



MEMORANDO

Al responder cite este Nro.
20201030068333

13 de Abril de 2020

PARA: **JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**
Director de Gestión Jurídica de Tierras**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión JurídicaDE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando con radicado 20203200066983 – Concepto jurídico sobre notificaciones en curso de Procesos Administrativos Especiales Agrarios y/o Procedimiento Único.

De manera atenta, me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica rendir concepto sobre algunas cuestiones relacionadas con la práctica de notificaciones durante la vigencia de la emergencia sanitaria causada por la propagación del nuevo Coronavirus.

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

La Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica señaló que, previo a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica motivada por la propagación del nuevo Coronavirus (COVID-19) y a la adopción de las medidas de confinamiento obligatorio decretadas con ocasión de ello, la dependencia a su cargo había estado adelantando las gestiones requeridas para agotar el trámite de notificación de las decisiones proferidas en algunos procesos de significativa importancia para la entidad.

Indicó, en este sentido, que para avanzar en el cumplimiento de las ordenes contenidas en la sentencia T-556 de 2017, el equipo de esa dependencia misional priorizó la culminación de la notificación de las resoluciones de inicio de la segunda etapa de la fase administrativa del Procedimiento Único, relacionadas con los asuntos vinculados con los predios Santa Lucía, La Esperanza, Campo Alegre, Riomar y Los Remedios, resaltando enseguida que, a raíz del incidente de desacato que actualmente cursa, *“resulta urgente impulsar los mismos hasta su etapa probatoria”*.

Manifestó que, para efectos de lo indicado, se dio aplicación a las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, gestionando inicialmente la notificación electrónica y adoptando, en defecto de esta, las medidas necesarias para conseguir la notificación personal de las respectivas decisiones, entre las

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0**Agencia Nacional de Tierras**
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co**Agencia Nacional de Tierras**
Código Postal 111321**Sede Servicio al Ciudadano**
Código Postal 111511

que se encuentran la generación canales de colaboración con autoridades locales y la preparación de 48 oficios citatorios para los interesados.

A partir del contexto explicado, se pregunta el área misional sobre la manera en la que debe proceder para concluir el trámite de las notificaciones, teniendo en cuenta que los citatorios no alcanzaron a ser remitidos en su totalidad, que las autoridades locales con las que se tenía pensado surtir la diligencia están implementado medidas de teletrabajo, que las personas interesadas están sujetas a las ordenes de confinamiento y que la dependencia ya intentó en su momento obtener la autorización de estos últimos para la notificación electrónica de la que ahora habla el artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Como segundo punto de consulta, la Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica solicita orientación para determinar si, con respecto a los procedimientos que se están rigiendo por las reglas del antiguo Decreto 01 de 1984, es posible reemplazar el *“edicto en un lugar público del respectivo despacho”* del que trata el artículo 45 de la referida codificación, por una publicación electrónica en la página web de la entidad, medida que permitiría agotar el trámite de publicidad aún bajo las medidas de cierre de las distintas sedes de la Agencia Nacional de Tierras.

II. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES.

• Sobre la publicidad de los actos administrativos.

La publicidad de los actos administrativos está revestida de una doble importancia en el ámbito de la función pública, pues su práctica, además de ser condición necesaria para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los coadministrados, permite que las autoridades ejecuten materialmente las decisiones necesarias para garantizar la primacía de los intereses generales, la protección a los derechos y libertades de las personas y el cumplimiento de los fines estatales.

Esta doble trascendencia se refleja en el esfuerzo mostrado por las distintas codificaciones administrativas al momento de diseñar y organizar trámites, mecanismos principales, subsidiarios y solemnidades con el específico propósito de asegurar que los destinatarios o interesados en las decisiones de la administración conozcan efectivamente su contenido o, al menos, para que sea dable presumir que así ha ocurrido.

En este sentido, el artículo 44 del antiguo Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, prescribía que las decisiones que pusieran fin a las actuaciones administrativas debían notificarse personalmente al interesado, su representante o apoderado, mediante una diligencia necesariamente presencial, antecedida del envío de la correspondiente citación, en la que la administración entregaba de copia íntegra, auténtica y gratuita de la respectiva decisión. Como mecanismo subsidiario de la forma personal, el artículo 45 ídem, autorizaba la inserción de la parte resolutive de la decisión en un edicto, que se fijaba por el término de 10 días en un lugar público de la sede del respectivo organo o institución estatal.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) mantuvo la forma personal como el principal medio de notificación de los actos de contenido particular y concreto, incorporando, eso sí, las modificaciones necesarias para ajustar el mecanismo a las nuevas realidades tecnológicas. De esta forma, los artículos 56 y 67 íbidem autorizan que, en reemplazo de la tradicional diligencia presencial, la notificación personal se surta mediante la simple remisión por un medio electrónico de copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, opción que, sin embargo, quedó condicionada a la autorización previa del interesado.

Respecto al mecanismo subsidiario, el artículo 69 reemplazó la vía edictal por la remisión de un aviso a la dirección física, al número de fax o al correo electrónico del interesado, pudiendo la administración, inclusive, publicar el aviso junto con el correspondiente acto administrativo en la página web institucional *“cuando se desconozca la información sobre el destinatario”*¹

Sea bajo las formas del Decreto 01 de 1984 o de las nuevas maneras introducidas por la Ley 1437 de 2011, se entiende que hay indebida notificación cuando la administración se aparta o hace uso indebido de los mecanismos dispuestos en uno y otro régimen para publicitar el contenido de sus decisiones, como ocurre, por ejemplo, cuando se acude directamente a la modalidad por edicto o aviso, según se trate, sin procurar inicialmente el agotamiento de la forma personal, o cuando se realiza la notificación electrónica sin mediar autorización del interesado, circunstancias todas estas que, si bien no repercuten en la validez del actos proferidos conforme a derecho, si impiden que los mismos generen efectos materiales al amparo del ordenamiento².

¹ En concepto del 4 de abril de 2017 con radicado 2016-00210-00(2316), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explicó que *“si bien el legislador no puede prever todas y cada una de las múltiples e innumerables situaciones que en la práctica se pueden presentar en materia de notificaciones y que impiden surtir con éxito la remisión del aviso junto con el acto administrativo, lo que si se observa con claridad es que el sentido de la expresión contenida en el artículo 69 íbidem “Cuando se desconozca la información sobre el destinatario”, resulta omnicomprensiva de todos aquellos eventos en los cuales la administración no logra surtir la notificación por aviso, ya sea porque los datos que se tienen del interesado están incompletos, o no permiten la entrega del aviso y del acto administrativo, o resultan de imposible acceso. Cuando se presente alguna de tales situaciones corresponde a la administración acudir al último mecanismo previsto en la ley para llevar a cabo la notificación por aviso mediante la publicación del mismo junto con el acto administrativo por el término de cinco (5) días en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso al público dado que no fue posible lograr la notificación personal del acto administrativo, ni la remisión del aviso junto con el acto administrativo a un destino porque la falta de información o alguna circunstancia diferente, como las anotadas, lo impidieron”*

² En efecto, tanto la jurisprudencia como la doctrina autorizada coinciden en señalar que la publicidad de los actos administrativos constituye un requisito indispensable para que las decisiones administrativas sean obligatorias, de manera que la ausencia de aquella o, lo que es lo mismo, su práctica defectuosa, conducen a la ineficacia del acto, que consiste en la imposibilidad de producir los efectos para los cuales se profirió. Queda entonces claro que *“la notificación del acto administrativo no dice relación con su validez jurídica la cual no sufre variación por el hecho de que se haya cumplido con la obligación de notificarlo legalmente o se haya prescindido de dicha diligencia; el acto administrativo que nació viciado no se saneará porque, con posterioridad, se notifique legalmente; y al revés, el acto que nace válido no pierde validez porque se deje de notificar o porque la notificación sea irregular”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia proferida dentro del proceso con radicado 68001-23-15-000-2002-01016-02(29285-25934))

- **Respecto a las medidas transitorias derivadas del Estado de Emergencia y su incidencia en el trámite de notificaciones.**

El artículo 215 de la Carta, permite que ante el acaecimiento de hechos que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, el Presidente de la República asuma facultades legislativas pro tempore, necesarias para conjurar la respectiva crisis e impedir la extensión de sus efectos. Así, la problemática sanitaria de dimensiones globales provocada por la propagación del nuevo coronavirus (Covid 19), motivó a la cabeza del ejecutivo para invocar la referida clausula constitucional, declarando mediante el Decreto-Legislativo 417 de 2020, un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Las medidas de orden legislativo que hasta la fecha han adoptado con ocasión a la referida declaratoria, tienen entonces como finalidad obligada la disminución de las posibilidades de contagio y propagación del virus, la protección de la vida y salud de las personas, la continuidad en la prestación de los servicios estatales y la preservación del tejido productivo del país, generándose para ello acciones coordinadas en distintos frentes bajo un postulado común que apunta a procurar el aislamiento y el distanciamiento social.

Es bajo el marco descrito que se establecieron, a través del Decreto Legislativo 491 de 2020, disposiciones extraordinarias de carácter naturalmente transitorio, que permiten armonizar y sopesar, en la complejidad y riqueza de lo fáctico, el referido postulado de aislamiento o distanciamiento social con las necesidades de continuidad en el ejercicio de la función pública y en la prestación de los servicios estatales. En términos generales, el referido decreto apunta a flexibilizar la forma de prestación de los servicios, ordenando para ello la incorporación de mecanismos de atención fundados en la utilización de medios digitales y en el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información, instrumentos que, en vigencia de la emergencia sanitaria, *“se convierten en herramientas esenciales para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos”*.³

Ya en lo concreto, la norma en comento distribuye o asigna unas cargas específicas entre quienes participan en la actividad pública estatal, que, para el caso de las autoridades y de los particulares que ejercen funciones públicas, se traducen en (i) el deber de readecuar mediante el uso de tecnologías de la información y la infraestructura operativa ligada a la prestación del servicio o al ejercicio de las funciones que están llamadas a cumplir; (ii) el mandato de ininterrupción en las actividades necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria, así como en los trámites y procedimientos que involucren derechos fundamentales y servicios públicos esenciales; y, (iii) la obligación de adoptar medidas de suspensión, totales o parciales y debidamente justificadas, para los casos en los que el servicio o la actividad no se puedan prestar o ejecutar de forma presencial o virtual.

³ Decreto Legislativo 491 de 2020. Considerandos.

Tratándose de los coadministrados, la única carga que parece corresponderles con el fin de permitir la continuidad en la prestación de los servicios estatales durante la vigencia del Estado de Emergencia, aparece consignada en el artículo 4º del mencionado Decreto Legislativo, regla que justamente se refiere al trámite para la notificación de actos administrativos, y que obliga a los interesados a incluir una dirección de correo electrónico en las nuevas solicitudes y a reportar lo propio para las actuaciones administrativas que se encuentren en curso. De manera concreta señala la norma:

“ARTÍCULO 4: Notificación o comunicación de actos administrativos: Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes debe interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011”.

Pues bien, al analizar la regla citada, es posible advertir que las cargas contenidas en los dos primeros incisos generan una alteración en el uso y organización de los medios o conductos definidos para la práctica de la notificación personal, pues la forma electrónica pasa de ser un medio alternativo, supeditado a la autorización de los interesados, a convertirse en un medio principal y forzoso para los mismos. El inciso 4º, por su parte, asigna una consecuencia al incumplimiento de la carga de los coadministrados -o a su cumplimiento defectuoso-, consistente en la habilitación para que la administración acuda al medio subsidiario previsto en el ya mencionado artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, esto es, al aviso remitido a la dirección física o electrónica y, en defecto de estas, a la publicación del acto en la página web de la entidad. Nótese que al asignar la referida consecuencia, el legislador extraordinario no distinguió entre los procesos que se ventilan por las reglas de la Ley 1437 de los que lo hacen por las normas del antiguo Decreto 01 de 1984, tratamiento que se explica, en criterio de esta oficina, por la funcionalidad que



presta la notificación por aviso para los propósitos de distanciamiento y aislamiento contrario a lo que sucede con la vía edictal, que involucra necesariamente activar físicas y presenciales.

Es dable, entonces, afirmar que, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, el régimen procedimental en materia de notificaciones se unifica transitoriamente, permitiendo la aplicación invariable del aviso como mecanismo subsidiario de la vía electrónica que, a su vez, pasa a convertirse en el principal medio de comunicaciones y notificaciones.

Como consecuencia de lo anterior, si durante la vigencia de la emergencia sanitaria los interesados desatiendan el llamado a informar una dirección electrónica, puede la administración valerse del aviso en sus distintas formas, esto es, remitido en forma física, electrónica o publicado en la página web de la entidad.

III. CONCLUSIONES.

Con fundamento en las consideraciones y razonamientos expuestos esta oficina concluye:

1. Que la regla del artículo 4º del Decreto- Legislativo 491 de 2020, es aplicable para todos los procedimientos y actuaciones administrativas en curso, incluyendo aquellos que se rigen por el antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).
2. Que la referida regla impone una carga a los interesados, consistente en reportar una dirección de correo electrónico para permitir la notificación personal bajo esta modalidad.
3. Que la inobservancia de la referida obligación habilita a la administración para el uso del aviso como mecanismo subsidiario, remitiéndolo en forma física, electrónica o, en defecto de estos dos, publicándolo en la página web de la entidad.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

Cordialmente,



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel Carvajal

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511