



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veintinueve (29) de mayo de Dos Mil veinte (2020).

Sentencia No. 00069

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO	EXP. No. 76-001-33-31-702-2011-00270-01
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE CUASPUD (CARLOSAMA)
DEMANDADO	FINDETER
MAGISTRADO PONENTE	Dr. JESÚS GUILLERMO GUERRERO

I. - OBJETO DE LA DECISIÓN

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA19-11276 del 17 de mayo de 2019, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de dictar sentencia, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 3 de febrero de 2014, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Santiago de Cali, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de inexistencia del título ejecutivo.

SEGUNDO: DECLARAR de oficio la caducidad de la acción de jurisdicción coactiva.

TERCERO: *DECLARAR la nulidad del acto contentivo de la liquidación unilateral del convenio 2051/1997, suscrito entre FINDETER y el MUNICIPIO DE CUASPUD – CARLOSAMA.*

CUARTO: *NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda.*

QUINTO: *En firme esta providencia líbrense las comunicaciones de rigor y expídanse con destino a las partes copia autentica de la misma para los fines legales que haya lugar, cumplido lo anterior archívese el presente asunto realizando las anotaciones de rigor.*

II. ANTECEDENTES

- LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado judicial, el MUNICIPIO DE CUASPUD impetró demanda en contra de la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL REGIONAL CALI en adelante FINDETER, con el objeto de que se acceda a las siguientes:

“PRETENSIONES

“PRIMERO: Que se declare la nulidad de la Resolución del 25 de junio de 2008, emanada de la dirección de programas especiales – cobro coactivo de la Financiera de Desarrollo Territorial Regional Cali dentro del expediente N°02-2008-0172 por medio de la cual se resuelven excepciones.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del auto N°0101 del 20 de agosto de 2008, emanada de la Dirección de Programas Especiales Cobro Coactivo de la Financiera de Desarrollo Territorial Regional Cali, dentro del expediente N°02-2008-0172, auto por medio del cual se resuelve un recurso que dispuso en su parte resolutive CONFIRMAR, en todas sus partes la resolución de junio 27 de 2007 expedida por la regional de Cali en jurisdicción coactiva por medio de la cual se resolvieron las excepciones propuestas dentro del proceso de cobro coactivo N°02-2008-0172 adelantado contra el Municipio de Cuaspud departamento de Nariño.

TERCERA: Que a la sentencia se le dé cumplimiento, en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.

- HECHOS

La parte actora sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Asevera el demandante que el día 23 de diciembre de 1997 de suscribió entre el Municipio de CUASPUD y FINDETER - Fondo de Financiación para la Infraestructura Urbana, el convenio, el convenio interadministrativo 2051 cuyo objeto era: La adecuación y pavimentación de vías, en el programa de viviendas de

interés social El Rincón de la Sabana del Municipio de Cuaspud, cuyo valor por cuenta de FINDETER ascendía a la suma de \$70.000.000 millones de pesos.

Mediante convenio adicional N°01 del 30 de diciembre de 1998, se acordó modificar la cláusula del plazo del convenio anterior, disponiendo que el mismo tendrá una prórroga de 6 meses contados a partir del 31 de diciembre de 1998 hasta 30 de junio de 1999.

Señala que, mediante mandamiento de pago de 2 de mayo de 2008 FINDETER Fondo FIU, libró cobro coactivo contra el Municipio de Cuaspud por cuantía de \$16.275.917 millones por concepto de saldo monetario entregado por la Nación – FINDETER S.A, y no ejecutado totalmente en el convenio, FONDO FIU 2051-97, claramente establecida en la resolución de la liquidación unilateral proferida y contemplada en la parte considerativa de este proveído, más los intereses y actualizaciones que se causen cuando se hizo exigible la obligación y hasta cuando se cancele, más las costas en el presente proceso.

Manifiesta que el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Cali se notificó el anterior mandamiento de pago librado dentro del proceso administrativo coactivo N°02-2008-0172, a través del Alcalde Municipal de Cuaspud. Dentro del término de oportunidad legal a través de escrito fechado 23 de junio de 2008, el Municipio de Cuaspud excepcionó el mandamiento de pago por las siguientes razones:

- a) Indebida ejecución del título ejecutivo que sirvió de fundamento para el mandamiento de pago por caducidad en la liquidación unilateral del convenio interadministrativo de cofinanciación.
- b) Falta de competencia para liquidar el convenio de cofinanciación.
- c) Caducidad del título ejecutivo y prescripción de la acción ejecutiva propuesta.
- d) Nulidad del acto administrativo que sirvió de fundamento para dictar el mandamiento de pago.

Mediante Resolución del 25 de junio de 2008 la dirección de programas especiales – Cobro Coactivo – de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A, Regional Cali, dentro del expediente N°02-2008-0172, resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas y ordenó adelantar la ejecución por la suma de \$16.275.917 millones de pesos. La misma fue notificada mediante oficio N°08-184-03-00369 del 25 de junio de 2008, emanada por el funcionario ejecutor de FINDETER Regional Cali.

Expresa que presentó recurso de reposición el día 24 de julio de 2008, ante la Dirección de Programas Especiales de FINDETER, contra la Resolución sin número

de fecha de 25 de junio de 2008, emanada de FINDETER Regional Cali, dentro del proceso administrativo coactivo N°02-2008-0172, confirmando la Financiera en todas sus partes la Resolución sin número mediante auto N°0101 de 20 de agosto de 2008.

Finalmente, con oficio 08-184-03-00415 del 1 de septiembre de 2008, el funcionario ejecutor de FINDETER REGIONAL CALI, procede a notificarle el auto 0101 de 2008 prenotado.

- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

El apoderado fundamenta sus hechos y derechos en los siguientes artículos y leyes:

- La constitución política, artículos 2,6,15,29 209.
- Legales: 84, 85 y 136 del C.C.A; 2512, 2535, y 2536 del código civil; 817, 823, 830 y 832 del E.T; artículo 44 numeral 10 literal d) de la ley 446 de 1998; artículo 60 y 61 de la ley 80 de 1993; artículos 254, 256 488, 561 y 562 del código de procedimiento civil.
- Fundamentos sustantivos: Artículos 84, 85, 135 a 139 del C.C.A.
- Fundamentos adjetivos: Título XXIV, artículos 206 del C.C.A.

- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La apoderada de la parte demandada en su escrito de contestación se opone a que se declaren todas y cada una de las nulidades solicitadas por el apoderado de la entidad demandante, así como las condenas solicitadas, lo anterior, en razón a que FINDETER por medio del FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA URBANA (FIU) al momento del proceso liquidatorio requirió al Municipio demandante y le dio el tiempo necesario para que aportara toda la documentación que demostrara toda la ejecución física y financiera del convenio objeto de los actos administrativos demandados, sin que la entidad cumpliera con los requisitos exigidos por FINDETER-FIU, al no responder ni aportar todos los documentos y soportes que demostraran la ejecución física financiera del proyecto contenido en el convenio N°2051 de 1997 y su adición el 1 de diciembre de 1998.

Señala que, en cumplimiento al numeral 1° del artículo 68 del C.C.A, el Convenio de Cofinanciación Principal N°2051 de 1997, adicionado por el Convenio N° 01 de fecha 30 de diciembre de 1998, junto con el acto administrativo de liquidación

unilateralmente debidamente ejecutoriado, constituyen el título ejecutivo complejo, que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 3734 de 2005 y el Decreto 4743 de 2006 son exigibles, normativa con base en la cual se libró el mandamiento de pago de fecha 2 de mayo de 2008.

Manifiesta la apoderada que mediante Resolución N°1230 de 15 de junio de 2001, por la cual se realizó la liquidación unilateral del convenio N°2051 de 1997 y su adición del 1 de diciembre de 1998, quedó en firme, en atención a que no se interpusieron los recursos legales procedentes, lo que permite concluir que el título ejecutivo era un acto debidamente ejecutoriado, en el cual se determinó una obligación clara, expresa y exigible, además no ejerció la acción de nulidad y restablecimiento de derecho contra el acto administrativo en mención.

Finalmente indica que, si bien es cierto la ley 80 de 1993 establece un término para liquidar los contratos, también es cierto que por ese solo hecho la administración no pierde la facultad para efectuar la liquidación en cualquier tiempo en razón a que el término no es preclusivo, igualmente la entidad demandada concedió dentro del proceso de cobro coactivo, todas las garantías procesales y de defensa al momento de emitir los actos administrativos demandados, como consta en los documentos que aporta el actor, los que se relacionan en este escrito.

- LA SENTENCIA

El *a-quo* manifestó que, las partes obligadas por el convenio 2051 de 1997, FINDETER y el Municipio de CUASPUD-CARLOSAMA son entidades públicas, por lo que es notoria su ubicación. FINDETER, según su origen y comunicaciones su domicilio principal es calle 103 N°21-20 piso 4° de la ciudad de Bogotá. El Municipio de CUASPUD-CARLOSAMA, como entidad territorial de la República, por mandato constitucional y legal, así como su representante legal, el Alcalde, tiene su ubicación conocida y de dominio público, situada en la cabecera Municipal donde se encuentra su sede de Gobierno, atendida por el Alcalde.

Expresa *el a-quo* que, es elemental que si se expide en la ciudad de Bogotá un acto administrativo que afecte a la entidad territorial CUASPUD-CARLOSAMA, ubicado en el departamento de Nariño, debe procederse para la notificación en la forma prevista en el artículo 315 del C.P.C, allí se indica el procedimiento para realizar la notificación personal, cuando quien debe ser notificado se encuentra por fuera de la sede del despacho que se produce el acto.

Además, señala que, estos actos deben ser agotados en su totalidad en los términos legales. La notificación por edicto debe ser el último recurso ante la imposibilidad de encontrar a quien debe ser notificado; pero es imposible que dentro del territorio colombiano no pueda notificarse personalmente a un funcionario público y menos a un Alcalde, como representante legal de un Municipio, que tiene despacho al público permanente, domicilio y residencia conocidos. Además, existe un Gobernador a quien la ley indica como funcionario para realizar la notificación por Despacho Comisorio.

Por lo que expresa que, en el acto de liquidación unilateral, (art.2) se condena al Municipio de CUASPUD-CARLOSAMA, pero no fue ubicado en el mapa de Colombia para notificarle, dejándole sin posibilidades de recurrirlo. No obstante, en el numeral tercero de la Resolución 1230 de 2001, se ordena la notificación personal, que se omite en realidad. El acto viola el principio de publicidad, más grave aún, infringe el debido proceso y vicia la prueba con la nulidad absoluta de pleno derecho, por lo tanto, no puede sustentar un título ejecutivo, ni servir de base a un mandamiento ejecutivo, ni a medidas cautelares.

Finalmente afirma el a-quo, respecto de la pérdida de ejecutoriedad del mandamiento de pago debe advertirse que, desde que terminó el contrato y el inicio de la acción de jurisdicción coactiva, han transcurrido 9 años, suficientes para que operen los efectos indicados en el art. 66 del C.C.A, en consonancia con la jurisprudencia abundante, por lo que el despacho acoge en su totalidad en tal razón se considera que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar.

- LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Juzgado, la apoderada de la parte demandada impugnó tal decisión.

Argumenta la apoderada de la entidad demandada que, como observa en el plenario, la entidad ejecutada nunca cuestionó la forma en que FINDETER le notificó la Resolución 1230 de junio 15 de 2001, por medio de la cual se liquidó en forma unilateral el convenio FIU 2051 de 1997, ni ha hecho parte de sus alegaciones. Además señala que, contrario a lo afirmado por el Juez de primera instancia, se observa también el oficio N°AMCC-381 de fecha 24 de septiembre de 2004, suscrito por el Alcalde del Municipio de CUASPUD-CARLOSAMA, orientado a demostrar ante FINDETER-FONDO FIU, la ejecución fiscal y financiera del proyecto, solicitud que fue considerada por la Dirección de Programas Especiales de FINDETER para expedir la Resolución 1599 de fecha 9 de diciembre de 2004, por la cual se confirmó

la Resolución 1230 de junio 15 de 2001, a través de la cual se liquidó de forma unilateral el convenio 2051 de 1997, acto administrativo de confirmación que también fue puesto en conocimiento del Alcalde de CUASPUD-CARLOSAMA, mediante envío de la comunicación de fecha 10 de diciembre de 2004, junto con la Resolución 1599 de 2004, tanto así, que el apoderado del Municipio de CUASPUD en el escrito de excepciones dentro del proceso administrativo coactivo, anexa varios oficios del año 2004, todos suscritos por el Alcalde de CUASPUD que ejercía en ese momento, relacionados con la liquidación del convenio. Por ello podemos decir que los documentos que conforman el título ejecutivo complejo a la luz de la Ley, si son exigibles y cumplen los requisitos del art. 488 del C.P.C.

- SOBRE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LA ACCION DE JURISDICCION COACTIVA.

Indica la apoderada que, la ley 80 de 1993 en su art. 13 señala que: Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo segundo del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la ley. Además, tratándose de contratos estatales, las disposiciones que le son aplicables en forma prevalente son las normas del Código Civil y de Comercio, independientemente si se trata de normas sustantivas o procesales. Por lo que la caducidad de la acción ejecutiva proveniente de títulos complejos de origen contractual como es el presente proceso, es el art. 2536 del Código Civil, pues es un artículo claro y preciso sobre la caducidad de la acción ejecutiva proveniente de títulos suscritos o derivados de un deudor y de origen contractual.

- DE LA NULIDAD DEL ACTO CONTENTIVO DE LA LIQUIDACION UNILATERAL DEL CONVENIO 2051 DE 1997.

Argumenta la abogada que, la ley 80 de 1993 establece un término para liquidar los contratos, pero que por este solo hecho la administración no pierde la facultad para efectuar la liquidación en cualquier tiempo en razón a que el termino no es preclusivo, además el demandante no acudió a la vía jurisdiccional a solicitar la liquidación del convenio, por lo tanto, FINDETER – FIU, tenía la competencia para liquidarlo, contrario a las afirmaciones del demandante.

- SOBRE LAS EXEPCIONES PROPUESTAS POR FINDETER.

Manifiesta la apoderada que no fueron resueltas, como tampoco se analizaron en su conjunto las pruebas aportadas con la contestación de la demanda.

- ALEGACIONES

Mediante apoderado judicial, la parte demandada allega escrito de alegaciones de conclusión, en los que en primer lugar dice ratificarse en los hechos y pretensiones de la demanda e igualmente hace nuevamente el recuento normativo y jurisprudencial ya expresado en su contestación y recurso de alzada.¹

Además, concluye manifestando que, con todo el material probatorio obrante en el expediente, como puede el a-quo afirmar que no aparece ninguna constancia en el plenario que demuestre que FINDETER haya agotado el más mínimo esfuerzo por notificar personalmente al Alcalde de CUASPUD- CARLOSAMA. Por lo que, cada una de las decisiones tomadas por FINDETER se comunicaron por medios eficaces tal cual lo ordena el citado art.44 del C.C.A.

La parte demandante enuncia el art.48 del C.C.A y manifiesta que, con la presente norma, el legislador estableció que un acto administrativo que no se notifique en debida forma no produce efecto legal alguno, y en este caso en particular el acto liquidatorio del convenio 2051 de 1997, violó el principio de publicidad al haberse notificado por edicto, y no personalmente como lo dispone el art.44 del C.C.A., infringiendo así el debido proceso, por lo que, está viciado de nulidad la cual obra de pleno derecho, tal como lo dispone el inciso final del art. 29 de la Constitución Política y es por ello que este acto administrativo no puede constituir un título que preste merito ejecutivo, para iniciar con él un nuevo proceso de cobro por jurisdicción coactiva.

- MINISTERIO PÚBLICO

Guardo silencio en la etapa procesal

- TRÁMITE DE INSTANCIA

¹ Fls 231 y 233 Cdo único.

Se dicta sentencia de fecha 3 de febrero de 2014 por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Santiago de Cali.²

Inconforme con el fallo de instancia la parte demandada, instaura recurso de apelación sin fecha,³ en contra de la sentencia de fecha 3 de febrero de 2014, mediante auto de nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), el Juzgado Segundo Administrativo concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

El recurso de apelación interpuesto por la parte actora se admitió y se ordenó a las partes presentar alegatos de conclusión para lo cual se les concedió el término de 10 días, así mismo, se corrió traslado al Ministerio Público por el mismo término.

La parte demandada a través de su apoderada presentó en término sus alegaciones de conclusión.⁴

La parte actora presentó su escrito de alegaciones en el término establecido por la norma.⁵

CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA19-11276 del 17 de mayo de 2019 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura,

En este orden, corresponde a la Sala, decidir el recurso de apelación interpuesto por las partes, contra la sentencia dictada el 3 de febrero de 2012 por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Santiago de Cali.

- PROBLEMA JURÍDICO

² Fls 370 a 390 Cdo único.

³ Fls 394 a 400 de Cdo Único.

⁴ Fls 414 a 421 de Cdo único.

⁵ Fls 422 a 427 de Cdo único.

Debe establecer la Sala si la FINANCIERA DEL DESARROLLO TERRITORIAL (FINDETER) cumplió con lo establecido en la norma, respecto a la forma de realizar la notificación de un acto administrativo por lo que se configuraría una inexistencia de título ejecutivo o si por el contrario actuó conforme a derecho.

- TESIS

En el caso *sub examine*, la Sala confirmará la sentencia, toda vez que FINDETER en el agotamiento del procedimiento que al respecto exige la legislación Contenciosa Administrativa, a efectos de lograr la firmeza de los actos administrativos no fue diligente frente a los trámites de agotamiento para haber podido llegar a la notificación por medio de edicto, sin verificarse razones que imposibilitaban la notificación personal al representante legal del Municipio ejecutado, no siendo correcto haber remitido un acto administrativo investido de presunción de legalidad sin el lleno formal de certeza a la persona que afecta, lo que hace que la actuación administrativa no sea oponible al destinatario y/o administrado, en la medida en que no ha sido puesto en su conocimiento conforme lo establecido en la Ley, lo cual se explica si se tiene en cuenta que nadie puede ser obligado a dar cumplimiento a una disposición que desconoce y sobre la cual no ha podido oponerse, por lo que al no haberse notificado personalmente al Alcalde de Cuaspud-Carlosama, el acto no está llamado a producir efecto legal alguno en su contra y menos si se refiere a un título que ha de servir como base de una ejecución.

En razón a ello para sostener la tesis expuesta esta Sala se acogerá a los pronunciamientos jurisprudenciales de nuestro H. Consejo de Estado.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

ACTO ADMINISTRATIVO - Validez / ACTO ADMINISTRATIVO - Eficacia / VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Diferente a eficacia / EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Diferente a validez / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD - Actuaciones administrativas / ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS - Principio de publicidad / OPONIBILIDAD - Principio de publicidad / TITULO EJECUTIVO COMPLEJO - Acto administrativo ejecutoriado.

En este aparte es preciso recordar que una cosa es la validez del acto administrativo y otra muy distinta su eficacia, dado que se trata de fenómenos que obedecen a condiciones y requisitos diferentes y que, por lo mismo tienen diversas consecuencias, habida cuenta que mientras la validez representa la existencia de un acto administrativo que cumplió con todos los requisitos legales para surgir al tráfico jurídico y que, en consecuencia, goza de la presunción de legalidad que sólo puede ser desvirtuada por el juez contencioso administrativo, único competente para declarar la nulidad del acto, la eficacia, que no es otra cosa que la posibilidad de producir los efectos para los cuales fue proferido el acto y que no depende del lleno de los requisitos de existencia del mismo sino de la forma en que se haya llevado a cabo su publicidad, la cual se convierte en un requisito indispensable para investir de obligatoriedad a las decisiones administrativas. De ahí que el Capítulo X de la Parte Primera, Título I del Código Contencioso Administrativo, que regula lo concerniente a las publicaciones, comunicaciones y notificaciones de los actos administrativos, como formas de darle publicidad a las decisiones administrativas, haya estipulado en el artículo 48, que: "Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga con ella o utilice en tiempo los recursos legales. Esta disposición constituye una aplicación práctica del principio de publicidad de las actuaciones administrativas, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y que representa una garantía para los administrados, en el sentido de que no habrá actuaciones ocultas o secretas de las autoridades y que las decisiones que los afecten serán conocidas por ellos para que puedan ejercer, en debida forma, el derecho de contradicción y de defensa frente a las mismas; respecto de los actos administrativos de carácter particular y concreto, es la notificación personal el medio idóneo para dar a conocer la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos; su ausencia, o la indebida notificación personal, conducen a la inexigibilidad de la decisión administrativa, es decir que frente al administrado, no resulta obligatoria ni se le puede oponer. De lo anterior se desprende que, no obstante existir un acto administrativo investido de la presunción de legalidad, porque se asume que fue expedido con el lleno de todos los requisitos legales y por lo tanto resulta apto para ser ejecutado, el mismo no es oponible al administrado, en la medida en que el mismo no haya sido puesto en su conocimiento en la forma indicada por la ley, lo cual se explica si se tiene en cuenta que nadie puede ser obligado a dar

cumplimiento a una disposición que desconoce. Por las razones expuestas, la decisión contenida en la resolución No. 1409 de 1997, a través de la cual la entidad ejecutante liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 494-96, al no haberse notificado al contratista, no está llamada a producir efecto legal alguno en su contra. Recuérdese que uno de los requisitos del título ejecutivo complejo es que el acto o actos administrativos que hacen parte del mismo deben encontrarse debidamente ejecutoriados, estado éste que sólo se adquiere una vez han sido debidamente notificados y resueltos los recursos gubernativos pertinentes, de donde se deriva su firmeza y oponibilidad. Nota de Relatoría: Ver Sentencia del 26 de septiembre de 1996, Expediente 2431; actor: Turriago Suárez Espinosa Limitada; Sentencia T-361 de 1993 de la Corte Constitucional.

- CASO CONCRETO

Hechas las anteriores precisiones jurisprudenciales, procede la Sala a verificar (i) si la actora cumplió con lo establecido en la norma, respecto al modo de realizar la notificación de un acto administrativo por lo que se configuraría una inexistencia de título ejecutivo o por el contrario actuó conforme la ley.

Revisado el expediente observa la Sala que fueron allegadas al plenario las siguientes:

- PRUEBAS DOCUMENTALES

- Convenios interadministrativos N°2051/97 – Adicionado N°01/98, celebrados entre FINDETER S.A y el Municipio de CUASPUD CARLOSAMA⁶.

- Copia autentica de la Resolución 1230 de junio 15 de 2001, expedida en Bogotá por la Directora de los Fondos de Cofinanciación N°2051 de 1997⁷.

- Oficio (Comunicación telegráfica) del 3 de julio de 2001, enviado al Alcalde Municipal de Cuaspud en donde se solicita que comparezca a la calle 103 N°21-20 Piso 4 de Bogotá ⁸.

⁶ FI 211-217 Único Cdno

⁷ FL 225 a 227 unico cdno

⁸ FI 228 Único Cdno

-Notificación por edicto N°668 del 12 de julio de 2001, en donde se emplaza al Alcalde Municipal de Cuaspud, para que comparezca a notificarse de la Resolución 1230 de 2001.⁹.

- Copia autentica de la Resolución 1599 del 9 de diciembre de 2004, expedida por la Directora de Programas Especiales de FINDETER, por la cual se confirma la 1230 de 2001 y se liquida unilateralmente el convenio de cofinanciación N°2051 de 1997, puesto que no se tuvo respuesta por el representante legal del Municipio.¹⁰

- Copia autentica del mandamiento de pago emitido por la dirección de Programas Especiales en el expediente radicado 02-2008-0172 en contra del Municipio de Cuaspud-Carlosama¹¹.

- Notificación personal del mandamiento de pago al señor Alcalde Municipal de Cuaspud-Carlosama el día 23 de mayo de 2008.¹².

- Escrito del 17 de junio de 2008, suscrito por el Alcalde Municipal de Cuaspud-Carlosama donde interpuso excepciones de nulidad del título ejecutivo por falta de competencia de FINDETER para realizar la liquidación unilateral, caducidad de la acción y prescripción de la obligación contra el mandamiento de pago¹³.

- Auto de fecha 2 de agosto de 2008, donde confirman la Resolución del 25 de junio de 2007 expedida por FINDETER regional Cali, mediante la cual deniega las excepciones¹⁴.

La Sala encuentra que después de estudiada las pruebas y el recurso de apelación presentado halla que son varios los motivos de inconformidad que se formulan contra el fallo de primera instancia, por la importancia que reviste para la resolución de este conflicto la excepción de "*inexistencia de título de ejecución*", que propone la parte actora, con fundamento en que FINDETER incurrió en algunas irregularidades en el trámite de la notificación de los actos administrativos de terminación y liquidación del referido mandamiento de pago, la Sala se ocupará prioritariamente de desatar dicha inconformidad, la cual, de encontrarse fundada,

⁹ FI 229 Único Cdno

¹⁰ FI 238-240 Único Cdno

¹¹ FI 255-256 Único Cdno

¹² FI 258 único cuaderno.

¹³ FI 259 a 273 único cuaderno.

¹⁴ FI 325 a 329 Cdno Unico

dará lugar a la terminación del proceso y, por ende, haría innecesario examinar los otros motivos de apelación.

En efecto, sobre el particular, el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo establece:

“Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”

En ese sentido, para instituir si la entidad obró conforme a derecho en cuanto a la notificación de los actos administrativos constitutivos del título de ejecución, es preciso destacar algunas cualidades que la ley exige para que el acto administrativo constituya providencia que conlleve ejecución.

En el mismo sentido, el artículo 66 de esa legislación prevé la obligatoriedad de los actos administrativos mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero señala que perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierde su vigencia.

De lo anterior se desprende que mientras no se cumpla una cualquiera de tales previsiones legislativas el acto administrativo es oponible y, en consecuencia, conserva su condición ejecutiva, la cual es susceptible de satisfacer bien sea por vía de la jurisdicción coactiva, o ante la jurisdicción ordinaria o, como en este caso, frente al contencioso administrativo.

Teniendo en cuenta este marco legal, se advierte que mediante Resolución No. 1230 de 15 de junio de 2001, la Directora de los Fondos de Cofinanciación de FINDETER dio por terminado el citado contrato y ordenó su liquidación.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 1230 del 15 de junio de 2001, FINDETER procedió en forma unilateral a adoptar la liquidación del contrato,

hecho para cuyo efecto elaboró el acta respectiva donde estableció que el saldo a favor de la Entidad es la suma de \$16.275.917 y en cuya parte resolutive dispuso:

ARTICULO PRIMERO: *Liquidese unilateralmente el Convenio de Cofinanciación N°2051 de 1997; celebrado entre el Fondo de Cofinanciación FIU y el ente Territorial de CUASPUD-CARLOSAMA – NARIÑO, así:*

Aporte fondo	\$70.000.000
Aporte contrapartida	\$9.970.540
Valor total	\$79.970.540

Valor total ejecutado	\$61.376.342
Valor sin invertir	\$18.594.198
Rendimiento financiero	\$0
Saldo a favor del fondo	\$16.275.917
Saldo a favor de la Nación	\$16.275.917

ARTICULO SEGUNDO: *Se ordena al Municipio de CUAPUD-CARLOSAMA- Nariño, el reintegro a la Nación de los saldos monetarios no ejecutados por valor de \$16.275.917 dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente acto a través de la Tesorería de FINDETER, en la cuenta corriente N°31100146-5 FONDO FIU del Banco Ganadero, sucursal centro internacional de Bogotá D.C.*

ARTICULO TERCERO: *Notifíquese personalmente al Representante Legal del ente Territorial haciéndole saber que contra el presente acto procede el Recurso de Reposición, el cual deberá interponerse por escrito ante la Dirección de los Fondos de cofinanciación en la diligencia de notificación personal o dentro de los 5 días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, según el caso, de conformidad con los artículos 44, 50 y 51 del Código Contencioso Administrativo y 77 de la ley 80 de 1993.*

Como puede observarse, en cumplimiento de lo previsto en la Ley, la Administración señaló qué recurso procedía contra esta decisión y, además, ordenó que se le citara mediante oficio para efectos de su notificación personal y que, si ello no resultaba posible, se procediera mediante edicto.

Para el cumplimiento de esta disposición, por intermedio del Programa de Liquidación de Convenios de FINDETER elaboró la Comunicación Telegráfica No. 514-03-00466 del 3 de julio de 2001, dirigido al Alcalde de CUASPUD-CARLOSAMA con la finalidad de que comparecieran a esa dependencia a notificarse personalmente de la citada Resolución No. 1230 de 2001 (fl 228).

La actuación desplegada por la entidad ejecutante, tendiente a que dicho oficio llegase a su destinatario no aparece acreditada en el expediente, por lo que se desconoce si éstos fueron enviados por correo certificado u otro medio idóneo y de conformidad al cumplimiento de la Ley.

Por ello, la Sala estima que la Resolución No. 1230 de 2001, por la cual se acogió la liquidación realizada por la administración y se creó la obligación a cargo del señor Alcalde del Municipio de Cuaspud-Carlosama, no se ha notificado en la forma señalada en la legislación (art. 44 C.C.A.), y, por ende, la obligación allí contenida no le es exigible u oponible como se expresa a continuación.

El artículo 44 del Código Contencioso Administrativo establece la forma en que se debe hacer la notificación de los actos administrativos particulares, acogiendo como primer modo o alternativa la notificación personal. Igualmente señala la norma legal, que, en el evento de no existir otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal debe procederse al envío por correo certificado, dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto, de una citación a la dirección que el administrado haya suministrado a la entidad y destaca que *“La constancia del envío de la citación se anexará al expediente”*.

Ahora bien, en el evento de no haber sido posible la notificación personal al cabo de 5 días del envío de la citación, el artículo 45 de la misma legislación dispone que debe fijarse un edicto en un lugar público del respectivo despacho, por el término de 10 días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

Así mismo el artículo 48 ibídem establece que, sin el lleno de tales requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión.

“Este es el texto de las referidas normas:

ARTICULO 44. DEBER Y FORMA DE NOTIFICACION PERSONAL. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente

para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto. (...)

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código.

ARTICULO 45. NOTIFICACION POR EDICTO. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

ARTICULO 48. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales”.

Vemos entonces que la Resolución No. 1230 de 2001 ordenó en su parte resolutive que se citara al Representante Legal para efectos de su notificación personal y que, si ello no resultaba posible, se procediera a su notificación por edicto.

Sin embargo, respecto del Alcalde, la entidad ejecutante no cumplió con lo dispuesto en los artículos 44 y ss. del Código Contencioso Administrativo, como quiera que para notificarlo personalmente de dicha Resolución sólo se elaboró el oficio citatorio que obra a folio 228 y 229, pero no se trajo constancia de si éste fue remitido por correo certificado como lo ordena la Ley, para que entonces sí hubiera podido realizar la fijación del edicto.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente la indebida o más bien, inexistente notificación del acto administrativo de liquidación al Alcalde, dado que, de una parte, no se cumplieron los requisitos de publicidad exigidos y, de otra, tampoco aparece acreditado que el interesado hubiera tenido conocimiento de esa decisión por cualquier otro medio, es decir por conducta concluyente.

En este aparte es preciso recordar que una cosa es la validez del acto administrativo y otra muy distinta su eficacia, dado que se trata de fenómenos que obedecen a condiciones y requisitos diferentes y que, por lo mismo tienen diversas consecuencias, habida cuenta que mientras la validez representa la existencia de un acto administrativo que cumplió con todos los requisitos legales para surgir al

tráfico jurídico y que, en consecuencia, goza de la presunción de legalidad que sólo puede ser desvirtuada por el Juez Contencioso Administrativo, único competente para declarar la nulidad del acto, la eficacia, que no es otra cosa que la posibilidad de producir los efectos para los cuales fue proferido el acto y que no depende del lleno de los requisitos de existencia del mismo sino de la forma en que se haya llevado a cabo su publicidad, la cual se convierte en un requisito indispensable para investir de obligatoriedad a las decisiones administrativas.

De ahí que el Capítulo X de la Parte Primera, Título I del Código Contencioso Administrativo, que regula lo concerniente a las publicaciones, comunicaciones y notificaciones de los actos administrativos, como formas de darle publicidad a las decisiones administrativas, haya estipulado en el artículo 48, que: “Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga con ella o utilice en tiempo los recursos legales.

Esta disposición constituye una aplicación práctica del principio de publicidad de las actuaciones administrativas, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y que representa una garantía para los administrados, en el sentido de que no habrá actuaciones ocultas o secretas de las autoridades y que las decisiones que los afecten serán conocidas por ellos para que puedan ejercer, en debida forma, el derecho de contradicción y de defensa frente a las mismas¹⁵; respecto de los actos administrativos de carácter particular y concreto, es la notificación personal el medio idóneo para dar a conocer la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos; su ausencia, o la indebida notificación personal, conducen a la inexigibilidad de la decisión administrativa, es decir que frente al administrado, no resulta obligatoria ni se le puede oponer. Al respecto, ha dicho la Sala:

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 sanará porque, con posterioridad, se notifique legalmente; y al revés, el acto

¹⁵ “Los actos de comunicación procesal, entre ellos las notificaciones, son manifestaciones concretas del principio de publicidad que orienta el sistema procesal. En virtud de este principio, las decisiones del juez o del servidor público que ejerce funciones administrativas o judiciales deben ser comunicadas a las partes y conocidas por éstas, de modo que puedan defender sus derechos e intereses mediante la utilización oportuna de los recursos legales correspondientes” (Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 1993.

que nace válido no pierde validez porque se deje de notificar o porque la notificación sea irregular.

Es una simple aplicación del principio según el cual el examen de validez jurídica de los actos administrativos que hace el contralor jurisdiccional se debe efectuar, por regla general, en el momento de su nacimiento, de modo que las circunstancias posteriores no afectan una situación inicial.

Cosa distinta es que la ejecución del acto sea ilegal cuando se hace, por ejemplo, sin que éste haya adquirido firmeza, caso en el cual, la ilegalidad de la ejecución conserva su propia individualidad, vale decir que no se extiende al acto administrativo; pueden existir, por consecuencia, ejecuciones ilegales de actos legales o ejecuciones legales de actos ilegales; en el primer caso, debe cuestionar la ejecución; en el segundo se debe acatar el acto; son circunstancias distintas, como que corresponden al hecho y al acto administrativo, respectivamente, que, por lo mismo, exige la utilización de mecanismos procesales diversos; la acción de nulidad sola sumada al restablecimiento del derecho, para el caso de los actos; la de reparación directa para las operaciones administrativas de ejecución”¹⁶

De lo anterior se desprende que, no obstante existir un acto administrativo investido de la presunción de legalidad, porque se asume que fue expedido con el lleno de todos los requisitos legales y por lo tanto resulta apto para ser ejecutado, el mismo no es oponible al administrado, en la medida en que el mismo no haya sido puesto en su conocimiento en la forma indicada por la ley, lo cual se explica si se tiene en cuenta que nadie puede ser obligado a dar cumplimiento a una disposición que desconoce.

Por las razones expuestas, la decisión contenida en la resolución No. 1230 de 2001, a través de la cual la entidad ejecutante liquidó unilateralmente el Convenio N°2051 de 1997, al no haberse notificado al Alcalde de Cuaspud-Carlosama, no está llamada a producir efecto legal alguno en su contra.

Recuérdese que uno de los requisitos del título ejecutivo complejo es que el acto o actos administrativos que hacen parte del mismo deben encontrarse debidamente ejecutoriados, estado éste que sólo se adquiere una vez han sido debidamente notificados y resueltos los recursos gubernativos pertinentes, de donde se emana su firmeza y oponibilidad.

¹⁶ Sentencia del 26 de septiembre de 1996, Expediente 2431; actor: Turriago Suárez Espinosa Limitada.

Por consiguiente, la Sala encuentra que la entidad pública demandada no acreditó frente al señor Alcalde del Municipio de Cuaspud-Carlosama la existencia de una obligación clara, expresa y exigible y, por tanto, no hay lugar a ordenar que contra él se siga adelante con la ejecución de la obligación reclamada, hecho que, consecuentemente, impone la terminación del proceso.

Condena en Costas

Sin condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Santiago de Cali de fecha tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014), de acuerdo a lo consignado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condenas en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

EXPEDIENTE: EXP. NO. 76-001-33-31-702-2011-0270-01
DEMANDANTE: Municipio de Cuaspud (CARLOSAMA)
DEMANDADO: FINDETER
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA



JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado



JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
Magistrado



NOEMI CARREÑO CORPUS
Magistrada

Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 76-001-33-31-702-2011-00270-01)

Código: FCA-SAI-06

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018