

**ACTO ADMINISTRATIVO – Publicidad / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Diario oficial / AUSENCIA DE PUBLICIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA GACETA JUDICIAL – No afecta o incide sobre la validez del acto / ACTO ADMINISTRATIVO DE INTERES PARTICULAR – Puede reclamar el derecho aún cuando el acto no haya sido publicado**

Dentro de los atributos básicos de las manifestaciones de la voluntad de la administración, encontramos el presupuesto de la divulgación como un elemento necesario para su obligatoriedad y ejecutividad respecto de los interesados. Este principio, de sustento constitucional (artículo 209) y legal (artículo 3º del C.C.A.) impone a las autoridades el deber de dar a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordena la ley, con el fin de que se articulen armónicamente con el ordenamiento jurídico y faciliten a los ciudadanos el derecho fundamental a participar en el control del poder político. Significa lo anterior que ningún acto administrativo es obligatorio para sus destinatarios, mientras no haya sido publicado mediante las formas especialmente señaladas para el efecto. Ahora bien, a pesar de la capital importancia de la publicidad en la función administrativa, es bueno recordar que este principio no se integra en el íter formativo de los actos generales, en tanto constituye una operación administrativa material y reglada, que corresponde ejecutar a la autoridad competente y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley. En ese sentido, abundante resulta la jurisprudencia de esta Corporación en la que se ha sostenido que ante la ausencia o irregularidad de la publicación de los actos administrativos, no afecta o no incide sobre la validez de los mismos; posición que por demás también ha sido respaldada por la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999. Es más, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo aún cuando el acto no haya sido publicado. Si por el contrario el acto impone una obligación, ésta no podrá ser exigida hasta tanto dicho acto sea divulgado.

**GACETA DE LA JUDICATURA - Publicación de acto administrativo / PUBLICACION DE ACTO GENERAL – Diario de amplia circulación / EFICACIA Y VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Se cumple al ser publicado en diario de amplia circulación / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Acto administrativo de carácter general**

Ello a juicio de la Sala resulta suficiente para dar por divulgado el acto cuestionado, pues la publicación por medio de un diario de amplia circulación está consagrada en el artículo 43 del C.C.A., como una forma válida de dar a conocer los actos administrativos de carácter general, cuando en el sector no exista órgano oficial de publicidad. Ahora bien, es cierto que el artículo quinto del acto acusado estableció su vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de Judicatura, no obstante cabe señalar que este órgano de divulgación se encarga de dar conocer las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según quedó visto, por lo cual es claro que con el aviso que hizo la parte demandada en el diario de amplia circulación en el sector, resulta cumplido a cabalidad el principio a que se ha hecho alusión a lo largo de esta providencia. Carece, por tanto, de fundamento jurídico el cargo de nulidad dirigido por la parte actora contra el **Acuerdo No. PSAA09-001 de 8 de septiembre de 2009**, por lo que se deberán despachar en forma desfavorable las pretensiones del libelo.

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO No. PSAA09-001 DE (8 DE SEPTIEMBRE) 2009 – SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE NORTE DE SANTANDER (No anulado)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00292-00(2391-10)**

**Actor: Leonel Andrés Niño Peñaranda**

**Demandado: LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA – CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE NORTE DE SANTANDER**

**Acción de simple nulidad**

**I. LA DEMANDA**

1. En ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el ciudadano Leonel Andrés Niño Peñaranda acudió ante esta Corporación con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad con suspensión provisional, del **Acuerdo No. PSAA09-001 de 8 de septiembre de 2009**<sup>1</sup> emitido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander.

---

<sup>1</sup> “Por medio del cual se convoca a concurso de méritos destinado a la conformación del Registro Seccional de Elegibles para los cargos de empleados de carrera del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander y Dirección Seccional de Administración Judicial que existen en los Distritos Judiciales de Arauca, Cúcuta y Pamplona”.

2. Los hechos que sustentan la pretensión anulatoria, se contraen a señalar que mediante el acuerdo enjuiciado se convocó a concurso para la conformación del Registro Seccional de Elegibles, a fin de proveer los empleos vacantes tanto en la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, como en el Consejo Seccional de la Judicatura de los Distritos Judiciales de Arauca, Cúcuta y Pamplona.

El artículo 5° del acuerdo acusado estableció la vigencia de la convocatoria **“a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de la Judicatura”**, sin que hasta el momento la autoridad demandada haya dado cumplimiento a este imperativo, lo que conlleva a la ineficacia de esa decisión administrativa y de todos los actos que se derivan de éste.

3. Como normas vulneradas se citaron los artículos 13 y 209 de la Carta Política; 1° de la Ley 57 de 1985; 3°, 43 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

Se dice en términos generales, que el acuerdo enjuiciado no fue publicado en la Gaceta de la Judicatura, lo que quebranta los artículos 1° de la Ley 57 de 1985, y 3° y 43 del C.C.A., que establecen el deber de dar publicidad a los actos administrativos para que los asociados puedan ejercer el principio de contradicción.

Expresa que de acuerdo con las disposiciones citadas, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a este objeto y que, sin embargo, se han venido profiriendo innumerables actos de diversa naturaleza para dar cumplimiento al acto acusado.

Considera vulnerado el artículo 209 de la Constitución Política, en tanto la función administrativa se debe desarrollar con arreglo, entre otros, en los principios de publicidad y eficacia que brindan a los particulares el derecho a impugnar las decisiones que profiera la administración.

### III. OPOSICIÓN

Admitida la demanda y negada la suspensión provisional, la apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial presenta escrito de impugnación a las pretensiones del libelo.

Expone, que de conformidad con el artículo 256 de la Constitución Política y con el 165 de la Ley 270 de 1996, las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura cuentan con la atribución de administrar la carrera judicial con sujeción estricta a las directrices impartidas por el superior jerárquico.

En virtud de lo anterior, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo No. PSAA08-4591 de 2008, mediante el cual dispuso que los Consejos Seccionales de cada distrito judicial adelantaran los actos preparatorios, concomitantes y consiguientes a fin de llevar a cabo el proceso de selección para la provisión de los cargos de empleados de esas Corporaciones y de las Direcciones Seccionales de Administración Judicial. Y es así que en cumplimiento de esta decisión, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de Norte de Santander expidió el acuerdo hoy acusado, con el fin de proveer las vacantes existentes.

En cuanto a la publicación del Acuerdo demandado, aduce que se realizó en la página Web de la Rama Judicial, en un diario de amplia circulación el día 12 de septiembre de 2009, y mediante avisos que se fijaron en los Juzgados de los Distritos Judiciales de Cúcuta, Pamplona y Arauca y en la Secretaría General de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, con lo cual se dio amplio cumplimiento al principio de publicidad que a la postre redundó en la expedición de dos mil ochocientos noventa y nueve (2899) formularios de inscripción a ciudadanos que aspiran ocupar alguna de las vacantes ofertadas.

Aclara que si bien la gaceta de la judicatura es el órgano oficial de divulgación de las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, no lo es directamente de las decisiones de los Consejos Seccionales. Precisa que el artículo 2° de la Ley 57 de 1985, que el demandante invoca como quebrantado, fue derogado expresamente por el artículo 97 del Decreto 2150 de 1995, que a su

vez autoriza la publicación de los actos administrativos en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

1. El actor reitera que los actos administrativos generales tan sólo son obligatorios en el momento en que hayan sido publicados en el diario oficial, gaceta o boletín que se tengan destinados para tales fines. Por consiguiente, afirma el acto acusado es nulo por no haber sido divulgado en la gaceta de la judicatura.

2. La parte demandada insiste en los argumentos expuestos en el escrito de oposición.

3. El señor Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado considera que la pretensión anulatoria debe denegarse, por no encontrarse desvirtuada la presunción de legalidad de la que goza el acto acusado.

En tal sentido expone que si bien es cierto el acuerdo enjuiciado no fue publicado en la gaceta judicial como bien lo señala el accionante, también lo es que el acto fue divulgado en la página Web de la Rama Judicial, en un diario de amplia circulación el día 12 de septiembre de 2009 y mediante avisos que se fijaron los Juzgados de los Distritos Judiciales de Cúcuta, Pamplona y Arauca y en la Secretaría General de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, con lo cual se dio amplio cumplimiento al principio de publicidad.

Agrega que la publicación en la gaceta judicial no constituye un requisito material en la formación del acto sino un requisito formal, que en su ausencia no vicia la presunción de legalidad.

Se decide previas las siguientes,

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Por tratarse de un acto de administración de la carrera judicial, expedido por un órgano desconcentrado del orden nacional (arts. 209, 228 y 256 de la Constitución Política), esta Subsección es competente para conocer del presente proceso privativamente y en única instancia (art. 128 numeral 1º del C.C.A.).

### 2. Presentación del caso y problema jurídico

La demanda esboza en términos generales, que el acto demandado por medio del cual se convocó a concurso de méritos para proveer cargos de empleados de carrera del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander, y de la Dirección Seccional de Administración Judicial en los Distritos Judiciales de Arauca, Cúcuta y Pamplona, debe ser declarado nulo por infracción al principio de publicidad, ante la ausencia de divulgación en la gaceta de la judicatura.

El representante de la parte accionada asevera que el Acuerdo demandado sí fue difundido tanto en la página Web de la Rama Judicial, como en un diario de amplia circulación territorial y mediante avisos fijados en diferentes despachos y corporaciones judiciales, lo cual permitió que se expidieran más de dos mil formularios para la inscripción de ciudadanos que aspiran ocupar alguna de las vacantes ofertadas.

El representante del Ministerio Público comparte los argumentos expresados por la administración, y por demás aduce que la ausencia de publicación en la gaceta judicial no constituye causal de anulación del acto acusado.

Con fundamento en las anteriores intervenciones, se deberá establecer si la presunta omisión que el actor enuncia en el libelo, enerva o no la presunción de legalidad del acto de convocatoria a concurso de méritos.

### 3. La publicidad como presupuesto básico para la eficacia del acto administrativo, más no para la validez del mismo

Dentro de los atributos básicos de las manifestaciones de la voluntad de la administración, encontramos el presupuesto de la divulgación como un elemento necesario para su obligatoriedad y ejecutividad respecto de los interesados. Este principio, de sustento constitucional (artículo 209) y legal (artículo 3º del C.C.A.) impone a las autoridades el deber de dar a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordena la ley, con el fin de que se articulen armónicamente con el ordenamiento jurídico y faciliten a los ciudadanos el derecho fundamental a participar en el control del poder político<sup>2</sup>.

Múltiples normas dan cuenta de la forma de hacer efectivo este principio. Por ejemplo, el artículo 1º de la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales” establece:

**“ARTÍCULO 1º. La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”**

Por su parte, el párrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, que subrogó parcialmente la ley anterior, preceptúa:

“ARTÍCULO 119. PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

(...)

PARÁGRAFO. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”

A su vez, el artículo 43 del C.C.A. dispone:

---

<sup>2</sup> Constitución Política Artículo 40 numeral 6. (...) “Para hacer efectivo este derecho puede: (...) Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley.”

“ARTÍCULO 43. Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.

Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

(...)”

En el caso específico de la Rama Judicial del poder público, el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos Nos. 33 de 1994 y 366 de 1998, que regulan los actos susceptibles de ser divulgados de la Gaceta de ese organismo. Al respecto, los artículos 1° y 2° del este último reglamento establecen:

“ARTICULO PRIMERO.- A partir de la vigencia del presente Acuerdo, la publicación y distribución de la "Gaceta de la Judicatura", **órgano oficial de divulgación de las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura**, creado mediante el Acuerdo No.033 de 1994, se someterán a las disposiciones aquí contenidas.

ARTICULO SEGUNDO.- En la Gaceta de la Judicatura se insertarán los textos completos de los acuerdos y resoluciones que requieren la formalidad de la publicación, (sic) Con ello se cumplirá el requisito establecido en los artículos 43 y 46 del Código Contencioso Administrativo (Decreto No.01 de 1984 ).

No obstante lo anterior, los acuerdos que complementen las leyes, además, se publicarán en el Diario Oficial.

Las ediciones de la Gaceta de la Judicatura se compilarán en una publicación de una periodicidad al menos trimestral, que será editada conforme a un formato cuyas especificaciones de presentación, diseño, diagramación y contenido aseguren la adecuada difusión de los actos administrativos y que incluya, además, estudios, documentos, informes, boletines y circulares emanados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para los cuales la ley exija la formalidad de su publicación o que la misma Sala considere deben divulgarse.

El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá ordenar ediciones extraordinarias cuando las necesidades lo exijan.

La publicación estará a cargo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y tendrá un Comité Asesor integrado por el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, quien lo presidirá; por el Director del Centro de Documentación Socio-jurídica y por el Jefe de la Oficina de Comunicaciones del Consejo Superior de la Judicatura.”

Significa lo anterior que ningún acto administrativo es obligatorio para sus destinatarios, mientras no haya sido publicado mediante las formas especialmente señaladas para el efecto.

Ahora bien, a pesar de la capital importancia de la publicidad en la función administrativa, es bueno recordar que este principio no se integra en el íter formativo de los actos generales, en tanto constituye una operación administrativa material y reglada, que corresponde ejecutar a la autoridad competente y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley. En ese sentido, abundante resulta la jurisprudencia de esta Corporación en la que se ha sostenido que ante la ausencia o irregularidad de la publicación de los actos administrativos, no afecta o no incide sobre la validez de los mismos<sup>3</sup>; posición que por demás también ha sido respaldada por la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999, en la que dijo:

“De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. (...)

De otra parte, en relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación **no**

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sección Primera. Sentencia de 28 de octubre de 1999. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

**constituye un requisito de validez del acto administrativo;** se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. (...)"

Es más, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo aún cuando el acto no haya sido publicado. Si por el contrario el acto impone una obligación, ésta no podrá ser exigida hasta tanto dicho acto sea divulgado<sup>4</sup>.

Con apoyo en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a resolver el problema propuesto.

#### **4. Los hechos denunciados por el actor no constituyen causal de nulidad**

Como se precisó anteriormente, la ausencia de publicación, notificación o comunicación no invalida en manera alguna el acto administrativo, razón suficiente para considerar que las pretensiones de la demanda deben negarse, al estar fundamentadas en la presunta omisión en que incurrió la administración al no divulgar el acto administrativo en la gaceta de la judicatura.

Sin perjuicio de esta conclusión, vale la pena indicar que en el cuaderno de pruebas aparece la fotocopia simple de la página 2ª del Diario La Opinión de la ciudad de San José de Cúcuta de la edición del día sábado 12 de septiembre de 2009, en donde se hace saber a toda la comunidad:

“Convocatoria para la Rama Judicial

La presidenta de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander, mediante acuerdo 001 de 8 de septiembre de 2009, abrió una convocatoria para todos los ciudadanos interesados en vincularse a la Rama Judicial en los cargos de empleados de carrera judicial del Consejo Seccional de la Judicatura y la Dirección Seccional de Administración judicial Cúcuta.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Providencia del 20 de septiembre de 1996, C.P. Carlos Orjuela. Rad. 8335.

Las inscripciones se llevarán a cabo únicamente entre el 14 y el 18 de septiembre.

Los interesados pueden obtener el formulario en la página Web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), o de manera persona en la Sala Administrativa, ubicada en la oficina 414C y en la secretaría de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cúcuta, oficina 203C del Palacio de Justicia.”

Ello a juicio de la Sala resulta suficiente para dar por divulgado el acto cuestionado, pues la publicación por medio de un diario de amplia circulación está consagrada en el artículo 43 del C.C.A., como una forma válida de dar a conocer los actos administrativos de carácter general, cuando en el sector no exista órgano oficial de publicidad.

Ahora bien, es cierto que el artículo quinto del acto acusado estableció su vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de Judicatura, no obstante cabe señalar que este órgano de divulgación se encarga de dar conocer las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según quedó visto, por lo cual es claro que con el aviso que hizo la parte demandada en el diario de amplia circulación en el sector, resulta cumplido a cabalidad el principio a que se ha hecho alusión a lo largo de esta providencia.

Carece, por tanto, de fundamento jurídico el cargo de nulidad dirigido por la parte actora contra el **Acuerdo No. PSAA09-001 de 8 de septiembre de 2009**, por lo que se deberán despachar en forma desfavorable las pretensiones del libelo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**DENIÉGASE** las súplicas de la demanda propuesta en ejercicio de la acción pública de nulidad, por el ciudadano Leonel Andrés Niño Peñaranda contra el **Acuerdo No. PSAA09-001 de 8 de septiembre de 2009** emitido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander.

Se reconoce personería a la abogada Adriana de Brigard Aguirre como representante de la parte demandada, en los términos del poder obrante a folio 61 del plenario.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y en firme esta providencia archívese el expediente.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO**