



MEMORANDO



Radicado No: 202110400000165513

Para: MARTHA PATRICIA TORRES PINZÓN
Directora Regional Santander ICBF

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto sobre la notificación de los actos administrativos que reconocen personería jurídica a las EAS.

Fecha: 26-11-2021

De manera atenta y en el marco de nuestras competencias, esta Oficina emite concepto jurídico sobre la notificación de los actos administrativos que reconocen personería jurídica a las EAS.

Previo al análisis del ordenamiento jurídico vigente y con fundamento en los artículos 23 de la Constitución Política, 26 del C.C., 13 del C.P.A.C.A, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, y el numeral 4° del artículo 6° del Decreto 987 de 2012, esta Oficina da respuesta en los términos que siguen:

1. PROBLEMAS JURÍDICOS

En el presente concepto se dará respuesta a la solicitud que plantea la Regional Santander, estableciendo como problemas jurídicos los siguientes: ¿La ausencia de notificación de un acto administrativo afecta su legalidad? y en por lo tanto ¿se entendería notificado por conducta concluyente cuando solo se conoce de la existencia de dicho acto?

2. RUTA METODOLÓGICA PARA RESPONDER LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Para dar respuesta a los problemas jurídicos: (i) se determinarán los antecedentes de la presente solicitud; (ii) se expondrá el marco jurídico aplicable al tema; (iii) se hará el respectivo análisis jurídico, y finalmente (iv) se presentarán las conclusiones.

2.1 ANTECEDENTES

La Regional Santander del ICBF solicitó a esta Oficina, concepto jurídico mediante el memorando con radicado 202157200000034663 del 19 de octubre de 2021, con base en los siguientes hechos:

1. Mediante la Resolución 1195 del 8 de agosto de 1988, el ICBF reconoció personería jurídica a la **Asociación de Usuarios del Programa Hogares de Bienestar de los Barrios Las Colinas y San Rafael del Municipio de Socorro**, la cual posteriormente tuvo una reforma y cambió su nombre al de **Asociación de Padres de Hogares de Bienestar Las Colinas del municipio de Socorro**.
2. En el año 2018, mediante la Resolución 4145, la Regional Santander aprobó el cambio de los estatutos de dicha asociación con el fin de cambiar su nombre al de **Asociación de Padres de Usuarios de Otras Modalidades de Atención a la Primera Infancia y Madres Comunitarias Las Colinas**.
3. La Regional Santander manifestó que la Resolución 4145 de 2018 nunca fue notificada.
4. Posteriormente se expidió la Resolución 907 de 2020, por la cual se ordenó la inscripción del representante legal y de la Junta Directiva de la **Asociación de Padres de Usuarios de Otras Modalidades de Atención a la Primera Infancia y Madres Comunitarias Las Colinas**, acto administrativo que fue notificado y tiene ejecutoria.
5. Finalmente, mediante la Resolución 965 del 25 de agosto de 2021, se aprobó nuevamente otra reforma estatutaria para cambiar el nombre de la EAS a **Asociación de Usuarios del Programa Hogares de Bienestar de los Barrios Las Colinas y San Rafael del Municipio de Socorro**, acto administrativo que también fue notificado y tiene ejecutoria.

En ese orden, la Regional planteó como interrogante si se considera que la Resolución 4145 de 2018 fue notificada por conducta concluyente con la expedición de la Resolución 907 de 2020 y de ser así, cómo se contabiliza el término de ejecutoria para efectos de expedir su respectiva constancia. Por otra parte, se solicitó a la OAJ indicar si es necesario expedir un nuevo acto administrativo mediante el cual se modifique la Resolución 907 de 2020, con el fin de inscribir al representante legal y miembros de la junta directiva de la Asociación, bajo el nombre que se adoptó con la expedición de la Resolución 965 de 2021.

2.2 MARCO NORMATIVO APLICABLE

Son normas aplicables para la resolución del problema jurídico planteado, las siguientes:

- Constitución Política de Colombia.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA.

- Sentencia C- 1436 de 2000.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 28 de noviembre de 2018, expediente 21223. Consejero Ponente: Milton Chaves García.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Rad. 11001-03-25-000-2016-01017-00 del 31 de enero de 2019. Consejero Ponente: César Palomino Cortés.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de junio de 2020, expediente 24363. Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez.

2.3 ANÁLISIS JURÍDICO

2.3.1 Legalidad y firmeza de los actos administrativos

Para dar respuesta a la solicitud elevada por la Regional Santander, es necesario referirse al concepto de acto administrativo. La jurisprudencia de las altas cortes se ha encargado de brindar una definición que es útil para resolver el problema jurídico planteado. La Corte Constitucional en la sentencia C-1436 del 2000 señaló que es “la manifestación de voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”¹.

Así mismo, se entiende que esa manifestación de voluntad tiene unos presupuestos de existencia y validez, los cuales, le permiten producir efectos jurídicos, es decir, que los actos administrativos sean oponibles a los administrados. Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

«Los requisitos de existencia del Acto Administrativo, conlleva entonces (sic) la aparición de elementos subjetivos como objetivos, de tal manera que para que nazca el acto como tal, se necesita de un órgano que lo profiera, una declaración de ese sujeto, un objeto sobre el cual recae tal declaración, un motivo por el cual se realiza, la forma que ella tiene y la finalidad que persigue, lo cual, de observarse, resultarían ser comunes a todos los actos jurídicos estatales.

En ese sentido, es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo que para la validez del acto se tienen como requisitos que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, que su expedición sea regular y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud. (Destacado fuera del texto) ².

¹ Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Rad. 11001-03-25-000-2016-01017-00 del 31 de enero de 2019. Consejero Ponente: César Palomino Cortés.

Por otra parte, el capítulo VII del CPACA regula lo relacionado con la conclusión del procedimiento administrativo y concretamente el artículo 88 de la norma dispone que, se presume la legalidad de un acto administrativo siempre que este no haya sido demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Además, esa disposición indica que cuando estos fueren suspendidos no se podrán ejecutar hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante la medida cautelar impuesta. La legalidad de los actos implica, entonces, que estos hayan sido expedidos en cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley —y mencionados anteriormente—, so pena de que el juez administrativo declare su nulidad en ejercicio de los medios de control para tal fin.

Ahora bien, este capítulo del Código también establece los eventos en los cuales se entiende que un acto administrativo se encuentra en firme y por tanto se puede ejecutar y sus efectos son oponibles a los administrados³. En ese sentido, el artículo 87 del CPACA indica lo siguiente:

ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo (Destacado fuera del Texto).*

Igualmente, el Consejo de Estado estableció que *el carácter ejecutorio de los actos administrativos está sujeto a la posibilidad que tenga el administrado de conocer su contenido mediante una notificación, y se le garantice con ello la posibilidad de solicitarle a la autoridad que lo expide que revise su contenido u oportunidad⁴*. De manera que el contenido de los actos administrativos debe ejecutarse entre otros eventos, cuando al estar debidamente notificados no proceda ningún recurso, o de ser procedente, el interesado no lo interponga en el término concedido para ello.

2.3.2 Notificación de los actos administrativos por conducta concluyente

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados al administrado. También establece el deber de que dicha notificación se surta bajo unas reglas precisas y obligatorias. Concretamente, el artículo 67 indica que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante, apoderado o a la persona debidamente autorizada para estos efectos. Así, la Ley permite que el acto de notificación se efectúe en dos modalidades: a) por

³ De hecho, el artículo 89 del CPACA dispone que basta con que los actos administrativos se encuentren en firme para que las autoridades por sí mismas puedan ejecutarlos de inmediato.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, expediente 21223. Consejero Ponente: Milton Chaves García.

medio electrónico, siempre que el interesado acepte ser notificado de esa manera; o b) por estrados para toda decisión administrativa que se tome en audiencia pública.

Sin embargo, el CPACA dispone una forma subsidiaria de notificación, en aquellos eventos en los cuales no pueda surtirse dicho acto por alguno de los medios contemplados por la Ley. El artículo 72 del Código establece que *sin el lleno de los requisitos anteriores, no se tendrá por hecha la notificación*, caso en el cual el acto administrativo no podrá producir efectos, a menos que la parte interesada revele que conoce la decisión, la consiente o interponga los recursos legales. Con todo, este tipo de notificación tiene una serie de requisitos para que se entienda surtida, los cuales han sido desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado en los siguientes términos:

*Para que se surta la notificación por conducta concluyente no basta con que el interesado tenga conocimiento de la existencia del acto, sino que debe tener acceso a su contenido. De esta forma, la simple solicitud de copias no basta para que se configure la notificación (...).*⁵

En ese sentido, se entiende como elemento fundamental de la notificación por conducta concluyente que el interesado conozca el contenido de la decisión administrativa, es decir, no basta con una simple mención del acto para que se entienda surtida esta forma de poner en conocimiento las manifestaciones de voluntad de la administración.

3. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto en el análisis jurídico del presente concepto, se puede concluir que la Resolución 907 de 2020, por la cual se ordenó la inscripción del representante legal y de los miembros de la junta directiva de la Asociación, así como la Resolución 965 de 2021, por medio de la cual se cambió su nombre por **Asociación de Usuarios del Programa Hogares de Bienestar de los Barrios Las Colinas y San Rafael del Municipio de Socorro**, son dos actos administrativos de los cuales se presume su legalidad, en la medida en que fueron expedidos con el lleno de los requisitos exigidos por la ley, ya que no fueron controvertidos por los interesados.

Por este motivo, consideramos que no es necesaria la expedición de un nuevo acto administrativo que modifique la referida Resolución 907 de 2020, teniendo en cuenta que tanto el nuevo nombre de la Asociación como la inscripción del representante legal y los miembros de la junta directiva, son dos situaciones jurídicas que están en firme y su contenido es totalmente ejecutable por las autoridades administrativas y oponible a los interesados. La falta de notificación de la Res 4145 de 2018 no tiene la capacidad para cambiar o modificar los atributos de los actos expedidos en 2020 y 2021.

Por otra parte, es necesario recordar que la notificación por conducta concluyente solamente se entiende surtida si los administrados conocen efectivamente el contenido de la decisión administrativa, razón por la cual en el presente caso la Resolución 4145 de

⁵ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de abril de 2018, expediente 21761. Citada en: Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de junio de 2020, expediente 24363. Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez.


2018 no se considera notificada por este medio, toda vez que la Resolución 907 de 2020, en ningún momento hizo alusión o referencia a este acto administrativo.

La presente respuesta tiene naturaleza de concepto jurídico y constituye un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con los establecido en los artículos 26 del Código Civil y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. No obstante lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del ICBF, en virtud de la función asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con los numerales 8 y 15 del Artículo 6º del Decreto 987 de 2012.

Cordialmente,



EDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Daniel Lozano B.  Coordinador Grupo Asesoría Jurídica OAJ.
Proyectó: Daniela Alejandra Rodríguez Ocampo ____ Abogada contratista OAJ.