



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

Cartagena de Indias D. T. y C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13 001 33 33 010 2017 00214 00
Demandante	Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda.
Demandado	Agencia Nacional del Espectro- 'ANE'
Sentencia No	55

I. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la sociedad Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda., contra la Agencia Nacional del Espectro.

II. ANTECEDENTES

a. La demanda y sus fundamentos (fls. 1-88).

Mediante escrito presentado el **19 de mayo de 2016**, la sociedad Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda., actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió demanda contra la Agencia Nacional del Espectro- 'ANE', **pretendiendo** que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 000609 de 26 de septiembre de 2014 *'Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO'*, expedida por el Subdirector de Vigilancia y Control de la ANE;
- Resolución No. 000572 de 21 de agosto de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se acepta un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO'*, expedida por el Subdirector de Vigilancia y Control de la ANE, y
- Resolución No. 000798 de 4 de noviembre de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-hoy PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA LTDA. EXP.952'*, expedida por la Dirección General de la ANE.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se «declare a paz y salvo a la empresa PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA LTDA., [...] por todo concepto generado por la visita técnica realizada el día 28 de octubre y 9 de noviembre de 2011 por la Agencia Nacional del Espectro por no incurrir en conducta alguna catalogada como infracción al régimen de telecomunicaciones».



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

En caso de haberse pagado la sanción impuesta, solicita también que se ordene a la ANE el reintegro del dinero debidamente indexado, y se le reconozcan los intereses causados de conformidad con la tasa máxima legal autorizada por la Superintendencia Financiera.

Por último, pide que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada. Así mismo, que se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al exponer el concepto de la violación, sostuvo que a la fecha de expedición de los actos administrativos que en esta sede se controvierten, la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional del Espectro había caducado, dado que la norma aplicable es el Decreto 01 de 1984, que en su artículo 38 disponía que la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres años de producido el acto que pueda ocasionarlas, más no la Ley 1437 de 2011.

Añadió que estos actos administrativos fueron expedidos con violación al debido proceso por falsa motivación, inobservancia del principio de confianza legítima e indebida graduación de la sanción. Esto, por cuanto los hechos que motivaron la decisión proferida por la entidad demandada no fueron debidamente probados durante el curso de la actuación administrativa. A la sociedad demandante tampoco se le informó, durante la visita técnica realizada por la ANE, ni durante los tres años subsiguientes a esta, que estaba cometiendo una infracción, generando así la certeza de actuar de conformidad con las licencias otorgadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Sumado a lo anterior, la graduación de la sanción debió efectuarse de conformidad con el daño que se hubiese generado, y en este caso la ANE reconoce que dicho daño no existió, pues no hubo interferencias.

Para sustentar dichas pretensiones en la demandada se narraron los **hechos** que continuación se sintetizan:

El 28 de octubre y el 9 de noviembre de 2011, la Agencia Nacional del Espectro realizó una visita técnica de control del espectro a la empresa Vigilantes Marítima Comercial Ltda., en su sede de la ciudad de Cartagena.

Dos años después, en virtud de la anterior visita, la ANE mediante Resolución No. 000453 de 15 de agosto de 2014, ordenó iniciar una investigación administrativa contra la accionante, por violación de los artículos 7, 10 y 17 del Decreto 930 de 1992 y los numerales 1 y 11 del Decreto 1900 de 1990.

El 4 de septiembre de 2014, la demandante presentó oportunamente los descargos.

Posteriormente, la ANE expidió la Resolución No. 000609 de 26 de septiembre de 2014 *'Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO'*, en la que declaró responsable a la empresa Vigilantes Marítima de Colombia y le impuso una multa de 111 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dentro del término legal correspondiente, la demandante interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

El recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución No. 000572 de 21 de agosto de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se acepta un recurso de apelación en la*



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO, en la cual se modificó la multa impuesta, quedando está en 101 salarios mínimos legales mensuales vigentes y se confirmó el resto de la decisión.

Por su parte, el recurso de apelación fue resuelto mediante la Resolución No. 000798 de 4 de noviembre de 2015 *‘Por la cual se resuelve un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-hoy PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA TDA. EXP.952’*, expedida por la Dirección General de la ANE, confirmando la anterior decisión.

b. La admisión de la demanda.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá (fl. 90), que la inadmitió a través de auto del **29 de julio de 2016** (fl. 92).

Luego de haber sido corregida por la sociedad accionante (fls. 93-94), la demanda fue admitida mediante proveído del **18 de noviembre de 2016** (fls. 96-97).

c. La contestación de la Agencia Nacional del Espectro (fls. 103-111).

Mediante escrito presentado el **5 de diciembre de 2016**, la Agencia Nacional del Espectro, actuando a través de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, dispone que la facultad sancionatoria de las autoridades caduca a los tres años de haber ocurrido el hecho o la conducta que las origina, siendo en este caso el 11 de noviembre de 2011, término dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe ser expedido y notificado (Resolución 000609 del 26 de septiembre de 2014 notificada el 28 de octubre de 2014), es decir, dentro del término que establece la norma.

Añadió, que aún en el caso de no ser aplicable la Ley 1437 de 2011, sino el Decreto 01 de 1984 la facultad sancionatoria de la entidad no habría caducado, por cuanto ambas disposiciones normativas contemplan términos iguales.

En cuanto a la vulneración del principio de confianza legítima, dijo que este no puede predicarse por el hecho de que la administración se haya demorado en efectuar un pronunciamiento, mientras el administrado está trasgrediendo una norma jurídica.

En cuanto al cargo de falsa motivación por indebida valoración probatoria, expuso que los hechos que dieron origen a la sanción impuesta por la ANE se encuentran debidamente acreditados en el expediente contentivo de la actuación administrativa. Así, al revisarlo se evidencia el documento de análisis de la visita en el que se consignaron los espectrogramas que indican las frecuencias que se estaba operando, esto es, 159.58744 MHz, 159.587390 MHz, 164.837418 MHz, 159.587500 MHz, 160.275381 MHz, 153.412327 MHz, 163.713726 MHz, 160.275727 MHz y 150.025 MHz, prueba que no fue refutada por la demandante durante el curso de la investigación. Además, se encontró que en la red B operaban las frecuencias RX: 164.837418 MHz y TX: 159.587445 MHz, las cuales no cumplían con lo autorizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; que la frecuencia TX: 159.587390 MHz fue invertida; y que las frecuencias TX: 160.275727 MHz y TX: 163.713726 MHz no se estaban autorizadas para operar en Cartagena. Por lo que se violaron los artículos 7 y 10 del Decreto 930 de 1992, y 52 del Decreto 1900 de 1990.



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

Por último, en relación con la indebida graduación de la sanción, sostuvo que la ANE aplicó lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009, según el cual para definir las sanciones aplicables se deberán tener en cuenta: la gravedad de la falta, daño producido, reincidencia en la comisión de los hechos, la proporcionalidad de la falta y la sanción. Así mismo, lo dispuesto en el Decreto 1900 de 1990 según el cual las sanciones pueden ser hasta de 1.000 SMMLV. Y contrario a lo que manifiesta el demandante sí se valoraron los criterios antes anotados, en este punto se anotó también que el daño no se configura únicamente causando interferencia, el daño también se causa cuando el Estado deja de percibir recursos económicos por la asignación de las frecuencias.

d. El trámite procesal.

El **5 de abril de 2018** este juzgado instaló la audiencia inicial. En el curso de esta se declaró no probada la excepción previa propuesta por la entidad demandada, por lo que interpuso recurso de apelación (fls. 142 y 143).

Mediante proveído del **20 de marzo de 2019**, el Tribunal Administrativo de Bolívar confirmó la decisión apelada (fls. 154-157).

Con auto del **22 de mayo de 2017** (fl. 161), se fijó nueva fecha para continuar la audiencia inicial.

El **29 de agosto de 2019**, se reanudó la audiencia inicial en la que se procedió al decreto de pruebas y se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia (fls. 174-175).

El **12 de diciembre de 2019**, se llevó a cabo la audiencia de pruebas en la que se incorporaron las pruebas documentales decretadas y se ordenó el cierre del periodo probatorio, dando traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (fls. 215-216).

El expediente ingresó al despacho para proferir sentencia.

e. Los alegatos de conclusión de las partes.

La parte demandante con memorial del **20 de enero de 2020** manifestó, que en este asunto es evidente que ha operado el fenómeno de la caducidad, dado que la norma aplicable es el Decreto 01 de 1984 y no la Ley 1437 de 2011, pues las presuntas infracciones tuvieron lugar en el año 2011, fecha en que aun se encontraba vigente el primero.

Agregó, que este fenómeno encuentra su fundamento en el respeto a la seguridad jurídica, pues existen unos límites en el tiempo para considerar las consecuencias de una acción u omisión al tenor de lo dispuesto en la Ley, y el principio de confianza legítima, el cual es el convencimiento en la voluntad del ciudadano de que su actuar u omisión, es acorde a la ley, que no comete ninguna infracción a la norma y que por tanto esta siendo protegido por el Estado dado que acata las disposiciones legales que rigen su actividad.

A juicio de la parte demandante, la actuación de la ANE evidencia una trasgresión a los principios de eficacia y celeridad, pues la demora en su pronunciamiento generó una condición de inestabilidad para ella dado el paso del tiempo.

Reiteró, que los actos administrativos objeto de la presente discusión no tienen soporte real e incurrir en falsa motivación, dado que en ellos no se identifica con certeza cuales de las infracciones



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

consagradas en la norma corresponden a la conducta ejecutada por la demandante. Precisamente, la falsa motivación refiere a la condición de dejar registrado en el acto administrativo las circunstancias que han existido o de las que se deducen claramente los hechos.

Por último, refiriéndose a la sanción, dijo que la misma no se ajustó a las condiciones legales que la regulan, pues no se valoró la dosimetría como instrumento que inspira una adecuada sanción.

Por su parte, la entidad demandada con escrito del **19 de diciembre de 2019** manifestó, que es claro que la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional del Espectro no había caducado como erróneamente lo interpreta la sociedad demandante, dado que de conformidad con la Ley 1437 de 2011, esta norma en las actuaciones que no se hubieran iniciado a la fecha de su entrada en vigor, y en el presente caso la actuación se inicio en 2014 con el acto de apertura de la investigación.

En cuanto los demás cargos de nulidad, reiteró lo dicho en la contestación de la demanda.

Finalmente, solicitó al Juez que no se accedan a las pretensiones de la demandante y, por el contrario, se declare plena validez de lo actuado en sede administrativa.

f. El concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no emitió concepto.

III. CONSIDERACIONES

a. Competencia.

El Despacho es competente para conocer del presente proceso, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

b. Problema jurídico.

En este asunto, el Juzgado estimó que, para tomar una decisión sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos acusados, es necesario resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Se configuró en el caso concreto la caducidad de la acción administrativa sancionatoria de la Agencia Nacional del Espectro- ANE?, ¿desde cuándo debe computarse dicho término?

¿Los actos administrativos por medio de los cuales la Agencia Nacional del Espectro- ANE sancionó a la sociedad demandante, fueron expedidos con violación al debido proceso por falsa motivación, por inobservancia del principio de confianza legítima y por la indebida graduación de la sanción?

c. Término de caducidad de la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones.

El artículo 38 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso concreto, dispuso «salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas».



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ determinó que dicha norma debía interpretarse en el sentido de que la fecha oportuna para decidir si se impone o no una sanción administrativa, puede contarse no solo a partir del hecho sino también de cuando la Administración tiene o debió haber tenido conocimiento de la conducta.

Así mismo, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 29 de septiembre de 2009, mediante la cual se unificó la posición respecto del término para imponer la sanción disciplinaria, también estableciendo que la misma resulta oportuna si dentro del término asignado para ejercer dicha potestad, esto es, tres años, se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria que es el acto primigenio. En dicha sentencia se explicó lo siguiente:

«[...] Bajo este hilo conductor, y en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que **la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario.** Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.

Por su parte, los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

En este orden de ideas, en el sub examine es evidente que el fallo suplicado interpretó de forma errónea el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 con las modificaciones que le introdujo el artículo 6 de la ley 13 de 1984, porque le otorgó un equivocado entendimiento al considerar el alcance del término de prescripción de la acción administrativa disciplinaria hasta comprendida la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre veintiocho (28) de 2010, expediente No. 11001-03-24-000-2007-00145-00, M.P. Rafael E. Ostaú de Lafont Pianeta. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre veinte (20) de 2000, expediente No. 25000-23-24-000-1999-00250-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Radicado No. 11001-33-34-006-2013-00130-01, providencia de 24 de septiembre de 2015. M.P. Fredy Ibarra Martínez y No. 11001-1333-1006-2007-00171-01 providencia de fecha 22 de septiembre de 2011. M.P. Fredy Ibarra Martínez.



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.

[...]

Con fundamento en lo anterior, es claro que en el presente caso la regulación legal aplicable a la investigación no podía ser la que regía la investigación disciplinaria contra los miembros de las Fuerzas Militares, porque en el sub examine el reproche que se le atribuyó al señor Velandia Hurtado, está incluido en el artículo 22 literal b) de la ley 4 de 1990, de naturaleza especial y diferente, a cargo privativamente de la Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

De manera que, el término de prescripción aplicable en el sub-lite es el de cinco años, razón por la cual corresponde ahora definir si la sanción se impuso dentro de ese tiempo. El cómputo del plazo de los 5 años para imponer la sanción se inicia a partir del 26 de julio de 1990, día éste en que se encontró y se identificó el cadáver de la desaparecida, el término que fenecía, entonces, el 26 de julio de 1995.

En este lapso es preciso imponer la sanción, entendiendo por tal verbo rector expedir y notificar el acto principal, esto es, aquel mediante el cual se concluye la actuación con la atribución de responsabilidad al investigado pero no se exige su firmeza porque la norma no lo prevé así, razón por la cual imponerle la condición de ejecutoria al acto sancionatorio principal que decidió la actuación administrativa disciplinaria significa ir más allá de lo que el legislador quiso al consagrar el artículo 12 de la ley 25 de 1974 modificado por el artículo 13 de la ley 13 de 1984. La decisión sobre los recursos que se interpongan contra el acto sancionatorio primigenio corresponde ya no a la actuación administrativa propiamente dicha sino a la definición sobre el agotamiento de la vía gubernativa.

En el caso sub examine, el día 5 de julio de 1995, el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos profirió la Resolución N° 13, que como conclusión de la actuación administrativa disciplinaria, impuso sanción de destitución al Brigadier General del Ejército Nacional señor Hernán Velandia Hurtado. Este acto administrativo sancionatorio le fue notificado personalmente el 6 de julio de 1995 y luego, vía definición del recurso de reposición, confirmado por Resolución N° 16 del 19 de julio de 1995, acto igualmente proferido dentro del término de los 5 años. La notificación de esta última providencia se produjo mediante edicto desfijado el 18 de agosto de 1995. Surge de manera incontestable entonces que el acto que realmente impuso la sanción, el que concluyó la actuación administrativa, la resolución 13 del 5 de julio de 1995, proferida por el Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, se dictó y se notificó dentro del término de 5 años fijado por la Ley. Tal situación es razón suficiente que impone considerar ejercida oportunamente la potestad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación.

En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.

Esta posición unificada no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales [...]»

Por lo que se tiene, que la regla de interpretación fijada en la precitada sentencia de unificación jurisprudencial, consistente en que el acto administrativo sancionatorio debe ser expedido y notificado dentro del término establecido en la ley, sin que se exija resolver los recursos interpuestos, resulta aplicable de manera general a los procesos que bajo esta naturaleza adelanta la administración, independientemente de si se regulan por una norma especial, como lo es la ley disciplinaria, o general, en el caso del procedimiento administrativo que regulaba el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y que actualmente se rige por el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

d. Supuestos para la configuración de la falsa motivación del acto administrativo.

Sobre los supuestos para la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que tiene ocurrencia cuando **i)** se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; **ii)** los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; **iii)** porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y **iv)** porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión.

En ese sentido, la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso. La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, al tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas se presenta un vicio que lo invalida.

Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, conciene a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.

e. Contenido y alcance del principio de confianza legítima.

La Corte Constitucional, al referirse al contenido y alcance del principio de confianza legítima, precisó lo siguiente:

«Este principio [...] pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. Como vemos, la "confianza legítima" no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa. Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto [...]»².

² Sentencia C-478 de 1998.



f. Solución al asunto conforme lo que logró probarse.

Durante el trámite del presente proceso lograron recaudarse las siguientes pruebas:

- Copia de la Resolución No. 000609 de 26 de septiembre de 2014 *'Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO'* (fls. 53-56).
- Copia de la Resolución No. 000572 de 21 de agosto de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se acepta un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA- VIMARCO'* (fls. 57-62).
- Copia de la Resolución No. 000798 de 4 de noviembre de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTTDA- hoy PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA LTDA. EXP.592'* (fls. 63-65).
- Copia de la constancia de notificación de la Resolución No. 000798 de 4 de noviembre de 2015 *Por la cual se resuelve un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTTDA- hoy PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA LTDA. EXP.592'* (fl.66).
- Copia de la constancia de ejecutoria de la Resolución No. 000609 de 26 de septiembre de 2014 *'Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO'*, modificada parcialmente por la Resolución No. 000572 de 21 de agosto de 2015 *'Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se acepta un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA- VIMARCO'* (fl.67).
- Copia del Análisis de Visita de Control Técnico del Espectro al proveedor Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda., del 24 de junio de 2013 (fls. 68-87).
- Copia del Expediente No. 952 de 2014, aportado en medio magnético por la Agencia Nacional del Espectro (fl. 112).
- Copia de la Resolución No. 0011390 del 12 de julio de 2011 *'Por la cual se autoriza la modificación de una red privada'* (fls. 187-190).
- Copia de la Resolución No. 0011390 del 12 de julio de 2011 *'Por la cual se autoriza la modificación de una red privada'* (fl. 190).
- Copia de la Resolución No. 001658 del 30 de julio de 2008 *'Por medio de la cual se OTORGA un permiso para el uso del espectro radioeléctrico'* (fls. 192-201).
- Copia de la Incorporación al Registro de TIC de la sociedad Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda. (fl. 202).



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

En este asunto, la sociedad accionante pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) la **Resolución No. 000609 de 26 de septiembre de 2014** '*Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO*'; (ii) la **Resolución No. 000572 de 21 de agosto de 2015** '*Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se acepta un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-VIMARCO*'; y (iii) la **Resolución No. 000798 de 4 de noviembre de 2015** '*Por la cual se resuelve un recurso de apelación en la investigación adelantada contra la empresa VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA-hoy PROSEGUR VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA TDA. EXP.952*'.

Todos ellos expedidos en virtud de una investigación administrativa adelantada por la Agencia Nacional del Espectro contra la sociedad Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda., con el fin de determinar la existencia de una presunta infracción al régimen de las telecomunicaciones, en especial a aquellas relacionadas con el uso del espectro electromagnético sin autorización previa y expresa del Ministerio de Tecnologías de la Información de las Comunicaciones.

Argumentando, que a la fecha de expedición de los actos administrativos acusados la facultad sancionatoria de la Agencia Nacional del Espectro había caducado y que dichos actos administrativos fueron expedidos con violación al debido proceso por falsa motivación, inobservancia del principio de confianza legítima e indebida graduación de la sanción.

Por lo que este Juzgado consideró necesario determinar, si se configuró o no el fenómeno de la caducidad de la acción sancionatoria de la Agencia Nacional del Espectro- ANE, y si dichos actos administrativos fueron expedidos con violación al debido proceso por falsa motivación, por inobservancia del principio de confianza legítima y por la indebida graduación de la sanción.

Para dar solución al primer problema jurídico planteado, se tiene que la Agencia Nacional del Espectro tuvo conocimiento de los hechos el **9 de noviembre de 2011**, fecha en que culminó la visita de control técnico del espectro realizada al proveedor Vigilantes Marítima Comercial Ltda. hoy Prosegur Vigilancia y Seguridad Privada Ltda. Por lo que, el término para ejercer su facultad sancionatoria expiraba el **9 de noviembre de 2014**.

Sin embargo, antes del vencimiento de dicho término la entidad accionada profirió la Resolución No. 000609 del 26 de septiembre de 2014 '*Por la cual se impone una sanción a la sociedad VIGILANTES MARITIMA DE COLOMBIA LTDA. - VIMARCO*', notificada a través del servicio de correo certificado de la empresa de mensajería 472 mediante guía No. YG058388544CO el **7 de octubre de 2014**. Siendo este el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria.

Encontrado el Juzgado que, conforme a la regla de interpretación jurisprudencia fijada por el Consejo de Estado y no siendo necesaria la resolución de los recursos impetrados contra el acto administrativo sancionatorio dentro de este término, la Agencia Nacional del Espectro ejerció de manera oportuna su facultad sancionatoria. Razón por la cual, este cargo no se encuentra llamado a prosperar.

En cuanto al segundo cargo de nulidad expuesto, esto es violación al debido proceso por falsa motivación de los actos administrativos, la parte demandante fundamenta la solicitud en su segunda causal de configuración, es decir que los supuestos de hecho esgrimidos en el acto sean contrarios



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas. Sosteniendo que, los hechos que la Agencia Nacional del Espectro tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron probados dentro de la actuación administrativa, y se omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habría conducido a una decisión sustancialmente diferente.

Añade, que existen pruebas suficientes que llevan a soportar que los hechos que tuvo en cuenta la ANE no existieron o que fueron apreciados en una dimensión equivocada. Por cuanto, a folio 9 de la Resolución No. 00572 de 2015 se manifiesta que *'no se comprobó que hubiese existido interferencia manifiesta en otra red de servicios, y, por lo tanto, un daño a un tercero'*.

Sin embargo, no puede perderse de vista que teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad. Situación que no logró acreditarse en el caso concreto.

Por el contrario, se encuentra que existen documentos técnico-científicos, tales como el Acta de visita No. 00990014-281011 del 28 de octubre de 2011, el Acta de visita No. 44-091111 del 9 de noviembre de 2011 (fls. 9-19 del expediente administrativo aportado en medio magnético), el Análisis de Visita No. 0701 del 24 de junio de 2013 (fls.68-87) elaborados por la Subdirección de Vigilancia y Control de la ANE, con base en los cuales la entidad demandada, encontró sustento para la expedición de las resoluciones acusadas. Dichos documentos técnico científicos especializados no han sido rebatidos ni desvirtuados en esta etapa inicial, y por, tanto, para el Despacho no tiene cabida considerar que las resoluciones enjuiciadas fueron proferidas con falsa motivación.

De otra parte, en cuanto a la violación al principio de confianza legítima, cabe precisar que, la identificación de situaciones de confianza legítima susceptibles de protección jurídica suponen la concurrencia de los siguientes presupuestos fundamentales: que se trate de una expectativa legítima, fundada en hechos o circunstancias objetivas atribuibles a la actuación del Estado, y que, de manera súbita e inesperada, las autoridades modifiquen la situación jurídica del administrado, omitiendo la implementación de medidas encaminadas a que el administrado se pueda adaptar a la nueva situación. En el que para establecer si se trata de una expectativa legítima se debe analizar si el cambio de legislación fue desproporcionado, abrupto y arbitrario y no tuvo en cuenta los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto en consonancia con los derechos de confianza legítima.

Por lo que, este juzgado considera que dicho principio no puede ser aplicado al caso concreto, dado que la sociedad demandante en ninguna instancia de la actuación administrativa se encontró frente a una expectativa legítima, que le haya permitido considerar que podía adquirir un derecho y esto se haya visto truncada en virtud de un cambio de legislación.

Por último, en cuanto a la indebida graduación de la sanción, la parte demandante sostiene que la misma debió imponerse de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1341 del 2009, y no de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Decreto 1900 de 1990.

Sobre el particular, se tiene que el artículo 68 de la Ley 1341 del 2009, dispuso:



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

«REGÍMEN DE TRANSICIÓN

ARTÍCULO 68. De las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. Reglamentado por el Decreto Nacional 2044 de 2013. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, podrán mantener sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición, y con efectos sólo para estas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. De ahí en adelante, a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se les aplicará el nuevo régimen previsto en la presente ley.

La decisión de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones de acogerse al régimen de habilitación general de la presente ley, la cual conlleva necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, no genera derechos a reclamación alguna, ni el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones en contra del Estado o a favor de este.

A los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones establecidos a la fecha de la expedición de la presente ley, que se acojan o les aplique el régimen de autorización general previsto en esta ley, se les renovarán los permisos para el uso de los recursos escasos de acuerdo con los términos de su título habilitante, permisos y autorizaciones respectivos. Vencido el anterior término deberán acogerse a lo estipulado en el artículo 12 de esta ley.

En las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, la reversión sólo implicará que revertirán al Estado las frecuencias radioeléctricas asignadas para la prestación del servicio concedido. La reversión de frecuencias no requerirá de ningún acto administrativo especial

En todo caso todos los nuevos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se sujetarán a lo establecido en la presente ley».

De la norma en comento se desprende, que las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor, conservaban plena validez hasta por el término de los mismos, de conformidad con el régimen legal vigente en el momento de su expedición.

Por lo que, teniendo en cuenta que las disposiciones contenidas en la Ley 1341 de 2009 se hicieron exigibles para la sociedad demandante solo a partir del **18 de noviembre de 2013** (fl. 202), esto es con posterioridad a la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la investigación, encuentra el Juzgado que la sanción impuesta por la Agencia Nacional del Espectro se encuentra ajustada a derecho.

g. Condena en costas.

En cuanto a las costas, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la facultad de disponer sobre este tópico, bajo el entendido que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, se deberán analizar los diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas.

Sobre esta figura procesal, la sección segunda del Consejo de Estado³ ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y **que principalmente aparezcan causadas y comprobadas**, siendo consonantes con el contenido

³ Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lise Ibarra Vélez.



Radicado No. 13 001 33 33 010 2017 00214 00

del artículo 365 del CGP antes mencionado; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

Por tal razón, considera el Despacho que en *sub judice*, conforme los documentos que obran en el expediente, no es posible comprobar el pago de gastos ordinarios y que la actividad efectivamente realizada por el abogado haya generado otro tipo de gastos para la parte demandada; por lo que se negará la condena en costas.

III. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

JOSÉ LUIS OTERO HERNÁNDEZ
Juez

Firmado Por:

JOSE LUIS OTERO HERNANDEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 010 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

4d9f3c6d266973bf3744e3040c353802051d60bc336833171e808fcda414e621

Documento generado en 24/06/2020 07:55:39 PM