

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN A**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: **OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ**

Expediente n.º	11001-33-37-039-2023-00013-01
Demandante	CORPORACIÓN AUTONÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA - CORMAGDALENA
Demandado	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA
Asunto	Cobro coactivo.

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia anticipada de 31 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad parcial de las Resoluciones No. 916 de 6 de mayo de 2022 por la cual se rechazaron las excepciones contra el mandamiento de pago, No. 1367 del 23 de junio de 2022 por la cual se resuelve un recurso de reposición y se resuelven de fondo las excepciones y No. 1810 de 24 de agosto de 2022 por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la resolución No. 1367 del 23 de junio de 2022, y adicionalmente se declaró probada la excepción de falta de ejecutoria del título respecto de los Autos núms. 6989 del 20 de noviembre de 2018 y 12004 del 30 de diciembre de 2019.



La demanda¹

Pretensiones:

“Primero: Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 0916 del 06 de mayo de 2022 “Por el cual se resuelven unas excepciones” expedida por la Oficina Asesora Jurídica del ANLA.

Segundo: Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución 01367 del 23 de junio de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN” expedida por la Oficina Asesora Jurídica del ANLA

Tercero: Declarar probadas las excepciones propuestas en contra del mandamiento de pago Auto No. 00479 del 07 de febrero de 2022 “Por el cual se libra mandamiento de pago”

Cuarto: Suspender el procedimiento de cobro coactivo adelantado contra Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.”

Normas violadas y concepto de la violación

Como concepto de violación la parte demandante plantea los siguientes cargos:

1. Violación al artículo 48 de la C.P y falsa motivación por error de derecho, por desconocimiento de la prohibición de destinar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella.

Aduce que, no fue notificado en debida forma de los mandamientos de pago expedidos en su momento. Menciona que, el único correo para que se surta la notificación personal de que trata el artículo 67 del CPACA es notificacionesjudiciales@cormagdalena.gov.co y no otro, como consta en la página Web de la Corporación así: <https://dc02eja.cormagdalena.gov.co/index.php?idcategoria=2447>.

Señala que, conforme la Ley 1066 de 2006 artículo 2 todas las entidades con cartera a su favor y que tengas que recaudar causales públicas a nivel nacional o territorial deberán, entre otras cosas, establecer un Manual de cobro coactivo con las condiciones relativas a la celebración de los acuerdos de pago, el cual deberá publicarse en el diario oficial para que surta la obligatoriedad de este.

Menciona que, la Resolución 00621 del 15 de abril de 2019 mediante la cual se adopta el manual de cobro persuasivo y coactivo jamás se publicó en el Diario Oficial como era su deber, lo anterior, basado en la información proporcionada por

¹ Índice 00002 de Samai



el Grupo de Promoción y Divulgación de la Imprenta Nacional de Colombia, en la cual certificó que no se publicó en el Diario Oficial, mediante la respuesta a derecho de petición de Radicado No. 20221520014833.

Frente a la falta de título indica que desconoce en su totalidad e integridad el contenidos de los autos de cobro No. 6555 de 29-12-2018, 6989 de 20-11-2018, 12004 de 30-12-2019 y 2214 de 24-03-2020, mediante los cuales se realizaron cuatro (4) cobros a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA con NIT 829.000.127, por concepto de los seguimientos realizados para las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, citados en el mandamiento de pago y que actualmente están sirviendo como títulos ejecutivos para el cobro de las presuntas obligaciones.

Refiere que los supuestos autos que constituyen el título ejecutivo no se encuentran enlistados en los que refiere el artículo 828 del E.T.

Agrega que al desconocer el contenido de los autos de cobro no puede predicar que la exigencia del pago corresponda a una obligación calificada como cartera pública en los términos de los artículos 1 y 4 de la Ley 1066 de 2006.

También aduce que existe vulneración al debido proceso y derecho de defensa y contradicción por cuanto como lo enuncia el numeral 5.1. del Capítulo V de la Resolución 0621 de 2019, el mandamiento de pago solo procede cuando se encuentre agotada la etapa persuasiva y que para el caso en comento esta no se llevó a cabo.

La oposición²

Conforme consta en el expediente la ANLA contestó la demanda así:

Respecto de la falsa motivación por error de derecho dice que los procesos de cobro coactivo que son objeto del mandamiento de pago No. 479 de 07 de febrero de 2022, están fundamentados en los actos administrativos que obran en los expedientes, que fueron remitidos para cobro coactivo por el grupo de Gestión Financiera y Presupuestal, títulos ejecutivos que contenían una obligación clara, expresa y exigible.

² Índice 00014 de Samai, primera instancia.



Comenta que para dar respuesta a las excepciones propuestas por el demandante el Grupo de Gestión de Notificaciones aportó los soportes de notificación de los autos de cobro, como se describe a continuación:

- Auto No. 6555 de 29 de diciembre de 2017, se envió oficio de citación a notificación el 02 de enero de 2018, ante la no comparecencia para la notificación personal, se realizó notificación por aviso, enviado el 11 de enero de 2018. Con constancia de ejecutoria de 29 de enero de 2018.
- Auto No. 6989 de 20 de noviembre de 2018, se envió oficio de citación a notificación el 21 de noviembre de 2018, ante la no comparecencia para la notificación personal, se realizó notificación por aviso, enviado el 29 de noviembre de 2018, con constancia de ejecutoria de 17 de diciembre de 2018.
- Auto No. 12004 de 30 de diciembre de 2019, se envió oficio de citación a notificación el 31 de diciembre de 2019, ante la no comparecencia para la notificación personal, se realizó notificación por aviso, enviado el 10 de enero de 2020, con constancia de ejecutoria de 28 de enero de 2020.
- Auto No. 2214 de 24 de marzo de 2020, se envió oficio de notificación electrónica, el 10 de septiembre de 2020, con constancia de ejecutoria de 25 de septiembre de 2020.

Aclara que, para notificar los Autos de cobro No. 6555 de 29-12-2017, 6989 de 20-11-2018 y 12004 de 30-12-2019, dio aplicación a lo establecido en el artículo 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011. Por otro lado, para la notificación del Auto de cobro No. 2214 de 24-03-2020, dio aplicación a los artículos 56 y 67 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020, según la autorización de notificación electrónica que remitió Cormagdalena en la comunicación con radicado ANLA 2020147273-1-000 del 4 de septiembre de 2020.

Agrega que, sobre el envío del mensaje de datos de cada etapa del proceso de notificación, en cada uno de los expedientes, se encuentra el acuse de recibo del mensaje electrónico con el cual se envía el acto administrativo que se notificó, en el que se indica la fecha y hora en la cual el administrado tuvo acceso al mensaje de datos y, por ende, al acto administrativo adjunto al mismo. Por otro lado, la certificación permite conocer la fecha y hora en la cual queda surtida la notificación conforme lo dispuesto en la norma. Menciona que de igual manera ha dado



respuesta a las solicitudes de Cormagdalena en relación con el proceso de notificación de actos administrativos. De ello se registra la respuesta al derecho de petición con oficio bajo radicado de salida ANLA No. 2019050780-2-001 del 6 de mayo de 2019, en donde se reitera lo indicado en la contestación de demanda.

Por otro lado, refiere que el cobro persuasivo no es un requisito de procedibilidad para la expedición del mandamiento de pago, y que los autos de cobro cuyo pago se pretendía, se encontraban en firme y por lo tanto en el momento de la expedición del mandamiento de pago, contenían obligaciones claras, expresas y exigibles.

Señala que, la exigibilidad de una obligación no está condicionada a la existencia del Manual de Cobro Persuasivo, puesto que surge de la expedición del acto administrativo que contenga una obligación de pago que, al cumplir con el proceso de notificación, agotamiento del trámite en sede administrativa y cobrar ejecutoria, decanta en un título ejecutivo oponible y exigible al obligado.

Propone las excepciones de legalidad de los actos administrativos, actuación conforme a la Ley, insuficiencia en los conceptos de violación, inexistencia de nexo de imputación para configurar responsabilidades y las excepciones innominadas, genéricas y demás que llegaren a resultar probadas.

Sentencia apelada³

El Juzgado 39 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, en sentencia de 31 de octubre de 2023. decidió

“PRIMERO: NEGAR las excepciones propuestas por el demandado por no encontrarse configuradas.

SEGUNDO: ACCEDER PARCIALMENTE a las pretensiones de la demanda, según lo previamente expuesto.

TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de las Resoluciones núm. 916 del 6 de mayo de 2022 por la cual se rechazaron las excepciones contra el mandamiento de pago núm. 479 del 7 de febrero de 2022, núm. 1367 del 23 de junio de 2022, por la cual se resuelve un recurso de reposición y se resuelven de fondo las excepciones y núm. 1810 del 24 de agosto de 2022 por el cual se resolvió un recurso de reposición contra la Resolución núm. 1367 del 23 de junio de 2022 de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva, especialmente en lo relativo a seguir adelante con la ejecución de los Autos núms. 6989 del 20 de noviembre de 2018 y 12004 del 30 de diciembre de 2019.

CUARTO: DECLARAR PROBADA la excepción de falta de ejecutoria del título respecto de los Autos núms. 6989 del 20 de noviembre de 2018 y 12004 del 30

³ Documento “23SENTENCIAPRIMERAINSTANCIA”, Índice 00002 de Samai



de diciembre de 2019, por haberse notificado sin cumplir los requisitos legales y de ejecutoria del título ejecutivo.

QUINTO. A título de restablecimiento del derecho **ORDENAR** a la parte demandada cesar la acción de cobro respecto de los Autos núms. 6989 del 20 de noviembre de 2018 y 12004 del 30 de diciembre de 2019.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: El cumplimiento de la sentencia deberá sujetarse a lo dispuesto en 192 del CPACA en concordancia con el artículo 195 *ibidem*.

OCTAVO: Sin condena en costas en esta instancia.

(...)"

Plantea como problema jurídico: Si los actos administrativos demandados se profirieron con infracción a las normas en que debían fundarse y falsa motivación; Si el hecho de no haberse publicado en el diario oficial el manual de cobro coactivo de la entidad demandada reviste la nulidad del procedimiento de cobro; y si es procedente la excepción de falta de título ejecutivo, especialmente al no haberse notificado en debida forma los actos que sirven como títulos ejecutivos.

Desde citar el régimen jurídico del cobro coactivo aplicable, así como el de la notificación de los actos administrativos tributarios, procede a pronunciarse sobre lo atinente a la legalidad del procedimiento de cobro coactivo especialmente sobre la supuesta necesidad del manual de cobro coactivo y su publicación, para lo cual indica que, la facultad de cobro coactivo de las entidades públicas sobre los créditos a su favor deviene directamente de la ley y puede ser ejercida mientras se haga en los parámetros y bajo los procedimientos definidos en la ley, máxime que tanto la Ley 1066 de 2006 y el CPACA definen aspectos sustantivos y procedimentales del cobro coactivo, con remisiones específicas a la normativa aplicable, particularmente el E.T. normas todas estas vigentes y cuya aplicación no quedó sometida a la expedición de reglamento interno de cartera, que es un acto administrativo de inferior categoría normativa, que no tiene el carácter ni tan siquiera de acto reglamentario que sea presupuesto para aplicar las precitadas normas, pues, como es sabido por regla general toda norma es obligatoria a partir de su promulgación o en su defecto en la fecha que la norma indique.

Así, dice que, el hecho de la no publicación del manual de cobro coactivo no tiene la entidad de anular la facultad de cobro coactivo de la ANLA y es que más allá que la expedición de dicho manual es un deber de las entidades de acuerdo con el numeral 1.º del artículo 2.º de la Ley 1066 de 2006, la pretermisión de dicho deber no anula la posibilidad de ejercer la facultad de cobro coactivo, pues su génesis es de rango legal, pero no por acto administrativo como lo asume la parte demandante.



Así mismo indica que, la etapa de cobro persuasivo no está definida legalmente ni se exige como una etapa previa.

Posteriormente se refiere a los argumentos que atacan el título ejecutivo y menciona que prestan mérito ejecutivo los documentos enlistados en el artículo 99 del CPACA. Aclara que no resulta aplicable el artículo 828 del E.T en tanto es una deuda que no deviene de una obligación tributaria. Precisa que en el presente caso las deudas provienen de varios actos administrativos que liquidaron y determinaron unos valores sujetos a cobro por las tarifas de los servicios regulados por la Resolución 324 de 2015 modificado por la Resolución 1978 de 2018. Que en todos los casos se observa que se liquidan dichos valores y se genera una orden de pago, en un acto administrativo motivado por lo cual encuentra que contrario a lo manifestado por el demandante los autos sujetos a cobro se ajustan al numeral 1.º del artículo 99 del CPACA, en cuanto son títulos ejecutivos sujetos a cobro.

Menciona que, el mandamiento de pago Auto 479 de 7 de febrero de 2022 fue notificado de manera electrónica el 24 de febrero de 2022 contra el cual se propusieron excepciones siendo estas rechazadas por extemporáneas mediante Resolución 916 de 6 de mayo de 2022, acto notificado electrónicamente el 10 de mayo de 2022. Luego menciona que el anterior acto fue recurrido en reposición y desatado mediante Resolución 1367 de 23 de junio de 2022 resolviendo de fondo las excepciones de prescripción y falta de título ejecutivo negándolas, decisión noticiada el 24 de junio de 2022. Finalmente menciona que frente a esa última decisión se interpuso recurso de reposición decidido por la Resolución 1810 de 24 de agosto de 2022 confirmando las excepciones, acto que se notificó por edicto fijado el 9 de septiembre y desfijado el 25 de septiembre de 2022.

Por lo anterior, concluye que todos los actos dentro del procedimiento de cobro fueron notificados en debida forma.

Seguidamente pasa a estudiar lo referente a la falta de ejecutoria del título ejecutivo y su relación con la notificación de los actos administrativos. Para el efecto dice que como los títulos ejecutivos determinan una obligación de naturaleza no tributaria, el régimen de notificación aplicable es el del CPACA, siendo la primera forma de notificación la personal y de manera subsidiaria la notificación por aviso. Menciona que los títulos ejecutivos se notificaron así:



Auto No. 6555 de 29 de diciembre de 2017: el envío de citación para la notificación personal se hizo el 02 de enero de 2018, y al verificarse que no se presentó para efectuar la notificación, se procedió a notificar por aviso el 11 de enero de 2018.

Auto No.6989 de 20 de noviembre de 2018: el envío de citación para la notificación personal se hizo el 21 de noviembre de 2018, y al verificarse que no se presentó para efectuar la notificación, se procedió a notificar por aviso el 29 de noviembre de 2018.

Auto No. 12004 del 30 de diciembre de 2019: el envío de citación para la notificación personal se hizo el 31 de diciembre de 2019, y al verificarse que no se presentó para efectuar la notificación, se procedió a notificar por aviso el 10 de enero de 2020.

Menciona que para el Auto No. 6555 de 29 de diciembre de 2017 tanto la comunicación para citación personal como la notificación por aviso se realizó a la dirección de notificaciones de la entidad, es decir, notificacionesjudiciales@cormagdalena.gov.co, quedando ejecutoriado el 26 de enero de 2018, al no presentarse recurso dentro de los 10 días siguientes a la notificación por aviso. Por lo anterior concluye que frente a este acto no se probó la excepción.

Con relación al Auto No.6989 de 20 de noviembre de 2018 y 12004 de 30 de diciembre de 2019 menciona que la citación para la notificación personal y la notificación por aviso se hizo a una dirección diferente a la del buzón de notificaciones de la entidad. En el caso del Auto No. 6989 se remitió a la dirección jose.luque@cormagdalena.gov.co y el sistema de certificación de envío manifestó que la comunicación no fue abierta por el destinatario, y en el caso de la notificación aviso da cuenta de un rebote. Para el caso del Auto No.12004 del 30 de diciembre de 2019 comenta que las notificaciones se enviaron a la dirección carlos.quiza@cormagdalena.gov.co y el sistema de certificación de envío manifestó que el correo rebotó y no fue abierto por el destinatario.

Finalmente, frente al Auto No.02214 de 24 de marzo de 2020 que se notificó bajo las reglas del artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020, indica que, obra memorial del 4 de septiembre de 2020 en el que se autoriza la notificación electrónica, por lo que el 10 de septiembre de 2020 se procedió a realizar la notificación electrónica a la dirección expresamente señalada por la entidad. Habida cuenta de lo anterior, dice que el plazo para interponer los recursos vencía el 24 de



septiembre de 2020 y dado no que se presentaron, el acto quedó ejecutoriado, de acuerdo con el artículo 87 del CPACA, el 25 de septiembre de 2020.

Dado el análisis efectuado, menciona que prosperar parcialmente las pretensiones respecto de los Autos No. 6989 de 20 de noviembre de 2018 y 12004 de 30 de diciembre de 2019.

No condena en costas por no existir parte vencida dada la nulidad parcial.

Recurso de apelación⁴

La demandada presentó recurso de apelación en los siguientes términos:

Menciona que, los correos a los cuales se dirigieron las notificaciones obran dentro del expediente administrativo. Resalta que la demandante presentó recurso de reposición solicitando resolver de fondo las excepciones propuestas, recurso desatado por Resolución núm. 1367 del 23 de junio de 2022, que revocó a Resolución núm. 916 del 6 de mayo de 2022 y resolvió de fondo la excepción de prescripción y falta de título ejecutivo negándolas, decisión notificada el 24 de junio de 2022, y la Resolución 1810 que resolvió el recurso de reposición contra la resolución 1367 de junio 2022 lo que determina claramente que esta si conocía la totalidad e integridad de los autos y Resoluciones materia de este litigio, pudiéndose afirmar que a pesar de negar las notificaciones enviadas vía correo electrónico y por aviso, se encontraba notificada por conducta concluyente.

Menciona que, el día 21 de noviembre de 2022 la demandante realizó el pago total de las obligaciones contenidas en los autos a que se refiere la sentencia. En consecuencia, los procesos de cobro coactivo originados en los autos No. 6989 de 2018 (COA0142-00219) y 12004 de 2019 (COA 0387-00-2020), están terminados por pago total de la obligación. Agrega que, el Grupo de Cobro Coactivo de la entidad ordenó la terminación y archivos de los procesos por Autos No.161 y 163 de 18 de enero de 2023, los cuales ya les fueron notificados a la demandante.

Menciona que por lo anterior la orden contenida en el numeral 5º de la sentencia sería inánime.

⁴ Documento "027_RECIBEMEMORIALES_RECURSODEAPELACIÓN", Índice 00002 de Samai



Concepto del Ministerio Público

Dentro de la oportunidad procesal pertinente, el agente del Ministerio Público no presentó concepto para este asunto, conforme consta en el aplicativo SAMAI.

Consideraciones de la Sala

Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente, en segunda instancia, para conocer de las apelaciones contra las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

Cuestión Preliminar

Con ocasión del recurso de apelación el apoderado de la parte demandada expuso que con fecha 21 de noviembre de 2022, la demandante efectuó el pago total de las obligaciones contenidas en los autos referidos en la sentencia. En virtud de lo anterior, señaló que los procesos de cobro coactivo originados en los Autos No. 6989 de 2018 (COA0142-00219) y No. 12004 de 2019 (COA0387-00-2020) se encuentran finalizados por cumplimiento íntegro de la obligación. Asimismo, indicó que el Grupo de Cobro Coactivo de la entidad ordenó la terminación y archivo de dichos procesos mediante los Autos No. 161 y 163 del 18 de enero de 2023, los cuales ya fueron debidamente notificados a la parte demandante.

En este contexto, se advierte que el argumento expuesto, corresponde a un argumento que no fue planteado en la contestación de la demanda, razón por la cual, este no puede hacer parte del estudio de esta instancia, en virtud del principio de preclusión de las etapas procesales, que impone al interesado la carga de exponer los argumentos que sustentan su defensa contra la pretensión de nulidad en la demanda y le impide proponer nuevos cargos durante el trámite judicial, en aras de evitar la vulneración del derecho al debido proceso de la demandante, en tanto no se le dio la oportunidad de controvertir lo alegado por la demandada, ni tampoco fue un aspecto analizado por el Juez de primera instancia.

Adicionalmente, se advierte que los Autos a los que se refiere el apelante fueron expedidos en el año 2023, fecha para la cual aún no había sido admitida la demanda - 10 de febrero de 2023-. En consecuencia, no es posible considerar que dicho



hecho sea sobreviniente a las oportunidades procesales de la primera instancia, en las cuales la entidad demandada pudo y debió poner de presente la circunstancia relativa a la terminación y archivo de los procesos de cobro por pago total de la deuda. **Por lo que no procede su análisis en esta instancia.**

Problema jurídico

El debate jurídico se centra en determinar, conforme los argumentos de apelación formulados por la parte apelante, la legalidad de la Resolución No. 916 de 06 de mayo de 2022 por la cual se rechazan por extemporáneas las excepciones contra el mandamiento de pago no. 479 de 07 de febrero de 2022; la Resolución No. 1367 de 23 de junio de 2022 que resolvió el recurso de reposición contra la anterior, reponiendo la decisión de rechazar las excepciones y resolviéndolas de fondos declarándolas no probadas; y la Resolución No.1810 de 24 de agosto de 2022 que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No.1367 de 23 de junio de 2022.

En concreto, la Sala deberá determinar: (i) si las notificaciones de los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo se dirigieron a los correos que obran dentro del expediente; y ii) si se configuró la notificación por conducta concluyente.

Visto lo anterior, de conformidad con la fijación del litigio, la Sala procede al examen de los cargos de apelación, así:

(i) si las notificaciones de los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo se dirigieron a los correos que obran dentro del expediente; ii) si se configuró la notificación por conducta concluyente.

La parte demandada, frente a la decisión adoptada por el A quo, menciona que los correos a los cuales se dirigieron las notificaciones obran dentro del expediente administrativo y que en todo caso, se configuró la notificación por conducta concluyente, toda vez que la parte demandante interpuso recurso de reposición solicitando que se resolvieran de fondo las excepciones propuestas, lo que, a su juicio, demuestra que conocía en su totalidad e integridad los autos y resoluciones que constituyen el objeto del litigio.

El Juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones declarando probada la excepción de falta de ejecutoria del título respecto de los Autos No. 6989



de 20 de noviembre de 2018 y 12004 de 30 de diciembre de 2019 por haberse notificado sin cumplir los requisitos legales y de ejecutoria del título ejecutivo. A la anterior conclusión llegó luego de analizar que para los autos en mención la notificación personal y por aviso se había realizado una dirección diferente a la del buzón de notificaciones de la entidad.

Siendo entonces que la nulidad declarada fue de carácter parcial, limitada únicamente a dos de los títulos ejecutivos que sustentan el proceso de cobro, y considerando que el recurso de apelación fue interpuesto exclusivamente por la parte demandada, la Sala procede a examinar el argumento de apelación, centrando su análisis en la notificación de los autos respecto de los cuales se advirtió la irregularidad en dicho trámite. Situación, precisamente, la que resulta desfavorable para la única parte apelante.

Frente a la notificación de los actos de contenido particular, los artículos 67 y siguientes del CPACA, indican que 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. Adicionalmente se indica que para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas para adelantar la notificación personal podrá hacerse uso de cualquier de las siguientes modalidades: i) medio electrónico “*siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera*” o ii) en estrados.

A efectos de llevar a cabo la notificación personal, se establece que, de no existir otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará 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 dentro de los cinco días siguientes al envío de la citación, actuación de la cual se dejará constancia en el expediente.

De no poder hacerse la notificación personal al cabo de los cinco días del envío de la citación, el acto se notificará mediante aviso que se remitirá a la dirección, al número fax o correo electrónico que figure en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del documento. Evento en el



cual la notificación se entiende 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 público de la entidad por el término de 5 días con la advertencia de que la notificación se surtirá al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. En el expediente se deberá dejar la constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedaría surtida la notificación personal.

En el expediente se encuentra probado los Autos No. 6989 de 20 de noviembre de 2018 y 12004 de 30 de diciembre de 2019 se notificaron así:

- Auto No. 6989 de 20 de noviembre de 2018⁵:

El 21 de noviembre de 2018 la ANLA envió la citación para efectuar la notificación personal vía correo electrónico a la dirección jose.luque@cormagdalena.gov.co.

El correo fue recibo en la bandeja de entrada de la dirección electrónica.

Ante la no comparecencia, el 29 de noviembre de 2018, la ANLA envió citación para efectuar la notificación por aviso a la dirección electrónica jose.luque@cormagdalena.gov.co.

El anterior correo fue recibido en la bandeja de entrada de la dirección electrónica, pero según certificación de Software Colombia “se reportó que el estado del destinatario era *OUT-OF-THE OFFICE*”

29 de noviembre de 2018
11:32:04 am (OOT)

Remitente fuera de la oficina (OOT)

Este día se reportó que el correo consiguió llegar a la bandeja de entrada de jose.luque@cormagdalena.gov.co, sin embargo se reportó que el estado del destinatario era *OUT-OF-THE-OFFICE*. Espere que la persona vea el correo o intente enviarlo más adelante.

Tipo de respuesta reportada: *Transient - General*

Razón de la respuesta: *Se ha recibido una notificación de rebote, probablemente luego pueda enviar correos a este contacto sin problemas (4)*

Ip del servidor:

Respuesta del servidor: / "status": "5.1.10", "action": "fail", "diagnosticCode": "smtp;550 5.1.10 RESOLVER.ADR.RecipientNotFound; Recipient 'jose.luque@cormagdalena.gov.co' not found by SMTP address lookup", "mailAddress": "jose.luque@cormagdalena.gov.co"

Según constancia de ejecutoria de 14 de enero de 2019, el Auto quedó ejecutoriado el 17 de diciembre de 2018.

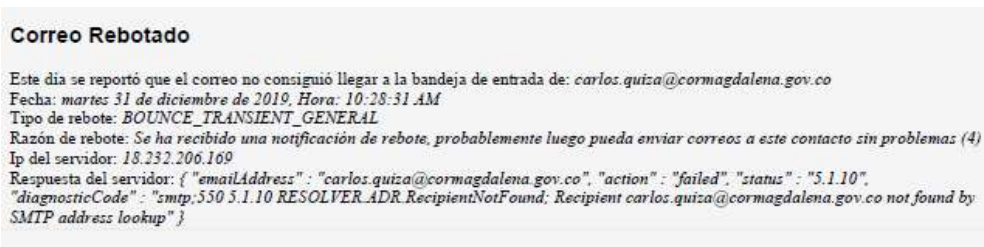
⁵ Antecedentes administrativos, índice 14 Samai, primera instancia.



- Auto No. 12004 de 30 de diciembre de 2019

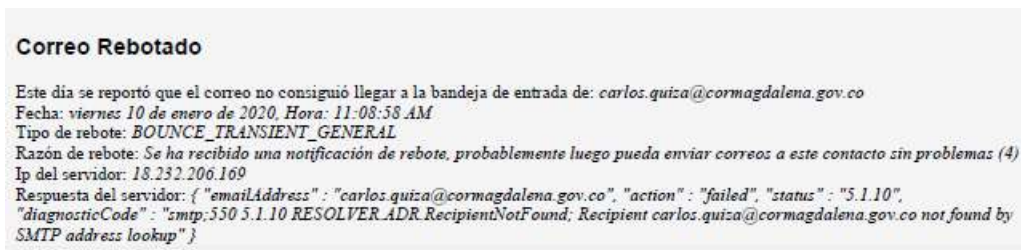
El 31 de diciembre de 2019 la ANLA envió la citación para efectuar la notificación personal vía correo electrónico a la dirección carlos.quiza@cormagdalena.gov.co.

Según certificación de Software Colombia “se reportó que el correo no consiguió llegar a la bandeja de entrada de carlos.quiza@cormagdalena.gov.co.”



Ante la no comparecencia, el 10 de enero de 2020, la ANLA envió citación para efectuar la notificación por aviso a la dirección electrónica carlos.quiza@cormagdalena.gov.co.

El anterior correo, según certificación de Software Colombia “se reportó que el correo no consiguió llegar a la bandeja de entrada de carlos.quiza@cormagdalena.gov.co.”



Según constancia de ejecutoria de 31 de enero de 2020, el Auto quedó ejecutoriado el 28 de enero de 2020.

Del análisis precedente, concluye la Sala que el uso del medio electrónico para adelantar diligencias de notificación personal solo se encuentra habilitado una vez el interesado haya aceptado expresamente ser notificado por dicho medio, circunstancia que, en el presente caso, no se acreditó. Adicionalmente, se advierte que los correos electrónicos a los cuales fueron remitidas las citaciones de competencia no corresponden al correo institucional registrado por la entidad, que



según se acreditó⁶ en el proceso era contactociudadano@cormagdalena.gov.co y notificacionesjudiciales@cormagdalena.gov.co⁷. En consecuencia, aunque las direcciones electrónicas utilizadas compartían el mismo dominio de la entidad -lo que permite inferir que pertenecían a funcionarios de la misma-, ello no convalida las irregularidades advertidas: (i) la ausencia de autorización previa del interesado para emplear dicho medio de notificación; (ii) la utilización de un correo diferente al que figuraba en el expediente o en el registro mercantil, en contravía de lo previsto en el artículo 68 del CPACA; y (iii) las inconsistencias técnicas en la entrega de las comunicaciones, pues respecto del Auto No. 6989 se reportó que, aunque el mensaje fue recibido, el remitente se encontraba fuera de oficina, y en el caso del Auto No. 12004, el correo electrónico fue devuelto (rebotó), lo que evidencia que los envíos electrónicos no cumplieron efectivamente su finalidad.

Finalmente debe aclarar este Tribunal que descarta la notificación por conducta concluyente reclamada por el apelante pues la actora en ningún momento manifestó haber conocido del contenido de los actos, según lo exige el artículo 72 del CPACA, *“porque para entenderse notificado el acto no basta saber de su existencia, sino se requiere tener certeza de que efectivamente se le hizo entrega de copia íntegra del documento”*⁸ lo cual no se advierte con la interposición de los recursos contra las decisiones adoptadas dentro del trámite administrativo. De hecho, en el recurso de reposición contra la Resolución No. 0167 de 23 de junio de 2022 que declaró no probadas las excepciones de prescripción y falta de título ejecutivo, la demandante siguió sustentando su argumentación en el desconocimiento de los autos de cobro, en los siguientes términos:

3.1. FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO.

CORMAGDALENA desconoce en su totalidad e integridad el contenido de los Autos de Cobro citados en el mandamiento de pago y que actualmente están sirviendo como títulos ejecutivos para el cobro de unas presuntas obligaciones, por lo que se insiste en que no se conocen *“(…) los autos de cobro No. 6555 de 29-12-2018, 6989 de 20-11-2018, 12004 de 30-12-2019 y 2214 de 24-03-2020, mediante los cuales se realizaron cuatro (4) cobros a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA con NIT 829.000.127, por concepto de los seguimientos realizados para las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020 (...)”*, en razón a que los mismos no han sido conocidos por nuestra entidad.

Así, de acuerdo con lo probado en el proceso, se encuentra debidamente acreditada la irregularidad en la notificación de los títulos ejecutivos mencionados,

⁶ De acuerdo a la autorización dada por el apoderado de la entidad demandante para efectos de que las notificaciones le fueran enviadas a los correos contactociudadano@cormagdalena.gov.co y abraham.barros@cormagdalena.gov.co. Antecedentes administrativos, índice 14 Samai, primera instancia.

⁷ Correos electrónicos a los cuales se notificó el Auto No. 00479 de 07 de febrero de 2022 que libro mandamiento de pago. Antecedentes administrativos, índice 14 Samai, primera instancia.

⁸ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 20 de junio de 2024 Radicado 28361, C.P Wilson Ramos Girón.



circunstancia que afecta la validez de las actuaciones surtidas con fundamento en ellos. En consecuencia, se configura la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, en los mismos términos en que fue declarada por el juez de primera instancia, decisión que se ajusta a derecho y debe mantenerse. **Por lo que el argumento de apelación no prospera.**

- Condena en costas en segunda instancia

Respecto de la condena en costas, se debe señalar que el Consejo de Estado⁹ en sentencia de 23 de septiembre de 2025 rectificó posición respecto del tema procesal de costas, precisando que en aplicación del artículo 365 del CGP, se condenará en costas en aquellos procesos que nieguen las pretensiones de la demanda o se declare la nulidad pretendida de los actos administrativos acusados en el mencionado medio de control, no se impondrá costas cuando se declare la nulidad parcial de los actos demandados. En lo que atañe al componente de las agencias en derecho, siempre habrá lugar a esa parte de la condena en costas, sin que haga falta prueba alguna, a condición de que exista una parte vencida en el juicio o a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso interpuesto (ordinal 1º del artículo 365 del CGP).

Teniendo en consideración la nueva posición asumida por la Alta Corporación, y que en el presente caso se confirmará la decisión de declarar la nulidad parcial de los actos demandados, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta –Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido el 31 de octubre de 2023 por el Juzgado 39 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No se condena en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

⁹ Sentencia del Consejo de Estado del 23 de septiembre del 2025 - Sección Cuarta, C.P. Dr. Wilson Ramos Girón, expediente No. 08001-23-33-000-2020-00668-01 (28292).



TERCERO: NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE la presente providencia a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

CUARTO: En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en la sesión realizada en la fecha.

LAS MAGISTRADAS,

(Firmado electrónicamente)
OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ

(Firmado electrónicamente)
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

(Firmado Electrónicamente)
AMPARO NAVARRO LÓPEZ

CONSTANCIA: Esta providencia fue firmada electrónicamente por las magistradas que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 62 de la Ley 2430 de 2024.