

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001 3334 003 2020-00-101-00  
**Accionante:** HUMBERTO PALACIOS RIOS  
MARIA FLOR ALBA PALACIOS PALOMEQUE  
**Accionados:** DEFENSORÍA DEL PUEBLO

### **ACCIÓN DE TUTELA**

Procede el Despacho a resolver la solicitud de tutela presentada por los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, en contra de la Defensoría del Pueblo.

#### **1. Antecedentes**

##### **1.1 Hechos**

El 6 de abril de 2015, los accionantes junto con sus hijos Fredy Palacios Palacios, Carlos Humberto Palacios Palacios y Zaida Palacios Palacios, solicitaron a la Defensoría del Pueblo la adherencia a los efectos de la sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

A través de la Resolución 20190030300000016 de 2019, se determinó que los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, no probaron haber residido, trabajado ni estudiado en ninguna zona de afectación y que las pruebas relacionadas con el periodo de tiempo comprendido entre el 27 de septiembre y el 31 de diciembre de 1997, no permiten ubicarlos dentro del área de afectación.

El 17 de octubre de 2019, el señor Humberto Palacios radicó comunicado con el que cuestiona el acto administrativo y manifestó haber entregado la documentación necesaria.

Asimismo, advirtió haber sido notificado de forma indebida a través del correo electrónico que le pertenece a un hijo suyo y precisó que no cuenta con acceso directo al correo electrónico al que fue remitida la comunicación de la mencionada resolución.

El 17 de octubre de 2019, la señora María Flor Alba se notificó de la Resolución 20190030300000016 y que el 13 de octubre de 2019 manifestó su desacuerdo ante la Defensoría del Pueblo.

Manifiestan que el 28 de enero de 2020, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado certifican la prestación del servicio con la cuenta interna 12031381, y que para 1997 se registra como suscriptor el señor Huberto Palacios Ríos en la dirección: CL 81F BIS SUR 18C 47, la cual corresponde a la antigua Manzana C Lote 18, que posteriormente cambió a la de Cll 81 F Bis Sur 18C 47 del barrio San Rafael y fue la misma indicada en las solicitudes ante la Defensoría del Pueblo.

Explican que han cancelado el impuesto predial, como se demuestra con la constancia de la presentación de la declaración y pago del año 2015, respecto del inmueble ubicado en la dirección CL 81F BIS SUR 18C 47 de la matrícula inmobiliaria 050S00000000 y cédula catastral 204105231100000000.

El 3 de marzo de 2020, el apoderado de los accionantes le solicitó a la Defensoría del Pueblo, conceder los recursos de reposición y en subsidio de apelación, en contra de las decisiones que resolvieron que los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, no cumplían con los requisitos para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado y habiendo transcurrido más de 1 mes no se ha emitido respuesta.

## **1.2 Pretensiones**

El apoderado de los accionantes pretende la protección de los derechos de petición y debido proceso y, en consecuencia, se le ordene a la Defensoría del Pueblo lo siguiente:

1. Le responda de manera inmediata la petición radicada el 3 de marzo de 2020.
2. Se concedan los recursos de reposición y en subsidio de apelación, en contra de las decisiones que resolvieron que los tutelantes no

cumplían con los requisitos para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado.

3. Revocar los referidos actos administrativos y en su lugar declarar que los accionantes cumplen con las condiciones necesarias para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado.

4. Se le remita copia de los expedientes de los accionantes.

#### **1.4 Trámite procesal.**

Recibida la acción constitucional, por auto del 8 de junio de la presente anualidad, se admitió la acción de tutela.

Asimismo, se ordenó correr traslado por el término de 2 días, a la accionada, para pronunciarse sobre los hechos expuestos en la tutela y precisar la forma en que realizó la notificación del acto administrativo al señor Humberto Palacios Ríos.

#### **1.5 Contestación de la acción constitucional**

El director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo se opuso a la prosperidad de la tutela, advirtiendo su improcedencia en los siguientes términos:

Explicó que el 27 de septiembre de 1997, se presentó un derrumbe en el relleno sanitario Doña Juana, originado por el inadecuado manejo de las basuras; como consecuencia de la explosión, cerca de dos millones de toneladas de basura se deslizaron sin control por las inmediaciones del relleno y fuera del mismo.

Señala que se dio inicio a la acción de grupo en contra del Distrito Capital, por considerarlo responsable de los daños ocasionados con el deslizamiento; la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 24 de mayo de 2007, declaró a Bogotá – Distrito Capital administrativamente responsable, por los perjuicios morales ocasionados a las personas integrantes del grupo conformados por los demandantes y las personas que entre el 27 de septiembre de 1997 y el 31 de diciembre de 1997, vivían, laboraban o estudiaban en los barrios correspondientes a los tres subgrupos de afectación.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 1 de noviembre de 2012, modificó el fallo y condenó al Distrito de Bogotá a pagar a título de indemnización de daño moral y afectación de los derechos constitucionales a la intimidad familiar y a la recreación y libre utilización del tiempo libre, la suma de \$227.440.511.400 a los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso y los que lo hagan después, conforme a los términos fijados en el fallo de segunda instancias.

Por otra parte, dispuso que el monto de la indemnización colectiva le fuera entregado al Fondo para la defensa de los Derechos e Intereses Colectivos administrado por el Defensor del Pueblo, y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones, según lo ordenado en el artículo 65-3 de la Ley 472 de 1998.

Advierte que, el trámite de la conformación del grupo adherente del Relleno Sanitario de Doña Juana, se ha realizado de la siguiente manera:

- Según estimó el Consejo de Estado los posibles adherentes ascenderían a 65.536 personas, con base en este número la Defensoría creó un plan de contingencia, para la sola recepción de documentos, sin embargo, se recibieron más de 631.000 expedientes, a tal punto que se debieron habilitar varios sitios en la zona suroccidente de la capital del país para la recepción de documentos.

- Debido a que la Defensoría del Pueblo en su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos, no tiene dentro de sus competencias, la realización de estudios jurídicos geomáticos, el presupuesto, equipos, tecnológica, ni instalaciones adecuadas para realizar una gestión de tal envergadura, suscribió el contrato 326 del 26 de octubre de 2016 con la Compañía de Servicios Archivísticos y Tecnológicos S.A.S. "CSA" y posteriormente con la Universidad Nacional, quien estructuró y conformó tres áreas para realizar el proyecto.

- A partir de lo anterior, la Defensoría inició el proceso de autorización de notificación por correo electrónico y actualización de datos, para efectos de notificar posteriormente el acto administrativo de conformación de grupo, tal y como lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, la entidad habilitó desde el 2 de enero de 2018, una plataforma para que los solicitantes ingresaran la información; de manera paralela debería realizar la notificación personal de los 600.000 solicitantes adherentes, para lo cual requería de aproximadamente de 42'000.000 cajas de resmas de papel.

-Debido a las dificultades presentadas, la Defensoría procedió a la construcción de una herramienta electrónica para la trazabilidad del proceso a desarrollar, por lo que suscribió contrato con la Universidad Nacional.

Así, en enero de 2019, se habilitó la plataforma “*doña Juana le responde*”, con el fin de que cada solicitante adherente se registrará, obtuviera su usuario y contraseña, actualizará su información y autorizará la notificación por correo electrónico, para efectos de realizar la notificación del acto administrativo, así mismo en la misma plataforma se brinda información y se encuentran guías pedagógicas para cada caso específico.

-En el mes de agosto de 2019, se expidió la Resolución 20190030300000016 de 2019, *“Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado-Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 2000- 00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana”*.

Indica que como los actos administrativos son susceptibles de recursos de reposición y apelación, la entidad recibió un promedio de 70.000 recursos, de todas aquellas personas que no estuvieron conforme con la decisión, sobre los cuales se debe realizar el estudio y análisis y posteriormente proferir otro acto administrativo que los resuelve y así mismo notificarlos conforme lo dispone la Ley.

-Realizado lo anterior, el listado definitivo de las personas que cumplieron requisitos y son reconocidos como beneficiarios adherentes, se remite al Tribunal de Cundinamarca, Juez de primera instancia, con el fin de que de aplicación a lo dispuesto en el inciso 2° del art. 65 de la Ley 472 de 1998, que dice: *“Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena...”*.

Precisó que desde el año 2012, la entidad tuvo conocimiento de la acción de grupo del "RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA", para brindar información a los usuarios se creó en la página web de la entidad un link denominado *DOÑA JUANA*, allí los usuarios consultaban el procedimiento, el número de radicación de sus solicitudes de adhesión, las sentencias, las respuestas análogas de los derechos de petición, los comunicados, etc; en el 2018, el mismo link se habilitó para que los adherentes actualizaran su información direcciones y correos electrónicos.

En enero de 2019, el link cambia de nombre a "*DOÑAJUANALERESPONDE*", el cual contiene la misma información solo que aquí, se amplía la plataforma, para que los usuarios autoricen la notificación por correo electrónico, se actualicen datos, se realice el proceso de notificación y recepción de recursos, notificación de los mismos, plataforma que sigue activa.

Ahora bien, para el ingreso a la plataforma, para la autorización de la notificación del correo electrónico y actualización de datos, solo lo podían hacerlo las personas que habían solicitado adherirse a la acción de grupo en el año 2015, buscando por el número de documento de identidad, por el número de radicado de los documentos o por los nombres y apellidos.

Para saber si era la misma persona adherente quien pretendía ingresar la información, la plataforma le realizaba unas preguntas de seguridad, si las respondía correctamente el sistema le permitía continuar.

Efectivamente hay una gran población de esta acción que son adultos mayores quienes manifestaron no tener correo electrónico o que no manejaban estos medios, pero así mismo indicaban que colocaban el correo electrónico de uno de sus hijos, esposa (o), padres, o de un familiar o persona de confianza.

Una vez la persona autorizaba la notificación personal por correo electrónico, se le remitía un usuario contraseña para ingresar a la plataforma, donde se encontrarían las actas de autorización, notificación, el acto administrativo, el Resultado de Análisis Individual – RAI, así como en la misma plataforma se podía interponer los respectivos recursos, aportar pruebas y el medio donde se les notifica la decisión de los recursos.

Aquellas personas que no autorizaron la notificación por correo electrónico o que no quisieron ingresar a la mencionada plataforma, la entidad dispuso un punto de atención exclusivo para este caso, para efectos de llevar a cabo la notificación personal.

Conforme a la anterior descripción fáctica, en el caso concreto de los accionantes precisó lo siguiente:

- **Caso Humberto Palacios Ríos**

El señor Palacios Ríos, autorizó la notificación por correo electrónico como se observa en el acta de autorización de la notificación de correo electrónico, la cual era remitida al correo electrónico y donde se le indicaba cuál era su usuario y contraseña. (Anexo 1)

El 17 de septiembre de 2019, se notificó por conducta concluyente al accionante, esta notificación se registra en la plataforma en el momento que el adherente ingresa con su usuario y contraseña, pues allí conoce el acto administrativo y el resultado de análisis individual – RAI. (Anexo 2)

Se indica en los numerales 7º y 8º de los hechos, que el accionante es adulto mayor, que no tiene acceso al correo electrónico donde le fue remitida la notificación, correo que corresponde al de su hijo y como quiera que viven en ciudades diferentes cuando él se enteró, ya habían pasado los 10 días.

El accionante autorizó la notificación por correo electrónico y el correo dado para este fin, fue el de uno de sus hijos, [bicotey@gmail.com](mailto:bicotey@gmail.com), es decir no existió irregularidad en la notificación. (Ver imágenes 1 y 3)

Causa si extrañeza que en la acción de tutela se afirme que el accionante tuvo conocimiento de la decisión cuando ya había transcurrido los diez (10) días, cuando si se observa, el escrito de fecha 17 de octubre de 2019, el accionante manifiesta que rechaza la decisión allí tomada y acepta que envió los datos a su hijo, que le fue difícil darle respuesta por lo que se pasaron los 10 días.

Indica que el accionante conoció de la decisión y debido a las dificultades de comunicación con su hijo es que no pudo interponer los recursos en los términos establecido en la ley.

- **Caso María Flor Alba Palacios**

La señora María Flor Alba Palacios, fue notificada personalmente en el punto de atención dispuesto para este fin, como se observa en el acta de notificación de fecha 17 de octubre de 2019. (Anexo 3)

Contra la decisión notificada, la accionante interpuso recurso el 23 de octubre de 2019, el cual se encuentra en estudio y análisis para proferir resolución resolviendo el recurso. (Anexo 4)

Con relación al hecho 18, donde se indica que la entidad no ha dado respuesta a los accionantes y más adelante se solicita que se dé respuesta al radicado del 3 de marzo del año en curso, mediante el cual a través del derecho de petición se interponen los recursos de reposición y apelación y se solicitan copias del expediente, es preciso indicar, que esta petición del 3 de marzo de 2020, que contiene nuevamente la interposición de los recursos por parte de los accionantes contra el acto administrativo No. 20190030300000016 del 2019, ***“Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado-Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 2000- 00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana”***, se encuentra junto a los 73.000 recursos interpuestos contra el mencionado acto administrativo para resolver.

Por otra parte precisa, que los accionantes con los documentos aportados no demostraron haber residido, trabajado o estudiado en la zona afectada para septiembre de 1997, esta decisión les fue notificada, conforme lo dispone los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, e interpusieron los recursos de Ley.

Explica que debido a la emergencia sanitaria con ocasión del COVID - 19, la Defensoría del Pueblo, mediante las Resoluciones 421 y 517 de 2020, ordenó la suspensión de términos tanto en los procesos disciplinarios como en las actuaciones administrativas de la entidad, entre las cuales se encuentra el trámite de la acción de grupo denominada “Doña Juana” y la ejecución del contrato 38 de 1018, que tiene por objeto la notificación, recepción y resolución de los recursos que se interpongan contra el acto administrativo que conformó el grupo de beneficiarios y no beneficiarios de la mencionada acción.

A través de la Resolución 673 del 1 de junio de 2020, se dispuso levantar la suspensión de términos de la actuación administrativa exclusivamente de la acción de grupo denominada Doña Juana, de conformidad con el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Es así como a partir del 8 de junio del presente año se inició el proceso de notificación de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra el acto administrativo 20190030300000016 del 2019, *“Por la cual se conforman los grupos de adherentes y no adherentes a los efectos de la Sentencia del 1 de noviembre de 2012, proferida por el Consejo de Estado-Sección Tercera, dentro de las acciones de grupo No. 2500023260001999-00002-04 y 2000- 00003-04 Caso Relleno Sanitario Doña Juana”*, proceso que se espera finalice hacia el mes de agosto del presente año, por cuanto la entidad recibió más de 73.000 recursos, los cuales deben ser estudiados, analizados y resueltos uno por uno, y se decide si una persona tiene derecho o no a recibir la indemnización, pues la Defensoría del Pueblo debe por mandato constitucional garantizar los derechos de los ciudadanos.

Frente al derecho de petición, indicó que su vulneración no se presenta de manera automática, por cuanto debe calificarse el procedimiento aplicable a las actuaciones complejas y al plazo razonable de los procedimientos administrativos<sup>12</sup>.

Indica que en lo relativo a los recursos de la vía administrativa, la Corte Constitucional ha reiterado dentro de varias providencias que, si bien se trata de peticiones respetuosas a la administración que se entienden enmarcadas dentro del Derecho Fundamental de Petición regulado por el artículo 23 de la Carta, los recursos tienen una vocación especial de controvertir las decisiones de la administración, por lo que no les es aplicable la legislación general contenida en el Decreto 1755 de 2015, sino que para su trámite es menester recurrir a la normatividad que los regula.

Concretamente, las normas que regulan el presente procedimiento administrativo son la Ley 1437 de 2011 (artículo 56 y siguientes) y la Ley 472 de 1998, dentro de la cual se enmarcan las acciones de grupo. Especialmente, el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, establece que el plazo para resolver los recursos de la vía administrativa se encuentra

---

<sup>1</sup> Rodríguez Bejarano, Carolina; Andrade Armijo, Deiner (2011), El plazo razonable en el marco de las garantías Judiciales en Colombia. En: Memorando de Derecho, Año 2, N. °2, págs.: 113-125

entre los 15 días y hasta los dos meses, contados a partir de la fecha de recepción del escrito del recurso, lo cual quiere significar que, dicho plazo no es específico ni perentorio, sino difuso. No obstante, al interpretar de manera armónica los presupuestos aquí traídos, dependiendo de la complejidad del procedimiento, es posible que este plazo pueda ampliarse en aras de salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

Por lo anterior, precisó que, en el presente caso, el estudio de la presente acción se puede perfectamente definir como una de aquellas excepciones circunstanciales que justifica la mora. Lo anterior ya que de manera objetiva las solicitudes conjuntas de cerca de 600.000 personas, para que se les reconozca un derecho y, la necesidad de resolver más de 70.000 recursos en sede administrativa que se interpusieron, desbordan la capacidad logística y administrativa de cualquier autoridad pública y que es verificable a través de todas las etapas de ejecución de los Contratos Interadministrativos 372 de 2017 y 382 de 2018, suscritos con la Universidad Nacional, para dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Consejo de Estado, en la mencionada acción de grupo.

## **2. CONSIDERACIONES**

La acción de tutela es un mecanismo procesal consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, cuya finalidad es la defensa y restablecimiento de los derechos fundamentales contra las infracciones o amenazas derivados de las acciones u omisiones de las autoridades o de los particulares en los eventos señalados en la ley.

Dicho artículo contempla:

*“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”*

Así mismo, el precepto dispone que sólo procederá esa acción cuando el afectado no disponga de otro medio de acción judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El inciso primero del artículo 86 de la Constitución enseña que toda persona puede a través de la acción de tutela, reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten conculcados o amenazados, ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares encargados de la prestación de un servicio público, siempre que no exista otro medio de defensa judicial que resulte idóneo para la protección de los citados derechos.

## **2.1. Problemas jurídicos a resolver**

¿Se vulneran los derechos al debido proceso y petición de los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque?

¿Se configura la indebida notificación al señor Humberto Palacios Ríos al tenerlo notificado por conducta concluyente de la Resolución 20190030300000016 del 2019?

Para resolver los problemas jurídicos, el Juzgado por utilidad conceptual atenderá los siguientes conceptos:

## **2.2 Del derecho de Petición**

El artículo 23 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.*

En concordancia con lo anterior, los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, establecen que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición y, por lo tanto, incluye el derecho a obtener una respuesta completa y de fondo.

Adicionalmente, la precitada normativa dispone que, de forma general, toda petición debe solucionarse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo situaciones especiales; por ejemplo, cuando se trata de solicitudes relativas a documentos e información se dispondrá de diez (10) días y cuando se trate de consultas dirigidas a una entidad sobre las materias a su cargo treinta (30) días.

Finalmente, el párrafo único de referenciado artículo 14, prevé que en aquellos casos en que la autoridad no pueda resolver una solicitud en los plazos señalados, deberá informarlo al interesado y, de todas formas, atenderla dentro un plazo razonable, el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto.

Por su parte, la Corte Constitucional determinó cuáles son los elementos esenciales del derecho fundamental de petición, así: (i) la formulación de la petición, esto es, la posibilidad de dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades y particulares, sin que les sea dada la oportunidad de negarse a recibirlas y tramitarlas<sup>3</sup>; (ii) la pronta resolución, ello significa, la definición de fondo del asunto planteado dentro de un término razonable<sup>4</sup>; una respuesta de fondo, o sea, la resolución definitiva de lo pedido, sea positivo o negativo, de forma clara (inteligible y de fácil comprensión), precisa (que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas<sup>5</sup> congruente (abarque la materia objeto de la petición y sea conforme lo solicitado) y consecuente con el trámite surtido; y (iii) la notificación al peticionario, es decir, la información efectiva del solicitante respecto de la decisión que, con motivo de su petición, se ha producido<sup>6</sup> (Sentencia T – 048 de 2016<sup>7</sup>).

### 2.3 Derecho al debido proceso

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>8</sup>, respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ha dispuesto que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución, definido como: “**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 2007. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Bogotá D.C. 22 de febrero de 2007.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Bogotá D.C., 8 de agosto de 2005.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 2004. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Bogotá D.C., 25 de mayo de 2004.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá D.C. 27 de febrero de 2001.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacios Palacio. Bogotá D.C. 10 de febrero de 2016.

<sup>8</sup> Sentencia C -214 de 1994.

*resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*<sup>9</sup>

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, así: “**(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, **(vi)** a gozar de la presunción de inocencia, **(vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, **(viii)** a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y **(ix)** a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”<sup>10</sup>

En este orden de ideas, concluyó la Corte que cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

De acuerdo a lo expuesto, el debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión; pues el papel de dicho derecho no es cumplir con las funciones descritas, sino que además, es un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales.

#### **2.4 La notificación electrónica en la legislación colombiana y en la jurisprudencia.**

La Corte Constitucional en sentencia C- 012 de 2013, frente a la notificación electrónica precisó lo siguiente:

*“4.2.1. Varias normas han regulado temas relacionados con la incorporación de nuevas tecnologías en los procedimientos y actuaciones judiciales y administrativas, como la Ley 527 de 1999 “Por*

---

<sup>9</sup> Sentencia C-214 de 1994, citada en sentencia T-010 de 2017.

<sup>10</sup> Ídem.

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”.

Asimismo, el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, que regula lo relativo a la notificación electrónica, establece que “Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título. La notificación 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”.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 794 de 2003 que modifica el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil, establece en el Parágrafo, que los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Colombia, deberán registrar una dirección electrónica para notificaciones.

De otro lado, la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” dispone que para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, puedan utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas, debiendo las entidades y organismos de la Administración Pública, hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan, para permitir su utilización. Asimismo, se contempla la publicidad electrónica de normas y actos generales emitidos por la administración pública. Además, se regula la publicidad y notificación de los actos de registro y término para recurrir, mediante la publicación de las mismas en medio electrónico público.

Entre otras normas sobre notificación electrónica, la Ley 1111 de 2006 “Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, adiciona al Estatuto Tributario, una disposición sobre notificación electrónica de los actos administrativos que decidan recursos y a las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente, estableciendo que esta “se realizará a la dirección electrónica o sitio electrónico que asigne la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación, con las condiciones técnicas que establezca el reglamento”. Por su parte, el artículo 45 que modifica el artículo 565 del Estatuto Tributario, establece que en general las actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente, o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente, y agrega que las providencias que decidan

recursos se notificarán personalmente, por edicto o por notificación electrónica.

Igualmente, la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, dispone, entre los deberes de las partes y los apoderados, señalar en la demanda o en la contestación de la misma, el lugar físico o el correo electrónico para recibir notificaciones, enviar los memoriales, que se presumen auténticos, presentados en el proceso a dichas direcciones. De la misma manera, indica que “en todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información”. En relación con la notificación, se dispone que esta será personal y que las personas jurídicas de derecho privado y los comerciantes inscritos en el registro mercantil deberán registrar en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente, la dirección física y electrónica para las notificaciones<sup>11</sup>.

4.2.2. Algunas de estas disposiciones fueron examinadas por la Corte Constitucional que tiene una extensa jurisprudencia en materia de notificaciones, en especial de las actuaciones administrativas. Por ejemplo, la sentencia C-1114 de 2003 al analizar el artículo 5° de la Ley 788 de 2002 que regula la notificación por correo en el procedimiento tributario, incluyendo para estos efectos también el correo electrónico, consideró que a través de este mecanismo se volvía efectivo el principio de publicidad y por ende el debido proceso, dado que hacía posible que las personas interesadas fueran notificadas de los actos administrativos. Se señaló que en el marco de las competencias del legislador, es legítimo que éste adecue el sistema de notificaciones a los nuevos y mejores avances tecnológicos, ya que es necesario actualizar los regímenes jurídicos para darle fundamento al intercambio electrónico de datos, como ocurrió con la Ley 527 de 1999, o el artículo 29 de la Ley 794 de 2003. No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido también que, en la incorporación de los avances tecnológico en los procesos de notificación, no puede perderse de vista el fin del mismo, que consiste en lograr comunicar al sujeto, las actuaciones judiciales o administrativas que puedan interesarle.

También la sentencia C-624 de 2007, en la que se estudió una demanda contra el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006, que modificó el artículo 565 del Estatuto Tributario, citado anteriormente, la Corte reiteró la constitucionalidad de los mecanismos de notificación electrónica, estableciendo que “estas normas están estrechamente relacionadas con la materialización del debido proceso administrativo en los procedimientos tributarios, aduaneros y cambiarios, en tanto prevén mecanismos eficaces para la notificación de las actuaciones de la administración”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ley 1564 de 2012. Art. 291: “(...) Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador recepciones acuse de recibo. En este caso, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos (...)”.

<sup>12</sup> La Ley 1111 de 2006 tuvo en cuenta, entre otros aspectos, la importancia de regular nuevos mecanismos de publicidad de los actos de la administración, como los de naturaleza electrónica, que representan muchas ventajas para la administración y los contribuyentes, además de garantizar la eficiencia del procedimiento tributario. Asimismo, estableció que las actuaciones administrativas tributarias debían notificarse a través de tres métodos alternativos: electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería debidamente autorizada por autoridad competente.

*Esta jurisprudencia fue recordada en la sentencia C-980 de 2010, al señalar que, tal y como lo ha reconocido la Corte en múltiples decisiones<sup>13</sup>, en el marco de los diferentes tipos de notificación dispuestas por el legislador, la que se realiza por correo<sup>14</sup>, incluido el electrónico, representa un mecanismo adecuado, idóneo y eficaz, que garantiza el principio de publicidad y el debido proceso, porque es una manera legítima de poner en conocimiento de un determinado proceso o actuación administrativa, a los sujetos interesados.*

## **2.5 La debida notificación como garantía del debido proceso.**

La Corte Constitucional en sentencia C- 035 de 2014, precisó la garantía del debido proceso de la debida y adecuada notificación de la siguiente manera:

*"2. El debido proceso es un derecho fundamental y un principio inherente al Estado de Derecho. Como derecho fundamental posee una estructura compleja, y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad.*

*3. La jurisprudencia constitucional lo ha definido como un conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concadenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo<sup>15</sup>. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos<sup>16</sup>.*

*4. Estas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que - a modo de ejemplo- el principio de publicidad constituye una condición*

---

<sup>13</sup> T-082 de 1994, T-182 de 1994, T-548 de 1995 y SU-195 de 1999

<sup>14</sup> La jurisprudencia ha precisado que la notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene (C-980 de 2010, C-096 del 2001).

<sup>15</sup> La extensión del debido proceso a las actuaciones administrativa constituye una de las notas características de la Constitución Política de 1991. Al respecto, y en un escenario semejante al que debe abordarse en esta decisión, ver la sentencia C-980/10.

<sup>16</sup> En la citada sentencia C-980/10, se ahonda en este aspecto: "8. A partir de una noción de "procedimiento" que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos [García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo. Ed. Cívitas s.a. madrid 1992. Pág. 420]. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso. Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso"

para el ejercicio del derecho de defensa, y contribuye a dotar de legitimidad las actuaciones judiciales y administrativas, al exigir la presentación de una motivación jurídica que demuestre el sustento legal de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, concretando a la vez el principio de legalidad<sup>17</sup>.

5. Desde otro punto de vista, y en el ámbito de las actuaciones administrativas, la publicidad es uno de los principios esenciales de la función pública (artículo 209 CP), pues permite que la comunidad ejerza una veeduría de las actuaciones del poder público, fomentando de esa manera la transparencia en su gestión. La publicidad también incide en la eficacia de las decisiones administrativas, pues el ordenamiento legal establece que si bien la publicidad no determina la existencia o validez de los actos administrativos, sí define su oponibilidad para los interesados y determina el momento desde el cual es posible iniciar una controversia en su contra.

6. La doble dimensión de la publicidad de los actos administrativos, como garantía del debido proceso y principio de la función pública fue ampliamente explicada en la sentencia C-1114 de 2003, en los siguientes términos:

"1) El artículo 29 de la Constitución Política dispone que 'El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas'. Uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad (...) El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general. | | En el primer caso (...) se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.<sup>18</sup>

(...) En el segundo caso (...) mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley.

En similar sentido, en la reciente decisión C-012 de 2013, la Corporación puntualizó:

"4.1.2. Uno de los elementos esenciales del debido proceso es el principio de publicidad. Los artículos 209 y 228 de la C.P., lo reconocen también como uno de los fundamentos de la función administrativa. La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera

<sup>17</sup> Ver, sentencias C-096/01, C-1114/03, C-980/10, C-012/13 y C-016/13.

<sup>18</sup> Ver también, sentencia T-165/01, donde se afirma: "La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria".

formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones<sup>19</sup>, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal. La realización del principio de publicidad, considerado como un mandato de optimización que “depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes”<sup>20</sup>, compete al Legislador y varía de acuerdo con el tipo de actuación. Asimismo, requiere de las autoridades y de la administración, una labor efectiva y diligente para alcanzar el objetivo de dar a conocer el contenido de sus decisiones a los ciudadanos”.

(...) En relación con los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, la regla general a la que ha acudido el Legislador ha sido la de prescribir su notificación personal, tendencia avalada por la Corte Constitucional, pues resulta evidente que ese tipo de notificación goza de plena eficacia y es por lo tanto apropiado para el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción.

“4.1.5. Con respecto a la notificación de las actuaciones administrativas, de carácter particular y concreto, el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, en el artículo 67 se establece que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, mediante la entrega al interesado, de la copia íntegra, auténtica y gratuita de acto administrativo. La notificación personal también se podrá realizar por medio electrónico en determinados casos y siempre que el interesado acepte ser notificado de esta manera, o por estrados (...)”.

12. Sin embargo, la Sala también ha admitido la validez de normas que prevén otros sistemas de notificación, atendiendo la naturaleza de los procedimientos, la eficacia de la vía escogida por el Legislador y la existencia de medios principales y secundarios (o subsidiarios) de notificación. Evidentemente, en la medida en que la forma de notificación presente un menor nivel de eficacia, la norma será objeto de un control de constitucionalidad más estricto, pues esa pérdida de eficacia deberá obedecer a fines constitucionales de especial importancia, que se vean favorecidos en medida muy amplia por la decisión legislativa, tal como lo indica el principio de proporcionalidad.

13. Dentro del estudio constitucional de las notificaciones, la Sala ha constatado en decisiones previas que el Legislador acostumbra definir medios principales y subsidiarios de notificación. Los primeros, de mayor eficacia y por lo tanto más garantistas en relación con el derecho de defensa y contradicción, aunque eventualmente costosos para la autoridad correspondiente. Los segundos, de menor eficacia, pero con beneficios prácticos altos, que disminuyen los costos y cargas administrativas. Con todo, los medios alternativos o subsidiarios solo resultan válidos si se agotan previamente los primeros”.

<sup>19</sup> C-980 de 2010, C-929 de 2005, C-957 de 1999.

<sup>20</sup> C-1114 de 2003.

Por otra parte, la mencionada sentencia determinó las siguientes subreglas, como aspectos relevantes para determinar la procedencia de la notificación electrónica de los actos administrativos:

*"22.1. La notificación de los actos administrativos es una concreción del principio de publicidad.*

*22.2. El principio de publicidad, a su vez, constituye una faceta del derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y uno de los mandatos que orientan la función pública, en concordancia con el artículo 209 Superior.*

*22.3. El legislador cuenta con la potestad genérica de configurar el derecho. Esta, se proyecta en el diseño de los procedimientos administrativos y judiciales y, en ese ámbito, en la definición de las vías de comunicación de las decisiones administrativas.*

*22.4. En adición a la cláusula general de competencia del Congreso, el principio democrático y la necesidad de que los derechos fundamentales (como el debido proceso) sean desarrollados por el Legislador, confieren especial relevancia y amplitud a esa competencia.*

*Sin embargo, (22.5) no se trata de una facultad absoluta, pues debe respetar los derechos constitucionales, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.*

*23. En adición a ese conjunto de reglas y criterios generales, del recuento de casos previos en los que se ha estudiado la constitucionalidad de disposiciones legislativas que regulan diversos aspectos de las notificaciones, y que han sido objeto de control por parte de esta Corporación, es posible afirmar que:*

*23.1. Los actos administrativos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, por regla general, deben ser notificados personalmente.*

*23.2. Excepcionalmente, el Legislador puede adoptar otras vías para cumplir ese cometido, siempre que se trate de medios eficaces que permitan el conocimiento material de la decisión por parte de los interesados.*

*23.3. Es frecuente que el Legislador prevea un medio principal de notificación y otros de carácter subsidiario. El primero debe gozar de plena eficacia para lograr que la persona afectada conozca la decisión y pueda manifestar su inconformidad por los cauces procesales adecuados, si lo considera pertinente.*

*Los segundos, en cambio, poseen menor eficacia para obtener ese fin, pero a cambio de ello exigen a la administración agotar todos los medios razonables para cumplir sus funciones sin incurrir en costos excesivos o desproporcionados, a la vez que recaban en la obligación de los ciudadanos de asumir cargas mínimas sobre los asuntos que les*

*conciernen y las obligaciones que les impone el artículo 95 de la Carta Política.*

*23.4. En el caso de los medios de notificación subsidiarios, la Corporación ha insistido en que solo resultan procedentes una vez agotados los cauces principales de notificación, observación imprescindible para defender la eficacia de ese tipo de notificaciones.*

*Así las cosas, (23.5) la validez constitucional de normas que definen mecanismos de notificación pasa por una verificación de su eficacia para dar a conocer la decisión al interesado, y continúa con una ponderación entre las cargas y costos que debe asumir la administración pública y aquellas que conciernen directamente a los ciudadanos...”*

### **Caso concreto**

Los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, acudieron a este mecanismo constitucional, a efectos de que le sean amparados los derechos fundamentales de petición y debido proceso y, en consecuencia, se le ordene a la Defensoría del Pueblo dar respuesta inmediata a la petición radicada el 3 de marzo de 2020 y se concedan los recursos de reposición y en subsidio de apelación, en contra de las decisiones que resolvieron que los accionante no cumplieran con los requisitos para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado y expedir el acto administrativo que reconozca que los tutelantes sí cumplen con las condiciones necesarias para adherirse a los efectos de la mencionada sentencia.

Procede el Despacho a determinar si en el presente asunto, el actuar de la accionada, vulnera los derechos fundamentales de los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, para cuyo propósito, se estudiarán las pruebas aportados al plenario:

Pruebas aportadas por los accionantes:

- El 17 de octubre de 2019, el señor Humberto Palacios Ríos, le manifiesta a la Defensoría del Pueblo que presenta rechazo *“ante la decisión tomada por ustedes, envié esos datos a CAREPA ANTIOQUIA, a mi hijo y fue difícil darles respuesta por lo tanto se pasaron 10 días”* (Folio 8 de los anexos de tutela).
- El 23 de octubre de 2019, la señora María Flor Alba Palacios Palomeque, señala que no está de acuerdo con la decisión *“porque nosotros vivimos a 1.200 metros de lo ocurrido y además pasados los papeles completos”* (Folio 8 de los anexos de tutela).

- El 3 de marzo de 2020, los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque a través de apoderado presentan petición a la Defensoría del Pueblo – Doña Juana Le Responde- por medio de la cual solicitan: *"1. Se concedan los recursos de reposición y en subsidio apelación, en contra de las decisiones que resolvieron que mis poderdantes no cumplieran con los requisitos para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado, 2. Se revoquen dichas decisiones, para en su lugar declarar que mis poderdantes sí cumplen las condiciones necesarias para adherirse a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado, 3. Se me remita los expedientes de solicitud de mis poderdantes"* (Fls. 1 a 22 los anexos de tutela).

Documentales allegadas por la Defensoría del Pueblo:

- A través de la Resolución 263 del 10 de abril de 2006, el Defensor del Pueblo reorganizó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos (Anexo respuesta de Tutela).
- A través de la Resolución del 6 de junio de 2008, el Defensor del Pueblo precisa y complementa los Lineamientos Generales para el Litigio Defensorial en aplicación de los Mecanismos de Protección de los Derechos Constitucionales.
- El 3 de mayo de 2015, los señores Humberto Palacios Ríos María Flor Alba Palacios Palomeque, le manifestaron al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos adherirse a los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado (Anexo respuesta de Tutela).
- Mediante el Formato – Acta de autorización notificación personal electrónica, se registra que el señor Humberto Palacios Ríos autorizó de manera electrónica el 18 de agosto de 2019, la notificación personal por medios electrónicos (Anexos respuesta de Tutela).
- Acta de notificación por conducta concluyente del 17 de septiembre de 2019, expedida de manera electrónica en el que se registra que el señor Humberto Palacios Ríos se tiene por notificado de la Resolución 20190030300000016 del 2019 (Anexo 2 respuesta de Tutela).
- Acta de notificación personal con opción de renuncia a términos realizada el 17 de octubre de 2019, suscrita por la señora María Flor Alba

Palacios Palomeque por medio de la cual se notifica de la Resolución 20190030300000016 del 2019 (Anexo 3 respuesta de Tutela).

- El 17 de octubre de 2019, el señor Humberto Palacios Ríos, interpuso recurso (Anexo respuesta de Tutela).

- Copia del recurso interpuesto por la señora María Flor Alba Palacios Palomeque, el 23 de octubre de 2019 (Anexo 4 respuesta de Tutela).

- El 3 marzo de 2020, a través de apoderado de los accionantes presentó petición para conceder los recursos interpuestos (Anexo respuesta de Tutela).

- Por medio de la Resolución 421 de 2020, el Defensor del Pueblo suspendió los términos de actuaciones y procedimientos administrativos desde el 18 de marzo al 31 de marzo de 2020, suspensión que se amplió mediante la Resolución 517 del 1 de abril de 2020 (Anexo respuesta de Tutela).

- Por medio de la Resolución 555 del 13 de abril de 2020, el Defensor del Pueblo delegó la representación judicial para la acción de grupo denominada "Doña Juana" (Anexo respuesta de Tutela).

- Mediante la Resolución 673 del 1 de junio de 2020, el Defensor del Pueblo, dispuso:

***"ARTICULO PRIMERO: LEVANTAR** la suspensión de la actuación administrativa denominada "Acción de grupo, relleno sanitario Doña Juana" a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.*

***ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR** al Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 909 de 2019, proceda a realizar todos los trámites y expedir los actos administrativos que sean necesarios para lograr la continuación de la actuación administrativa, en condiciones que protejan la vida y la salud de todos los involucrados". (Anexo respuesta de Tutela).*

Conforme a las pruebas aportadas al expediente, lo primero que debe estudiar el Juzgado es, si se incurrió en una indebida notificación de la Resolución 20190030300000016 del 2019, al señor Humberto Palacios Ríos, de conformidad con las precisiones y subreglas fijadas por la Corte Constitucional citadas en las premisas jurídicas de esta providencia.

Bajo tal prisma conviene precisar que, si bien en el CPACA se establece la notificación de los actos administrativos a través de medios electrónicos, los mismos deben garantizar de manera clara y precisa que en efecto se llevó a cabo la notificación en debida forma, por lo que debe armonizarse las subreglas definidas por la Corte Constitucional, con el derecho fundamental al debido proceso y las reglas del procedimiento administrativo que establecen:

**“Artículo 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos.** Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

*En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.*

**Artículo 54. Registro para el uso de medios electrónicos.** Toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, caso en el cual deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. Si así lo hace, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente.

*Las peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía.*

*Las actuaciones en este caso se entenderán hechas en término siempre que hubiesen sido registrados hasta antes de las doce de la noche y se radicarán el siguiente día hábil.*

**Artículo 55. Documento público en medio electrónico.** Los documentos públicos autorizados o suscritos por medios electrónicos tienen la validez y fuerza probatoria que le confieren a los mismos las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.

*Las reproducciones efectuadas a partir de los respectivos archivos electrónicos se reputarán auténticas para todos los efectos legales.*

**Artículo 56. Notificación electrónica.** Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

*Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.*

La notificación 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.

**Artículo 57. Acto administrativo electrónico.** Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.

**Artículo 58. Archivo electrónico de documentos.** Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2609 de 2012. Cuando el procedimiento administrativo se adelante utilizando medios electrónicos, los documentos deberán ser archivados en este mismo medio. Podrán almacenarse por medios electrónicos, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas.

La conservación de los documentos electrónicos que contengan actos administrativos de carácter individual, deberá asegurar la autenticidad e integridad de la información necesaria para reproducirlos, y registrar las fechas de expedición, notificación y archivo.

**Artículo 59. Expediente electrónico.** Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2609 de 2012. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.

El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado digitalmente por la autoridad, órgano o entidad actuante, según proceda. Este índice garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación cuando se requiera.

La autoridad respectiva conservará copias de seguridad periódicas que cumplan con los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.

**Artículo 60. Sede electrónica.** 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.

**Artículo 61. Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades.** Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:

- 1. Llevar un estricto control y relación de los mensajes recibidos en los sistemas de información incluyendo la fecha y hora de recepción.**
2. Mantener la casilla del correo electrónico con capacidad suficiente y contar con las medidas adecuadas de protección de la información.
- 3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.**

**Artículo 62. Prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad.** Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas:

**1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad.**

2. Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio". (Negrillas fuera de Texto).

En este punto, es necesario advertir que la notificación personal de las decisiones que concluyan la actuación administrativa deberán atender el siguiente procedimiento:

**"Artículo 67. Notificación personal.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

*La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.*

*2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.*

**Artículo 68. Citaciones para notificación personal.** *Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.*

**Artículo 69. Notificación por aviso.** *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

*Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.*

*En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal".*

A partir del marco constitucional y legal expuesto, el Despacho advierte que, en el presente asunto, se vulneró el debido proceso del señor Humberto Palacios Ríos, por las siguientes razones:

-En el documento de solicitud de adherencia, suscrito por el señor Humberto Palacios Ríos el 3 de mayo de 2015 (Anexo respuesta de tutela), se consignó de manera clara y precisa como dirección la **calle 81 F Bis 18 e 47 S**, de tal manera que en principio ese, es el lugar de notificación del peticionario.

-En el Acta de Autorización Notificación Personal Electrónica (anexo 1 respuesta de Tutela) no se hace claridad si la notificación electrónica a través de mensaje de datos, incluye los actos administrativos que deciden el procedimiento administrativo, como quiera que se hizo referencia asuntos tales como la protección de datos y de manera general lo relativo a la notificación electrónica, sin que se describiera en el referido documento el correo electrónico del señor Humberto Palacios Ríos, ni se determinó de manera clara, precisa y entendible la modificación y renuncia de la notificación física por la notificación electrónica.

-Revisado el documento denominado "ACTA DE NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE", el Despacho encuentra que el mismo no corresponde a la notificación electrónica en la forma que establece la Corte Constitucional ni el CPACA, y tampoco es procedente aceptarla como la configuración de la notificación por conducta concluyente.

Al respecto se destaca que el artículo 72 ídem, la regula de la siguiente manera:

*"Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. **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 revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales**". (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

De tal manera que para que se pueda tener como notificado por conducta concluyente el señor Humberto Palacios Ríos, no resulta ajustado a derecho el ingreso a un portal, en tanto que, per se, ese actuar no está reglado por el legislador ni atiende las subreglas de notificación fijadas por la Corte Constitucional.

Nótese que tampoco se ajusta a lo definido en el artículo 72 transcrito, en tanto que no se allega prueba alguna de la forma en que el señor Humberto Palacios Ríos manifestó conocer el contenido de la Resolución 20190030300000016 del 2019.

En este punto, el Juzgado advierte que el artículo 62 ibídem, establece la recepción y envío de mensaje de datos, sin que en el sub examine este acreditado que el señor Humberto Palacios Ríos remitió dato alguno a la Defensoría del Pueblo expresando que conocía el contenido del mencionado acto administrativo y que se acusara su recibido por parte de la entidad accionada.

Así, si bien es cierto en el anexo "ACTA DE NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE" se consigna que el señor Humberto Palacios Ríos "*manifestó expresa e inequívocamente conocer el contenido del acto administrativo identificado previamente*", tal afirmación corresponde a una proforma del sistema, en tanto que no es clara la forma en que el accionante, manifestó conocer, el contenido del acto administrativo, es decir que no manifestó por sí mismo conocer el referido acto.

De tal manera que no se encuentra acreditada la manifestación de voluntad del señor Humberto Palacios Ríos, de conocer el contenido de la Resolución 20190030300000016 del 2019, en tanto que se insiste, no basta con el ingreso al portal denominado "Doña Juana Le Responde", para que se materialice la notificación personal ni la notificación por conducta concluyente en tanto que se encuentran ausentes las particularidades de la notificación expresada en esta providencia en las premisas fácticas.

En ese aspecto, el Juzgado advierte que no se allegó por la Defensoría manifestación de voluntad del señor Humberto Palacios Ríos distinta a la expresada a través del documento fechado **17 de octubre de 2019**, donde el accionante expreso no estar de acuerdo con lo decidido por la Defensoría del Pueblo (ANEXO – RECURSO 17-10-19 HUMBERTO PALACIOS), actuar que sí corresponde a la conducta concluyente reglada en el artículo 72 del CPACA, en tanto que informa conocer el acto y manifestar su rechazo en la decisión tomada expresando las razones por su inconformidad.

Por lo anterior, se configura la vulneración al debido proceso del señor Humberto Palacios Ríos, en tanto que, se le tuvo por notificado por conducta concluyente de la Resolución 20190030300000016 del 2019, el 17 de septiembre de 2017, sin que se acreditara de manera clara y precisa los requisitos previstos para esa modalidad de notificación y en la contestación de la acción constitucional la Defensoría del Pueblo insiste en tenerlo por notificado en esa fecha, cuando no realizó el procedimiento para la notificación personal en la forma descrita en

esta providencia, y la presunta notificación por conducta concluyente que realizó el 17 de septiembre deviene irregular.

Bajo tal prisma resulta procedente el amparo solicitado y, en consecuencia, ante la indebida notificación de la Resolución 20190030300000016 del 2019 y la manifestación del señor Humberto Palacios Ríos realizada el 17 de octubre de 2019, se ordenará al Defensor del Pueblo que adelante los trámites administrativos necesarios para tener como notificado por conducta concluyente al señor Humberto Palacios Ríos de la Resolución 20190030300000016 del 2019, el 17 de octubre de 2019, al configurarse en dicha fecha la conducta concluyente en la forma y términos dispuestos en el artículo 72 del CPACA.

En cuanto al derecho de petición radicado el 3 de marzo de 2020, el Despacho advierte que si bien el mismo hace referencia al resultado esperado mediante los recursos interpuestos, ello no obsta para que la entidad dé respuesta en el sentido que corresponda, máxime a que ya se encuentra superado el plazo de los 15 días para pronunciarse, por lo que se ampara el derecho de petición y se ordenará al Defensor del Pueblo emitir respuesta frente a lo solicitado por los accionantes en la mencionada petición.

Frente a la pretensión encaminada a ordenar decidir de manera inmediata los recursos y de manera favorable a los intereses de los accionantes, la acción de tutela deviene improcedente, como quiera que el Juez no puede desplazar a la administración en la planificación y organización de los trámites administrativos, debido a las especiales particularidades que rodean el caso, como es lo expresado por la parte accionada, en haberse recibido alrededor de **70.00 recursos** que debe decidir frente al cumplimiento de los requisitos para conformar el grupo beneficiario de la orden dada por el Consejo de Estado en sentencia del 1 de noviembre de 2012.

Esas particularidades sumadas a las actualidades circunstancias del COVID19, merecen una especial calificación y adecuación de los términos de tal manera que no es procedente ordenar la decisión inmediata de los recursos, máxime cuando debido a la pandemia se dispuso la suspensión de los mismos desde el mes de marzo.

Así, conviene resaltar que a través de la Resolución 673 del 1 de junio de 2020, el Defensor del Pueblo, dispuso levantar la suspensión de términos respecto de la acción de grupo, relleno sanitario Doña Juana

así como la adopción de los trámites necesarios para proferir los actos administrativos con miras a continuar la actuación administrativa, en condiciones que protejan la vida y la salud de todos los involucrados.

Por lo tanto, se advierte la necesidad de la flexibilización de los términos previstos para dar respuesta a los recursos sin que el Juez constitucional este facultado para modificar la planeación y medidas de bioseguridad del personal que tiene a su cargo para el estudio de los mismos, debido tanto a la cantidad de recursos interpuestos como a las restricciones y recomendaciones emitidas por el Ministerio de Salud que deban ser observadas para decir las actuaciones administrativas, por lo que se declarara en ese aspecto improcedente la acción constitucional y menos aun cuando se solicita que la resolución sea favorable a los intereses de los accionantes, con lo cual se desplaza la competencia asignada a la Defensoría del Pueblo por el Consejo de Estado para calificar a los integrantes del grupo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. - AMPARAR** los derechos fundamentales de petición y debido proceso, del señor **Humberto Palacios Ríos** conforme a lo expresado en la parte motiva de este fallo, en consecuencia

**SEGUNDO. - ORDENAR** al Defensor del Pueblo, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, adelante los trámites administrativos necesarios para tener al señor **Humberto Palacios Ríos, notificado por conducta concluyente** de la Resolución 20190030300000016 del 2019, **el 17 de octubre de 2019**, en la forma y términos del artículo 72 del CPACA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En el mismo término, el Defensor del Pueblo, deberá dar respuesta a la petición del 3 de marzo de 2020, por las razones expuestas.

Dentro de los 3 días siguientes a la notificación del presente fallo, el defensor del Pueblo, deberá acreditar el cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia.

**TERCERO.** Declarar improcedente la acción de tutela para ordenar la decisión inmediata de los recursos interpuestos por los accionantes en contra de la Resolución 20190030300000016 del 2019 y para que la misma sea favorable a los intereses de los señores Humberto Palacios Ríos y María Flor Alba Palacios Palomeque, conforme a lo expresado en la parte considerativa.

**CUARTO. Notifíquese** esta providencia a las partes por el medio más expedito, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO.** - Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to be 'Ericson Suescun León'. To the right of the signature is a circular official stamp. The stamp contains the text 'República de Colombia' at the top, 'Defensoría del Pueblo' in the center, and 'Juzgado Tercero Administrativo Circuito de Bogotá' at the bottom.

**ERICSON SUESCUN LEÓN**  
Juez

oms