



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	25000-23-36-000-2025-00525-00
Medio de control:	Controversia contractual
Demandante:	Procuraduría General de la Nación
Demandado:	Imprenta Nacional de Colombia y otros
Asunto:	Decide incidente de nulidad por indebida notificación del auto admisorio de la demanda. Conducta concluyente. Reconoce personería a apoderado y corre término para contestar la demanda y pronunciarse sobre medida cautelar.

Procede el Despacho a decidir el incidente de nulidad presentado por el apoderado de la Imprenta Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal el 27 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de octubre de 2025 la Procuraduría General de la Nación presentó demanda de controversias contractuales contra el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Imprenta Nacional de Colombia y la Imprenta Nacional Casa da Moeda de Portugal.
2. **El 21 de octubre de 2025 se admitió la demanda y se ordenó notificar** por estado a la parte demandante y personalmente a la parte demandada. Se reconoció personería jurídica al apoderado de la parte actora.
3. **El 22 de octubre de 2025 se notificó por estado a la parte demandante y el 29 de octubre de 2025 se notificó personalmente** al procurador, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Imprenta Nacional de Colombia.
4. El 4 de noviembre de 2025 la Imprenta Nacional de Colombia interpuso recurso de reposición contra el auto que admitió la demanda y solicitó aclaración del auto que admitió la demanda.
5. El 6 de noviembre de 2025 el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó aclaración y adición del auto que admitió la demanda.
6. El 28 de noviembre de 2025 la parte actora solicitó el decreto de la medida cautelar consistente en "ordenar al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores suspender el giro de los recursos dinerarios establecidos en la cláusula 6, numeral 6.18 que establece la obligación de hacer: "(...) realizar los desembolsos según los términos y condiciones indicados en la cláusula 11.2 del presente Convenio".
7. **El 15 de diciembre de 2025 el despacho resolvió las anteriores solicitudes, así:**
 - 7.1. Negó la solicitud de aclaración presentada por el apoderado judicial de la Imprenta Nacional de Colombia.
 - 7.2. **Accedió a la solicitud de adición del numeral segundo de la parte resolutive del auto admisorio, hecha por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de ordenar librar carta rogatoria a fin**

de practicar la notificación personal de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A.

- 7.3. Negó la solicitud de aclaración y/o adición del numeral tercero de la parte resolutive del auto admisorio, hecha por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 7.4. Reconoció personería jurídica al apoderado de la Imprensa Nacional de Colombia.
- 7.5. Reconoció personería jurídica a la apoderada de Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
8. El 15 de diciembre de 2025 se decidió no reponer el auto que había admitido la demanda.
9. El 15 de diciembre de 2025 se corrió traslado de la medida cautelar solicitada por la parte actora.
10. El 18 de diciembre de 2025 se notificó por estado las providencias emitidas el 15 de diciembre anterior.
11. El 14 de enero de 2026 el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores interpuso recurso de reposición contra el auto que había admitido la demanda el 20 de octubre anterior.
12. El 16 de enero de 2026 el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada por la parte actora.
13. El 16 de enero de 2026 la Imprensa Nacional de Colombia coadyuvó el recurso de reposición presentado por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
14. El 6 de febrero de 2026 la parte actora, en cumplimiento de lo dispuesto en el auto de 15 de diciembre de 2025, allegó los documentos traducidos, requeridos para la carta rogatoria.
15. El 10 de marzo de 2026 se decidió no reponer el auto admisorio de la demanda.
16. El 11 de marzo de 2026 se notificó por estado el auto antes mencionado.
17. **El 18 de marzo de 2026 la Secretaría de esta Corporación emitió las copias auténticas necesarias para el trámite de la carta rogatoria.**
18. El 27 de marzo de 2026 el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó ajustes en la carta rogatoria previamente emitida.
19. **El 6 de abril de 2026 se ordenó a la Secretaría de esta Corporación que realizara la carta rogatoria** atendiendo a los ajustes solicitados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y que consultara **los correos a los que fue enviada la notificación a la Imprensa Nacional Casa Da Moeda en desarrollo de la acción popular con número de radicación 25000-23-41-000-2025-01633-00 a la cual también fue vinculada.**
20. El 13 de abril de 2026 se dejó a disposición de la parte actora la carta rogatoria con los ajustes solicitados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se envió correo electrónico, a fin de surtir la notificación, a las siguientes direcciones: vivian.leon@impnta.gov.co dora.moita@incm.pt y geral@incm.pt

- 21.El 24 de abril de 2026 se entregó la carta rogatoria a la parte actora para el trámite respectivo.**
- 22.El 27 de abril de 2026 la Imprenta Nacional de Colombia contestó la demanda.
- 23.El 30 de abril de 2026 el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la demanda.
- 24.El 27 de mayo de 2026 el apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal presentó incidente de nulidad por indebida notificación.**
- 25.El 27 de mayo de 2026 el apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. contestó la demanda.**
- 26.El 9 de junio de 2026 se corrió traslado del incidente de nulidad a las partes y se requirió a la Procuraduría General de la Nación para que informara del cumplimiento de su carga procesal como demandante, en relación con la notificación de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A.
- 27.El 16 de junio de 2026 la Imprenta Nacional de Colombia se pronunció sobre el incidente de nulidad propuesto por la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. Solicitó acceder a la petición de la Imprensa.
- 28.El 16 de junio de 2026 la Procuraduría General de la Nación se pronunció sobre el incidente de nulidad propuesto por la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. Se opuso a la petición de la Imprensa.
- 29.El 16 de junio de 2026 la Procuraduría General de la Nación allegó los documentos traducidos y apostillados, necesarios para el trámite de la carta rogatoria.**
- 30.El 17 de junio de 2026 la Secretaría de esta Corporación elaboró oficio dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, remitiendo nuevamente la carta rogatoria con sus adjuntos y apostilles pertinentes, para el trámite respectivo.**
- 31.El 18 de junio de 2026 la Cancillería manifestó que la Embajada de Colombia en la República Portuguesa informó sobre las gestiones adelantadas en atención a la carta rogatoria No. JEMB-0033-2026 librada por el despacho en el marco de este proceso:**

De: EMBAJADA EN LISBOA (PORTUGAL) <eportugal@cancilleria.gov.co>
Enviado: Jueves, 18 de Junio de 2026 9:13
Para: G.I.T ASUNTOS CONSULARES <Asuntos_Consulares@cancilleria.gov.co>; JUDICIAL <judicial@cancilleria.gov.co>
CC: KEVIN MAURICIO ESPINOSA PRADA <Kevin.Espinosa@cancilleria.gov.co>; GERMAN FEDERICO GRISALES JIMENEZ <german.grisales@cancilleria.gov.co>; ELBA LUCIA PACHECO ALDANA <elba.pacheco@cancilleria.gov.co>
Asunto: RE: JEMB- REMISIÓN CARTA ROGATORIA JEMB-0033-2026. EXP. 25000-23-36-000-2025-00525-00. MAG. JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Respetados señores:

Acusamos recibo de su comunicación electrónica recibida el día de hoy, 18 de junio de 2026, mediante la cual fue remitida la Carta Rogatoria No. JEMB-0033-2026, junto con los archivos PDF correspondientes en idioma español y portugués, relacionados con el proceso No. 25000-23-36-000-2025-00525-00.

De conformidad con lo solicitado, se procedió a la impresión de la Carta Rogatoria y de los volúmenes anexos en ambos idiomas. Asimismo, en la fecha se dio trámite a la referida documentación mediante la Nota Verbal No. S-EPTLB-26-000080, dirigida al Ministerio de Negocios Extranjeros de Portugal, para que, por su conducto, sea remitida a la autoridad competente de la misma jerarquía, conforme a lo instruido en el ruego internacional.

Se anexan para su conocimiento copia de la Nota Verbal No. S-EPTLB-26-000080 y su respectivo comprobante de radicación.

Agradecemos su atención y quedamos atentos a cualquier comunicación adicional relacionada con el presente asunto.

Cordialmente,



Embajada de Colombia en Portugal
elisboa@cancilleria.gov.co
Teléfono (+351) 213 188 481
Av. Fontes Pereira de Melo 16 6º
1050-121 Lisboa, Portugal
<https://portugal.embajada.gov.co/>

32. El 23 de junio de 2026 el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores se pronunció respecto del incidente de nulidad propuesto por la Imprensa. Consideró que debía decretarse la nulidad solicitada.

II. INCIDENTE DE NULIDAD

El apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal presentó incidente de nulidad por indebida notificación, por considerar que no se le ha notificado en debida forma en atención a que no se ha surtido el respectivo trámite de la carta rogatoria, ordenado por el Despacho, atendiendo al artículo 41 del CGP, a la Convención de la Haya y a que la Imprensa Nacional Casa Da Moeda es una persona jurídica con domicilio en Lisboa, Portugal.

Señaló que la notificación personal del auto admisorio de la demanda constituye una garantía procesal para las personas que deben ser vinculadas a un proceso judicial, y por esa razón, la ley determina un procedimiento especial encaminado a garantizar el conocimiento de tal decisión, con el fin de materializar el derecho fundamental al debido proceso y al derecho de defensa.

Consideró que la notificación del auto admisorio de la demanda a la Imprensa Nacional – Casa Da Moeda en este proceso no se surtió en debida forma, lo cual trasgrede sus garantías, pues la notificación no se surtió mediante carta rogatoria tramitada a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así, en criterio del apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A., se encuentra configurada la causal de nulidad establecida en el numeral 8° del artículo 133 del CGP, pues se pretendió una notificación por correo electrónico, existiendo un trámite especial para personas jurídicas sin domicilio en Colombia.

Solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso hasta el auto admisorio de la demanda y notificar en debida forma a la Imprensa Nacional Casa Da Moeda, esto es, mediante carta rogatoria.

III. CONSIDERACIONES

1. Sobre el régimen de nulidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

A modo de cuestión previa, el Despacho estima necesario abordar la temática de las nulidades procesales desde una comprensión del debido proceso en las actuaciones judiciales como la garantía y el diseño del conjunto de los procedimientos, herramientas, etapas, plazos, recursos, deberes y cargas de las partes, apoderados y jueces, cuya finalidad esencial es la decisión judicial o sentencia definitiva y de fondo.

Atendiendo a esa lógica y propósito, el legislador previó situaciones que pueden afectar dicho diseño instrumental del debido proceso, pero que, al mismo tiempo, pueden corregirse de manera oportuna e idónea con el objeto de preservar el proceso. Este es el caso de las nulidades, frente a las que se determinaron unas causales y unas consecuencias, un procedimiento, términos y la posibilidad de saneamiento, incluso está previsto el escenario del no saneamiento.

Dentro de la misma dinámica ya señalada está el control de legalidad, el cual es un poder oficioso con el que cuenta el juez y que se relaciona tanto con el debido proceso como con las causales de nulidad; sin embargo, este poder no puede ejercerse para suplantar a las

partes en sus deberes y cargas procesales, pues ello sería desconocer la naturaleza rogada del proceso contencioso administrativo y el sistema mixto de administración de justicia colombiano, uno que oscila entre los modelos dispositivos y otros de carácter inquisitivo.

Bajo esa comprensión debe entenderse tanto el control de legalidad como las cargas y deberes procesales, los recursos, las nulidades y el saneamiento.

1.1. Generalidades normativas.

Frente a las nulidades en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, su régimen procesal especial, el CPACA, establece que:

- a. El juez debe realizar un control de legalidad, al finalizar cada etapa del proceso, para sanear los vicios que traigan consigo una nulidad, so pena de que no se puedan alegar en las etapas siguientes, a menos de que se trate de hechos nuevos¹.
- b. Las causales de nulidad serán las consagradas en el CGP y se tramitarán como incidente². Las reglas procesales de los incidentes corresponden a las del artículo 210 del CPACA.
- c. Advertida la falta de mayor regulación especial, deberá acudir al régimen procesal general por expresa remisión de los artículos 208 y 306 ib.

1.2. Principio de taxatividad en el régimen de nulidades procesales.

El artículo 133 del CGP prevé que el proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los ocho casos señalados expresamente en la norma; mientras que las demás irregularidades del proceso se tienen por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que el código establece.

Que el régimen de nulidades incluya la expresión “solamente” para referirse a cuáles son las irregularidades procesales que constituyen causales de nulidad se traduce en la concreción de un principio de taxatividad que rige la materia. A su vez, también fija la regla según la cual no toda irregularidad conlleva una nulidad, sino que deberá plantearse a través del ejercicio del derecho de impugnación, so pena de entenderse subsanada.

1.3. Saneamiento de las nulidades y otras irregularidades procesales.

Tratándose de irregularidades procesales que no estén expresamente previstas como causales de nulidad, el párrafo del artículo 133 del CGP establece que se entenderán subsanadas cuando no se aleguen a través de los medios de impugnación que establece el mismo código.

Por el contrario, cuando se edifica una irregularidad que sí fue prevista por el legislador procesal como causal de nulidad habrá que diferenciarse entre aquellas saneables de las insaneables. Puntualmente, son nulidades insaneables: i) proceder contra providencia ejecutoriada del superior, ii) revivir un proceso legalmente concluido, iii) pretermitir íntegramente una instancia y iv) la que afecta a la sentencia dictada por un juez sin competencia por los factores funcional o subjetivo³.

En el caso de las nulidades que sí pueden sanearse, ello ocurrirá cuando: i) no se haya alegado oportunamente por la parte legitimada o se haya actuado sin proponerla, ii) la parte la haya convalidado expresamente antes de renovarse la actuación afectada, iii) el acto

¹ CPACA, art. 207.

² Ib., art. 208 y 209.

³ CGP, arts. 16, 136 y 138. Sobre la nulidad por falta de competencia funcional o subjetiva y su carácter insubsanable, ver: Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-537 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

procesal viciado cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa, y/o iv) no fue alegada dentro de los cinco días siguiente a la fecha en que cesó la interrupción o suspensión del proceso, tratándose de esta causal en concreto⁴.

Sobre la convalidación como forma de saneamiento de las nulidades y demás irregularidades, el Consejo de Estado ha explicado que ella responde a la preclusividad de las etapas procesales⁵. En el caso de la convalidación tácita, también se ha indicado que es el resultado de la pasividad de la parte interesada en su declaratoria o corrección.

2. Nulidad por indebida notificación del auto admisorio de la demanda.

De acuerdo con el numeral 8º del artículo 133 del CGP, el proceso es nulo, en todo o en parte, cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

3. Caso concreto.

Descendiendo al caso en concreto, en criterio del despacho no se configuró la nulidad por indebida notificación contemplada en el numeral 8º del artículo 133 del CGP, pues nos encontramos ante el supuesto de notificación por conducta concluyente a la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. respecto del auto admisorio y respecto de todas las providencias proferidas en este proceso. Veamos:

1. El numeral 8º del artículo 133 del CGP establece que la nulidad se configura "cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas".
2. El numeral 1º del artículo 171 y el artículo 198 del CPACA establecen que el auto admisorio de la demanda debe notificarse personalmente a la parte demandada.
3. El artículo 196 del CPACA dispone que las providencias se notificarán a las partes y demás interesados con las formalidades prescritas en el CPACA y en lo no previsto, de conformidad con lo dispuesto en el CGP.
4. Es cierto, la Imprensa Nacional Casa Da Moeda es una persona jurídica con domicilio en Lisboa, Portugal.
5. Y también es cierto y le asiste razón al apoderado de la Imprensa en que el artículo 41 del CGP establece que, cuando la diligencia haya de practicarse en territorio extranjero, el juez podrá enviar carta rogatoria, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, a una de las autoridades judiciales del país donde ha de practicarse la diligencia, a fin de que la practique y devuelva por conducto del agente diplomático o consular de Colombia o el de un país amigo.
6. No obstante lo anterior, el artículo 301 del CGP regula la notificación por conducta concluyente así:

ARTÍCULO 301. NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. La notificación por conducta concluyente **surte los mismos efectos de la notificación personal**. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada

⁴ CGP, art. 136.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 22 de abril de 2008. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-00180-00(C). exp. C-110010315000200800180 00, reiterado en sentencias de la Sección Tercera de dicha Corporación, de 20 de septiembre de 2007, exp. 15.779 y de 21 de febrero de 2011, exp. 17.721, entre muchas otras providencias.

providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda registro de ello, se considerará notificada por conducta concluyente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la manifestación verbal.

Quien constituya apoderado judicial se entenderá notificado por conducta concluyente de todas las providencias que se hayan dictado en el respectivo proceso, inclusive del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo, el día en que se notifique el auto que le reconoce personería, a menos que la notificación se haya surtido con anterioridad. Cuando se hubiese reconocido personería antes de admitirse la demanda o de librarse el mandamiento ejecutivo, la parte será notificada por estado de tales providencias.

Cuando se decrete la nulidad por indebida notificación de una providencia, esta se entenderá surtida por conducta concluyente el día en que se solicitó la nulidad, pero los términos de ejecutoria o traslado, según fuere el caso, solo empezarán a correr a partir del día siguiente al de la ejecutoria del auto que la decretó o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

7. Así, el auto que admitió la demanda y las demás providencias emitidas en este proceso se entenderán notificadas por conducta concluyente a la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A., notificación que surte los mismos efectos que la notificación personal, conforme lo establece el artículo 301 del CGP.
8. En este punto es importante resaltar tres aspectos. Primero, el despacho no ha adelantado ninguna actuación con posterioridad a la admisión de la demanda. Segundo, en el expediente ya se encuentran traducidos al idioma oficial de la Imprensa los documentos que debían notificarse personalmente. Tercero, se adelantó todo el trámite pertinente para realizar la notificación personal a la Imprensa, a través de la carta rogatoria, tal y como lo contempla el artículo 41 del CGP y lo informó la Cancillería el pasado 18 de junio.
9. Luego, de ninguna manera se ha vulnerado el derecho al debido proceso, de defensa y contradicción de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A.

Ahora, conforme lo dispone el artículo 301 del CGP, el auto admisorio y las providencias posteriores emitidas en este proceso, se entenderán notificadas por conducta concluyente a la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A., a partir del día en que se notifique esta providencia, en la que se reconocerá personería al apoderado de la Imprensa

Así las cosas, los términos de traslado para contestar la demanda y para pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, empezarán a correr a partir del día siguiente al de la ejecutoria de esta providencia.

En consecuencia, sin más consideraciones, el Despacho negará la solicitud de nulidad propuesta. Por tanto, se

DISPONE:

PRIMERO: RECONOCER como apoderado de la parte demandada, Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A., al doctor Felipe De Vivero Arciniegas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.347.459 y portador de la T.P. No. 57.993 del C.S. de la J.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de nulidad presentada por el apoderado de la Imprensa Nacional Casa Da Moeda S.A. de Portugal el 27 de mayo de 2026.

TERCERO: Los términos de traslado para contestar la demanda y para pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada por la parte actora, empezarán a correr a partir del día siguiente al de la ejecutoria de esta providencia, conforme lo establece el artículo 301 del CGP.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

YRD

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Sustanciador en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.