



Radicado: 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177)
Demandantes: INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO HOSPITAL DE BARRANCABERMEJA Y OTROS

**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Magistrado: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

REFERENCIA: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
RADICACIÓN: 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177)
DEMANDANTES: INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO HOSPITAL DE BARRANCABERMEJA Y OTROS
DEMANDADO: HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO E.S.E.

SALVAMENTO DE VOTO

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011¹ y con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta corporación, a continuación, expongo las razones por las que suscribo el auto de unificación con salvamento de voto.

2. Para tal efecto, este escrito se dividirá en tres partes. En la primera, realizaré un recuento de los antecedentes que dieron lugar al presente caso. Después, se mencionarán las reglas de unificación adoptadas mayoritariamente por la Sala «respecto de la interpretación y aplicabilidad de los artículos 203 y 205 del CPACA y en relación con el momento en que se entienden notificadas las sentencias proferidas bajo la Ley 1437 de 2011 y sus modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021». Finalmente, explicaré las razones de mi salvamento de voto.

I. Circunstancias fácticas del caso

3. En el presente asunto, los integrantes del Consorcio Nuevo Hospital de Barrancabermeja ejercieron el medio de control de controversias contractuales en contra de la E.S.E Hospital Regional del Magdalena Medio con el propósito de que se declarara: i) la nulidad de unos actos administrativos expedidos por esa entidad mediante los cuales se liquidó un contrato de obra suscrito entre las partes y se

¹ Ley 1437 de 2011. Artículo 129: Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo. // Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en la secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente. // Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho.





resolvió un recurso de reposición; ii) la existencia de un desequilibrio económico o rompimiento de la ecuación financiera respecto del negocio celebrado; iii) la relación de causalidad entre las actuaciones y omisiones de la autoridad administrativa y el daño antijurídico invocado por el consorcio contratista; y por consiguiente, se ordenara iv) el pago a favor del demandante de los perjuicios generados con ocasión a todo lo anterior.

4. El conocimiento del asunto correspondió en primera instancia al Tribunal Administrativo de Santander, autoridad que mediante sentencia del 28 de septiembre de 2021 accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La Secretaría General de esa Corporación envió al día siguiente el texto de la decisión a las partes, a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

5. El 15 de octubre de 2021 la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia. El Tribunal Administrativo de Santander concedió el recurso promovido mediante providencia del 11 de noviembre del mismo año.

6. La Sala Plena de esta Corporación, mediante auto de 26 de julio de 2022², avocó de oficio el conocimiento del asunto con el propósito de unificar jurisprudencia «*respecto de la interpretación y aplicabilidad de los artículos 203 y 205 del CPACA y en relación con el momento en que se entienden notificadas las sentencias proferidas bajo la Ley 1437 de 2011 y sus modificaciones contenidas en la Ley 2080 de 2021*».

7. Al respecto, precisó que si bien la decisión en torno a la admisión del recurso es de competencia del ponente, resultaba necesario que la Sala Plena del Consejo de Estado resolviera este aspecto en particular. Ello, por considerar que luego de las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021, existía disparidad interpretativa entre los diferentes despachos y Secciones respecto de los artículos 203 y 205 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Específicamente, en relación con el momento en que se entiende notificada una sentencia dictada por escrito y, por ende, desde cuándo se debe contar el término de ejecutoria de dicho fallo.

8. Bajo tal orientación, el propósito de la decisión de unificación tuvo por objeto superar la discordancia hermenéutica suscitada con ocasión a la modificación al artículo 205 del CPACA por parte de la Ley 2080 de 2021 que dispuso que «*La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación*», en contraste con el inciso primero del

² C.P Martín Bermúdez Muñoz.





artículo 203 del CPACA, según el cual la notificación de las sentencias se entenderá surtida en la fecha de la constancia de recibo generada por el sistema de información luego del envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

II. Decisión de la que respetuosamente me aparto

9. En el auto de unificación se consideró que existe contradicción o antinomia entre el artículo 205 y 203 del CPACA, en lo relativo al momento en el que debe entenderse efectuada la notificación de las sentencias.

10. Concretamente, se indicó que mientras que el inciso primero del artículo 203 dispone que la notificación de las sentencias se entenderá surtida en la fecha de la constancia de recibo generada por el sistema de información luego del envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales, el numeral 2 del artículo 205 del CPACA, establece que la notificación por medios electrónicos de las providencias «*se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación*».

11. Para resolver la aparente contradicción, la Sala adoptó la siguiente regla:

La notificación de las sentencias por vía electrónica prevista en el inciso primero del artículo 203 del CPACA se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 205 del CPACA.

12. Para arribar a dicha postura, se dio aplicación a los criterios hermenéuticos i) cronológico, ii) especialidad y iii) ubicación.

13. Respecto del criterio cronológico, se puso de presente que el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 dispone que «*[l]a ley posterior prevalece sobre la ley anterior*», lo cual implicaba que debía darse prevalencia al numeral 2 del artículo 205 sobre el 203, puesto que, al contener la primera norma una de las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 al régimen de notificaciones establecido en la Ley 1437 de 2011, se trataba de una norma posterior.

14. Ahora, respecto al criterio de especialidad y ubicación, se mencionó que el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 57 de 1887 establece que «*[c]uando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior*». En consecuencia, debía otorgarse prelación al numeral 2 del artículo 205 del CPACA, toda vez que se trata no solo de una norma ubicada de forma posterior al artículo





203 del mismo ordenamiento, sino que regula de manera especial y complementaria el régimen de notificaciones por medios electrónicos de las providencias, entre las cuales también se encuentran las sentencias.

15. Con motivo de lo anterior, y en aplicación de la regla desarrollada, se consideró que el recurso presentado por la parte actora fue propuesto de manera oportuna, comoquiera que la sentencia recurrida fue enviada a las partes por vía electrónica el miércoles 29 de septiembre de 2021 y, por consiguiente, su notificación se entendió efectuada una vez transcurridos los días jueves 30 de septiembre y viernes 1 de octubre de 2021. Así, el término de diez (10) días para presentar la alzada inició el lunes 4 de octubre de 2021 y finalizó el día 15 del mismo mes y año, fecha en la cual se presentó la apelación a la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

III. Motivos de salvamento de voto

16. La decisión parte del supuesto de la existencia de una antinomia, que en mi concepto no existe, entre la parte final del inciso primero del artículo 203 y el numeral 2 del artículo 205 del CPACA, en lo que atañe al momento en que debe entenderse surtida la notificación de la sentencia escrita por vía electrónica, pues en lo demás se complementan.

17. En mi entender, existía la posibilidad de realizar una interpretación armónica entre las disposiciones de las que se predicó la contradicción. Esto garantiza su coexistencia y la aplicación conjunta, así:

18. El artículo 197 del CPACA señala que «[p]ara los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico». Luego, el artículo 198 indica cuáles son las **providencias** que deberán notificarse personalmente:

1. Al demandado, el auto que admita la demanda.
2. A los terceros, la primera providencia que se dicte respecto de ellos.
3. Al Ministerio Público el auto admisorio de la demanda, salvo que intervenga como demandante. Igualmente, se le notificará el auto admisorio del recurso en segunda instancia o del recurso extraordinario en cuanto no actúe como demandante o demandado.
4. Las demás para las cuales este Código ordene expresamente la notificación personal.

19. Sin embargo, el artículo 198 no cuenta con especificaciones sobre la manera en que debe realizarse este tipo de notificaciones respecto de las providencias referenciadas.





20. Por su parte, el artículo 199 dispone:

ARTÍCULO 199. NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL AUTO ADMISORIO Y DEL MANDAMIENTO EJECUTIVO A ENTIDADES PÚBLICAS, AL MINISTERIO PÚBLICO, A PERSONAS PRIVADAS QUE EJERZAN FUNCIONES PÚBLICAS Y A LOS PARTICULARES.

<Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público; mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

A los particulares se les notificará el auto admisorio de la demanda al canal digital informado en la demanda. Los que estén inscritos en el registro mercantil o demás registros públicos obligatorios creados legalmente para recibir notificaciones judiciales, en el canal indicado en este.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia a notificar. Al Ministerio Público deberá anexarse copia de la demanda y sus anexos. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2o del Decreto Ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia electrónica del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012. En la misma forma se le remitirá copia de la providencia que termina el proceso por cualquier causa y de las sentencias.

21. Como se observa, la disposición en cita sí cuenta con un desarrollo en el que se señalan los elementos formales que configuran la notificación personal, pero su texto se limita a indicar cómo ha de practicarse esta respecto del **i) auto admisorio de la demanda y del ii) mandamiento ejecutivo**. Es decir, dicha disposición no puede aplicarse a otro tipo de providencias que, por mandato legal, deben notificarse personalmente.

22. Bajo tal orientación, considero que la función que debe cumplir el artículo 205 en el sistema normativo del CPACA, es la de complementar la normatividad relativa





a la notificación personal de providencias (pues allí se regula una notificación que se surte por medio del buzón electrónico de su destinatario), en relación con la manera en que ha de efectuarse y respecto de aquellos autos diferentes del admisorio de la demanda y el de mandamiento ejecutivo del artículo 199, así como los referidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 198, que deban ser notificados de forma personal.

23. Así, estimo que no se requería la inaplicación del artículo 203, como se estipuló en el auto de unificación, sino la armonización del 205 con los artículos 197, 198 y 199 del CPACA. Como mencioné, considero que no existe antinomia o contradicción entre los artículos 203 y 205, puesto que los mismos regulan notificaciones personales respecto de diferentes tipos de providencias.

24. En mi opinión la especialidad del artículo 205 solo podía predicarse respecto del régimen de notificaciones electrónicas de providencias diferentes a las sentencias, pues respecto de este tipo de decisiones existe regulación específica y concreta en el artículo 203.

25. En este sentido, considero que, en efecto, el artículo 205 tiene una función complementaria respecto de la notificación electrónica de las providencias que no fueron referidas en el artículo 198 y sobre las cuales el artículo 199 no ofreció desarrollo alguno.

26. La interpretación hecha por la Sala en el sentido de indicar que las sentencias también son providencias, y por tanto el artículo 205 es la norma especial que debe prevalecer, resulta simplista y le resta todo el sentido a la disposición que, en específico, se refirió a la notificación de sentencias.

27. En mi entender, la posición mayoritaria representa la derogatoria tácita de una norma que, aun cuando resulta anterior tanto en tiempo como en ubicación al artículo 205, reguló de manera específica y especial las prerrogativas en cuanto a la notificación de las sentencias.

28. Considero que lo resuelto parte de la base que el legislador, a través de la modificación hecha al artículo 205 del CPACA, mediante la Ley 2080 de 2021, pretendió unificar el régimen de notificación de las sentencias con las decisiones contenidas en providencias en general, como el auto admisorio de la demanda. Si fuese eso así, el legislador hubiese derogado de manera expresa el pluricitado artículo 203 del CPACA.

29. Ahora bien, en gracia de discusión y aun aceptando que existiera conflicto entre los artículos 203 y 205, debe tenerse en cuenta que, en efecto, para solucionar situaciones de esta índole el Código Civil y las Leyes 57 y 153 de 1887 proveen criterios y principios de interpretación.





30. Al respecto, el artículo 10 del Código Civil, subrogado por el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, establece que “si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación, entre otras, la siguiente regla: “1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”.

31. Esta premisa ha sido aceptada por la Corte Constitucional que en sentencia C-078 de 1997. En esta providencia expuso:

Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo. Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general" (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887).

32. En el caso concreto y en atención a lo anterior, debía darse prelación al artículo 203, pues dicha disposición se refiere en específico a las reglas de notificación de las sentencias, mientras que el 205 alude a providencias en general.

33. Ahora bien, teniendo en cuenta que en la decisión también se acudió a los criterios cronológico y de ubicación, debe ponerse de presente que la doctrina ha indicado que en tal evento debe prevalecer el criterio de especialidad sobre los mencionados, por lo que una norma general posterior en el tiempo, o ubicada más adelante en el mismo cuerpo normativo, no elimina una anterior que sea específica. Esto coincide con lo señalado en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887.

34. Precisamente, la doctrina se ha referido a la situación y la solución de aquellos eventos en los que la ley posterior (criterio cronológico), tal y como se considera en el presente asunto, regula o se refiere a una materia previamente legislada en una ley anterior pero especial (criterio de especialidad). Ante dicho escenario se ha considerado lo siguiente:

2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior - especial es incompatible con una norma posterior - general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se le da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Con base en esta regla el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto a favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior. Ello lleva a una excepción ulterior al principio *lex posterior derogat priori*, ya que este principio





desaparece no sólo cuando la lex posterior es inferior, sino también cuando es general (y la lex prior es specialis)³.

35. Lo anterior, se acompasa con los desarrollos de la Corte Constitucional contenidos en las sentencias C-451 de 2015 y C-439 de 2016, oportunidades en las cuales, al referirse al criterio de especialidad, se expuso que el mismo no solo «permite reconocer la vigencia de una norma sobre la base de que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia, excluyendo la aplicación de las disposiciones generales», sino que tratándose de ese parámetro “no se está propiamente ante una antinomia”. Ello, en la medida en que se parte de la premisa de que «la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación»⁴.

36. Además del disenso en torno a la interpretación que se dio respecto de los artículos 203 y 205, se suma que en el mismo se mencionó en la parte considerativa lo siguiente respecto a la notificación por estado de autos:

El artículo 201 del CPACA regula la notificación por estado de los autos que no requieren de notificación personal, la cual consiste en la anotación en estados electrónicos para consulta en línea. Conforme con la modificación efectuada por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, esta notificación deberá ser fijada virtualmente con inserción de la providencia, sin que sea necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva.

Debe precisarse que la notificación por estado no puede asimilarse a una notificación electrónica, pues si bien el precitado artículo 201 dispone que se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, tal actuación se limita a comunicar a las partes sobre la existencia de la notificación por estado, pues la providencia se encuentra inserta en el estado fijado virtualmente en la página web de la autoridad judicial.

Lo anterior incide en la contabilización de los respectivos términos procesales, pues los mismos empezarán a correr al día hábil siguiente a la desfijación del estado⁵.

Por lo demás, se observa que el artículo 9 de la Ley 2213 de 2022 que regula la notificación por estado de las providencias, no consagró la obligación del envío del mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

37. Al respecto, considero que en la parte resolutive no se incluyó una regla sobre el particular, situación que implica que lo aseverado en este sentido carece de fuerza vinculante.

³ BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho, Ed. Debate, Madrid, 1993, pág. 215.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-439 de 2016.

⁵ Artículos 118 y 318 del Código General del Proceso y 244 del CPACA.





Radicado: 68001-23-33-000-2013-00735-02 (68177)
Demandantes: INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO
HOSPITAL DE BARRANCABERMEJA Y OTROS

En estos términos pongo de presente las razones por las cuales no comparto la decisión asumida por la Sala.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado
Firmado electrónicamente

Fecha *ut supra*

