma demandada dispone que "Cuando los sujetos procesales hayan solicitado fotocopiar o revisar el expediente y el competente autorice, se entenderán notificados de todas las providencias que aparezcan en él y que por cualquier circunstancia no le hayan sido notificadas, desde cuando devuelvan el cuaderno correspondiente o reciban las copias".

En concepto del magistrado **Mendoza Martelo** tal regulación no desconoce las garantías inherentes al derecho de defensa, contradicción, publicidad y debido proceso como lo plantea la demanda, en la medida en que se limita a dar por sentadas realidades que difícilmente se pueden refutar. En efecto, si un sujeto procesal solicita y se le expiden copias de un expediente que reproducen sus apartes en los que están contenidas una o varias decisiones que, por alguna razón, aun no se han notificado, es apenas elemental inferir que con su entrega al interesado y con la constancia que al efecto debe dejarse en el expediente, para formalizar el inicio o materialización del efecto pretendido por el legislador, cabe considerar que tales proveídos pasan a ser conocidos por aquel y que, por tanto, desde el momento que la norma señala, empiezan a correr los términos para su impugnación en caso de que esta proceda.

Tal estimación legal claramente se aviene a una valoración racional de la situación regulada, lo cual también cabe predicar de las implicaciones deducidas. Lo mismo acontece cuando se revisa un expediente o un cuaderno contentivo de los proveídos aún no notificados junto con la constancia secretarial respectiva, a partir de la cual se iniciara la contabilización de los términos para la impugnación. No le parece sensato tornar nugatorios los efectos obvios derivados de las actuaciones a las que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, quiso atribuirle las indicadas consecuencias. Por el contrario, desconocer lo que aquel pretendió con fundamento en elementales premisas derivadas del sentido común sí me parece revestido de un formalismo extremo carente de toda lógica y razón.

*Como se planteaba en el proyecto que inicialmente se llevó a la Sala "Puede razonablemente inferirse que si el investigado o su apoderado examinan, por ejemplo, una determinada pieza del expediente, han tomado tanto conocimiento del documento como si hubieran sabido de su existencia y del contenido mediante el contenido de la notificación personal. Y lo mismo puede predicarse del otro hecho adoptado como base por el legislador, pues, verbigracia, si el apoderado solicita y le es entregada copia de una decisión que negó unas pruebas, es evidente que tuvo contacto presencial con ella y se enteró de sus fundamentos, de la misma manera que lo habría hecho si hubiera sido citado a notificarse personalmente. Y esto es así, en ambos casos, elementalmente, porque en virtud de la notificación personal se puede saber lo que se resuelve en una providencia, en últimas, porque se examina o se obtiene una reproducción de la misma"*

Advirtió, que difícilmente puede desconocerse el hecho del conocimiento del proveído o de los proveídos que hacen parte del cuaderno examinado o del cual se han obtenido copias en los términos en los que la norma declarada da inexecutable lo supuso.

Manifestó que en modo alguno desconoce que las decisiones judiciales deben notificarse, principalmente, de manera personal o a través del mecanismo legalmente dispuesto para ello y que la presunción a la que aludía la norma cuestionada resultaba excepcional, pero que, sin embargo, a no dudarlo, cumplía el loable propósito de sanear irregularidades cometidas al dar a conocer ciertos proveídos a fin de evitar invocar su desconocimiento posteriormente y la configuración de nulidades que dieran al traste con la respectiva actuación, no obstante concurrir circunstancias frente a las cuales alegar la ignorancia de aquellas resultaba asaz difícil de argumentar.

En últimas, estuvo de acuerdo con la ponencia inicial con algún ajuste en el condicionamiento propuesto en el sentido de que las providencias que se iban a tener por notificadas debían estar en el expediente o cuaderno efectivamente revisado, o en las copias expedidas.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta

