



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

SENTENCIA N° 2020-06-065 NYRD

Bogotá D.C. Diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

**EXP. RADICACIÓN:** 110013334004 201500172 01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** AGROPECUARIA SANTA MARÍA S.A.  
**DEMANDADO:** MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
**TEMAS:** Sanción administrativa por violación del régimen de telecomunicaciones por no inscribirse en el Registro TIC / Indebida comunicación - Debido proceso  
**ASUNTO:** Sentencia de segunda instancia - Confirma fallo

**MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la AGROPECUARIA SANTA MARÍA LATORRE Y CIA S EN C, hoy AGROPECUARIA SANTA MARÍA S.A., contra la sentencia del 11 de octubre de 2016 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual negó las pretensiones de la demanda presentada e impuso condena en costas, así:

**“PRIMERO: DECLÁRESE probada la excepción de mérito denominada “Presunción de legalidad” por lo expuesto.**

**SEGUNDO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.**

**TERCERO: CONDÉNASE en costas a la parte demandante el remanente (sic) que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso. (...)**”

Igualmente es importante señalar que en los términos de que trata el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 se ha efectuado el control oficioso de legalidad de cada una de las etapas surtidas, concluyéndose que no se observa ninguna causal de nulidad que amerite ser declarada en esta instancia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Confrontación de los presupuestos fácticos expuestos en la demanda y su contestación (Fls. 21 a 23 y 50 a 54 C1):

Parte Demandante	Parte Demandada
<p>- La Subdirección para la Industria del TIC de la Dirección de Comunicaciones del MINTIC a través del registro N° 547461 del 9 de junio de 2012, remitió a la Dirección de Vigilancia y Control la relación de los proveedores y/o titulares para el uso de recursos escasos, en el que no se encuentra inscrita la sociedad Agropecuaria Santa María S.A.</p> <p>- La Dirección de Vigilancia y Control del MINTIC mediante Auto N° 001262 del 24 de septiembre de 2012, abrió investigación administrativa y formuló pliego de cargos por la presunta comisión de la infracción descrita en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 al considerar que la Agropecuaria Santa María S.A., no se ha inscrito en el registro de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, tal como lo establece el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009 y el Decreto 4948 de 2009.</p> <p>- Mediante Resolución N° 2170 del 10 de julio de 2013, el MINTIC impuso a Agropecuaria Santa María S.A., una sanción de 30 SMLMV, por no haber dado cumplimiento a la obligación de inscribirse en el registro de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y contra esta se interpusieron los recursos de reposición y apelación.</p> <p>- Por medio de la Resolución N° 003996 del 8 de octubre de 2013 se resolvió no reponer la decisión y se concedió el recurso de apelación.</p> <p>- Con la Resolución N° 002250 del 28 de agosto de 2014, el MINTIC resolvió confirmar la sanción impuesta en la Resolución N° 2170 del 2013.</p>	<p>Refiere estar parcialmente de acuerdo respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevó a cabo el procedimiento administrativo interno, pero controvierte las apreciaciones subjetivas que hace el accionante frente a los actos administrativos susceptibles de pretensión de nulidad, especialmente aclarando que el Auto de iniciación debe ser comunicado y no notificado de acuerdo al artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, acto administrativo que fue enviado a la dirección registrada ante la base de datos MERCURIO del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC.</p>

**1.2 Lo pretendido, las normas violadas, el concepto de violación / los argumentos de defensa y las excepciones propuestas (Fls. 20 a 29 y 51 a 54 C1):**

Parte demandante	Parte demandada
<p>Con la demanda se <b>pretende</b> la <u>declaratoria de nulidad</u> de las Resoluciones N° 2170 del 10 de julio de 2013, N° 003996 del 8 de octubre de 2013 y N° 002250 del 28 de agosto de 2014, por medio de las cuales se impuso una sanción y se resolvieron los recursos de reposición y apelación respectivamente.</p> <p>No se solicita el <u>restablecimiento del derecho</u>, pero si la condena en costas.</p> <p>Se identifican como <b>normas violadas</b>, las siguientes: artículos 6, 29 y 83 de la Constitución nacional, los artículos 97, 135, 136, 137, 138 y ss., del Decreto 01 de 1984.</p> <p>La parte actora <b>no desarrolla</b> de forma específica y concreta el <b>concepto de violación</b>, pero de sus argumentos se resalta que propone como <b>único cargo de nulidad</b>:</p> <p><b>Violación del <i>debido proceso</i></b></p> <p>Manifiesta que con la expedición de los Actos Administrativos demandados se transgredieron ciertas disposiciones constitucionales y procedimentales que afectaron su derecho de defensa y por ende el debido proceso que debía aplicarse al trámite administrativo, indica que son contrarios a Derecho tales actos.</p> <p>Refiere también que hubo desviación de las funciones propias del MINTIC por abusar del Derecho con sus decisiones, pero no indicó argumentación adicional al respecto.</p>	<p>Refiere que la sanción impuesta por el MINTIC obedeció a la configuración de una infracción a la reglamentación especial del sector de las Telecomunicaciones por parte del accionante, al no realizar el registro en el sistema TIC. Destaca que el MINTIC no trasgredió los derechos de defensa y debido proceso por cuanto el Auto de apertura de la investigación debía ser comunicado y no notificado, actuación que alega fue cumplida con su envío a la dirección de la empresa registrado en la base de datos del MINTIC.</p> <p>Insiste en que el proveedor no puede buscar beneficiarse de su propia culpa, por lo cual considera que sus argumentos se sustentan en meras apreciaciones subjetivas.</p> <p>En suma, solicita se declare la no prosperidad de las pretensiones del accionante en contra del MINTIC. Por último, propone como excepción la <i>“Presunción de legalidad de los actos demandados”</i>.</p>

### 1.3 Fallo Impugnado de Primera Instancia (Fls. 142 a 147 C1):

La sentencia proferida el 11 de octubre de 2016 por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, negó las pretensiones de la demanda e impuso condena en costas, tras considerar:

El Problema Jurídico que planteó el *a quo* consistió en determinar la legalidad de los actos demandados dentro del proceso de la referencia, para lo cual realiza un análisis con el fin de establecer si se produjo un quebrantamiento al derecho de defensa y audiencia del artículo 29 constitucional, por cuanto la entidad demandada presuntamente no notificó en debida forma el acto administrativo por medio del cual formuló el cargo único, impidiendo con ello que la demandante defendiera sus intereses.

Abordó el *a quo* como precisión previa un estudio jurídico del derecho al debido proceso como una de las garantías procesales, específicamente frente al principio de publicidad, y el derecho de defensa, frente a lo cual indicó:

*“Tal como lo explica la jurisprudencia en cita, el principio de publicidad se hace efectivo a través de las publicaciones, notificaciones o comunicaciones y su objeto es dar a conocer las decisiones a los administrados.*

*Las publicaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley 1437 de 2011, se utiliza para poner en conocimiento actos administrativos de carácter general. Por su parte, las comunicaciones son actos de trámite que informan sobre la existencia de una actuación y las notificaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 ibidem, se utilizan para dar a conocer actos administrativos de carácter particular y concreto.*

*En cuanto a las falencias en el trámite de publicidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha explicado que estas irregularidades no afectan la legalidad de los actos sino su oponibilidad por ser cuestiones posteriores a su nacimiento, pues dichos defectos no implican que corran los términos para el particular afectado y que este pueda demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa de manera directa, esto es agotar la sede administrativa.”.*

Adicionalmente, destacó el juez de primera instancia el procedimiento especial dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009 para el sector de las Telecomunicaciones, del cual destaca que el MINTIC al dar inicio a una actuación administrativa debe comunicar de ello al particular sujeto de la misma.

Por lo cual, se concreta que el accionante presenta como cargo de nulidad los defectos de notificación dados en el curso del trámite administrativo sancionatorio, lo que lleva de manera anticipada al Tribunal a aclarar, que las

irregularidades surtidas en la notificación no generan *per se* nulidad del acto administrativo, dado que afectan su eficacia y no su validez.

Ahora, en la confrontación de dichos presupuestos normativos y la revisión de las pruebas debidamente decretadas, el fallador encontró que “*no existe en el presente asunto un quebrantamiento del debido proceso derivado de la ausencia de notificación del acto administrativo de inicio de la actuación (...)*”, por lo cual no encuentra acreditado el cargo propuesto por la parte demandante, referente al quebrantamiento del debido proceso dentro de la actuación administrativa iniciada y resuelta con sanción a la empresa demandante.

*“Revisado el expediente se observa a folios 9 a 14 del cuaderno de antecedentes administrativos el escrito de recursos. En ellos se ataca la decisión sancionatoria solo desde la perspectiva de la falta de notificación del acto de apertura más no se encuentra un reparo sustancial a la misma debido a que no se cuestiona la conducta endilgada, ni la sanción impuesta y tampoco se pone de presente algún argumento que lograra desvirtuar la responsabilidad de la empresa demandante.”.*

Por lo anterior, concluye en su sentencia que las irregularidades dadas en el trámite de publicación del acto administrativo que da apertura a una investigación y formula pliego de cargos, no corresponde a un vicio que afecte la legalidad del mismo, pues resulta ser una cuestión extrínseca que no implica un defecto de su nacimiento, por lo que no encuentra el *a quo* que esté llamado a prosperar el cargo formulado en la demanda, y con ello se niegan las pretensiones solicitadas.

#### **1.4 Recurso de Apelación (Fls. 153 a 156 C1):**

La apoderada judicial de la empresa Agropecuaria Santa María S.A., radicó el recurso de apelación, solicitando que se revoque en su totalidad la sentencia de primera instancia, y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Concretamente, manifiesta que disiente de la postura adoptada por el *a quo* y para ello insiste en la presunta violación del derecho de audiencia y defensa de la empresa demandante, por cuanto no se notificó en debida forma el acto administrativo de inicio de la actuación administrativa, omitiendo con ello dar aplicación al principio de publicidad. Posteriormente, con relación a la providencia apelada expone que el juez de primera instancia pretende dar un significado diferente a la publicidad de los actos demandados, teniendo como dos figuras distintas la comunicación y la notificación de los actos, tratándose en su criterio de una misma figura.

Más adelante indica que en el presente proceso no hay documento alguno que acredite que el acto de inicio de la actuación administrativa haya sido notificado a la demandante, con lo que se le permitiera ejercer su derecho a presentar

descargos y solicitar pruebas para acreditar su posición, esto es, ejercer su defensa técnica, violando con ello el derecho al debido proceso.

Precisa además que las notificaciones para AGROPECUARIA SANTA MARÍA S.A., fueron enviadas a un sitio distinto al que dicha empresa desarrollaba sus actividades comerciales y su domicilio judicial para ser notificada, esto en atención a que las direcciones estaban erradas en los dos últimos dígitos.

Por último, culmina los argumentos de su recurso alegando que la omisión de la parte demandada al no realizar una debida notificación, estructuraría la causal prevista en los numerales 8 y 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil “*cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado del auto admisorio de la demanda o su emplazamiento...*”, esto es, una causal que vicia de nulidad el proceso y su derecho de defensa al no haber sido notificado de forma oportuna y eficazmente.

## II. TRÁMITE PROCESAL SURTIDO EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante Auto No. 2017-11-658 del 30 de noviembre de 2017 se admitió el recurso de apelación presentado por la apoderada de la empresa Agropecuaria Santa María S.A., contra la Sentencia del 11 de octubre de 2016 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en la cual se negaron las pretensiones de la demanda (Fls. 4, 5 C4).

El 5 de abril de 2018 mediante Auto N° 2018-04-66 se ordenó correr traslado por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión al considerarse innecesaria la audiencia de que trata el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Fls. 9 y 10 C4).

La parte demandada y demandante presentaron sus alegaciones dentro del término establecido para ello y el Ministerio Público formuló su concepto final.

### 2.1 Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público en segunda instancia

En el escrito de alegatos de conclusión presentado en segunda instancia el 20 de abril de 2018 la **parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda y los fundamentos que apoyan el recurso de apelación impetrado, alegando la violación del principio de publicidad, lo que ha quebrantado su derecho de defensa y audiencia al no notificar el acto administrativo por medio del cual se formuló el pliego de cargo único (Fls. 14 a 17 C4).

**La parte demandada** presentó alegatos finales el 17 de abril de 2018, señalando que el MINTIC actuó con apego a la Ley y a lo previsto en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009. Por otra parte, indicó que la empresa demandante tuvo la oportunidad de intervenir de manera efectiva dentro del proceso administrativo, toda vez que hizo uso de los recursos de reposición y apelación, en el cual se limitó

a cuestionar el acto en lo formal, y no en lo sustancial, con los argumentos por los cuales no se le debía imponer la sanción por no inscripción en el Registro TIC, de acuerdo a lo indicado en el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009.

Finaliza reitera que no se quebrantó el debido proceso por falta de notificación del acto de apertura, dado que el artículo 67 de la misma ley define que el mismo debe ser sólo comunicado (Fls. 12 y 13 C4).

Por su parte, el **Ministerio Público** emitió su concepto final solicitando se revoque la decisión de primera instancia, ya que: i) debió respetarse el principio de publicidad para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, por lo cual no entiende por qué la Resolución sanción sí fue notificada en la misma dirección que está en la base de datos del MINTIC; ii) considera que la entidad demandada no garantizó a la actora el debido proceso en todos los aspectos, por cuanto no le permitió hacer uso en la oportunidad y la forma debida, ya que la comunicación remitida a la dirección errada afectó sus derechos y garantías procesales. (Fls. 18 a 29 C4).

Para resolver, las Sala desarrolla las siguientes,

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia

En virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación presentado, en atención a que *“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos”*, como quiera que en el presente caso se trata de una sentencia proferida en primera instancia y que negó las pretensiones de la demanda por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, que pertenece al Distrito Judicial Administrativo que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

#### 3.2. Legitimación para recurrir

La parte demandante se encuentra legitimada para recurrir en la presente actuación, por cuanto la decisión emitida resultó adversa a sus intereses al negar las pretensiones de la demanda interpuesta, es decir, que le fue desfavorable la providencia emitida<sup>1</sup>.

En consecuencia, se precisa que el presente trámite del recurso de apelación, en donde se trata de un apelante único, conmina a que el pronunciamiento de la segunda instancia sea exclusivamente sobre lo que es materia de impugnación, tal y como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, por lo que las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia a esos

---

<sup>1</sup> Artículo 320 del Código General del Proceso.

argumentos concretamente.

No obstante, es menester destacar que en los procesos ordinarios el recurso de apelación tiene límites, pues debe guardar correspondencia con el *petitum* de la demanda, los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan, los argumentos de oposición a la misma y las consideraciones que sirven de sustento al *a quo* para fundamentar su sentencia. No de otra forma se respetan los derechos al debido proceso, a la igualdad procesal y la garantía de la doble instancia.

### **3.3. Planteamiento del Problema Jurídico principal y sus asociados.**

En los términos de los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante, encuentra la Sala que el **problema jurídico principal** consiste en determinar si los actos administrativos demandados, esto es, si la Resolución N° 002170 del 10 de julio de 2013 mediante la cual se impone una sanción administrativa por parte del MINTIC consistente en una multa de 30 SMLMV; la Resolución N° 03996 del 8 de octubre de 2013 que decide el recurso de reposición y concede el recurso de apelación; y la Resolución N° 002250 del 28 de agosto de 2014 por la cual se resuelve un recurso de apelación en el sentido de confirmar la decisión de sanción, fueron o no expedidas con infracción de las normas citadas en la demanda, con violación del debido proceso por no cumplir de manera efectiva con el principio de publicidad de que trata el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, esto de conformidad con lo indicado en los hechos y en el cargo planteado en los antecedentes de esta providencia, o si, por el contrario, los actos administrativos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico.

Así mismo, en desarrollo del precitado problema se debe abordar la siguiente cuestión accesoria:

¿Vicia la legalidad de los Actos Administrativos demandados la falta de publicidad del Auto de apertura del trámite administrativo a cargo del MINTIC?

Dicho de otro modo, el Tribunal contraerá el estudio de segunda instancia a aquellos asuntos en torno a los cuales ostenta competencia, esto es, al análisis del cargo que fue referido en el escrito de apelación, que es congruente con el escrito de la demanda, la fijación del litigio y que fue objeto del proceso en primera instancia, este es: si los actos administrativos susceptibles de pretensión de nulidad fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, por inobservancia del debido proceso y del principio de publicidad de que tratan los artículos 67 de la Ley 1341 de 2009.

Así entonces, corresponde a la Sala determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia.

**3.4. Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales y jurisprudenciales estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.**

Para resolver la Sala abordará i) el marco jurídico establecido para el sector de las telecomunicaciones y de forma específica el deber de inscripción en el Registro TIC de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones; ii) la potestad sancionadora del MINTIC; iii) la observancia del principio de publicidad en garantía del debido proceso, y la aplicación de este último a los procesos administrativos que adelanta el MINTIC, y; iv) el análisis del caso concreto.

### **3.4.1. Marco jurídico establecido para el sector de las telecomunicaciones y de forma específica el deber de inscripción en el Registro TIC de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.**

Lo primero será hacer referencia al marco jurídico en el cual se desarrolla la prestación de los servicios de telecomunicaciones por parte de los proveedores, teniendo como disposición fundamental la contenida en el artículo 78 constitucional, relacionado con la especial protección de los usuarios en el marco de la adquisición de un servicio, así:

**“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.**

**Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.**

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”* (Resalta la Sala).

En esa medida, la Ley 1341 de 2009<sup>2</sup> procedió a establecer el marco general para la formulación de las políticas públicas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y dentro de estas el deber de inscripción en el Registro TIC de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así:

**“ARTÍCULO 4. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.** *En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines:*

**1. Proteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios. (...)**” (resalta la Sala).

Ahora, en este mismo cuerpo normativo se estableció en el título IX un régimen

---

<sup>2</sup> Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

de infracciones y sanciones con el fin de mantener el normal funcionamiento de la normatividad del sector, dentro del cual se observa en el artículo 64 la individualización de las infracciones al ordenamiento del sector de telecomunicaciones, de las cuales devienen las sanciones establecidas en el artículo subsiguiente, con lo cual se estructura el marco normativo para la adecuación de las conductas transgresoras y su consecuencia jurídica.

Mediante la Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*”, se buscó unificar y determinar un marco general normativo para regular el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y así lograr una certidumbre jurídica que permitiera ampliar y modernizar la institucionalidad del sector (Art. 1).

En ese entendido, se dispuso la consolidación un Registro Único de TIC en el que se encontrarían todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, así:

*“ARTÍCULO 15. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones llevará el registro de la información relevante de redes, habilitaciones, autorizaciones y permisos conforme determine el reglamento. **Deben inscribirse y quedar incorporados en el Registro los proveedores de redes y servicios, los titulares de permisos para el uso de recursos escasos**, indicando sus socios; que deberán cumplir con esta obligación incluyendo y actualizando la información periódicamente.*

*En el caso de las sociedades anónimas solo se indicará su representante legal y los miembros de su junta directiva. Este registro será público y en línea, sin perjuicio de las reservas de orden constitucional y legal.*

*Con el registro de que aquí se trata, se entenderá formalmente surtida la habilitación general a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley.*

*La no inscripción en el registro acarrea las sanciones a que haya lugar.*

***PARÁGRAFO 1o. Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida, del servicio de radiodifusión sonora y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, deberán inscribirse en el Registro Único de TIC o actualizar la información registrada a la fecha de vigencia de la presente Ley, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir de la vigencia de la reglamentación que sea expedida, sin perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones en su calidad de operadores, proveedores y titulares, en particular del pago de contraprestaciones.***

*En todo caso los nuevos proveedores y titulares deberán inscribirse de forma previa al inicio de operaciones. Los proveedores y los titulares que se encuentren inscritos en el Registro TIC a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se entienden incorporados en el Registro Único de TIC.*

***PARÁGRAFO 2o.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*

*creará un sistema de información integral, con los datos, variables e indicadores relevantes, sobre el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que facilite la fijación de metas, estrategias, programas y proyectos para su desarrollo.*

**PARÁGRAFO 3o.** *La inscripción en el Registro Único de TIC por parte de los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida, que permanezcan en el régimen de transición en materia de habilitación, y por parte de los operadores del servicio de radiodifusión sonora, tendrá solo efectos informativos.” (Subrayado fuera del texto).*

Posteriormente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en ejercicio de su competencia reglamentaria, profirió el Decreto 4948 de 2009 “*Por el cual se reglamenta la habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y el registro TIC*”, para fijar los presupuestos y la estructura del Registro TIC, así como el procedimiento para realizar la inscripción e incorporación, así:

**“ARTÍCULO 5°.** *Deben inscribirse en el registro todas las personas jurídicas que provean o que vayan a proveer redes y/o servicios de telecomunicaciones, así como las personas naturales o jurídicas titulares de permisos para el uso de recursos escasos.*  
(...)

**ARTÍCULO 8° . INSCRIPCIÓN.** *La inscripción en el registro de TIC deberá llevarse a cabo en línea, a través del portal Web del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, consignando la información requerida en el enlace establecido para tal efecto y adjuntando electrónicamente la documentación que acredite cada uno de los datos aportados en la inscripción. En caso de no ser posible adjuntar electrónicamente algunos de los documentos que sirven de soporte a la inscripción, el proveedor contará con cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la inscripción, para remitirlos físicamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Parágrafo: En todo caso, el proveedor de redes y/o servicios de telecomunicaciones y el titular de permisos para el uso de recursos escasos, será responsable de la veracidad de la información que suministre al momento de la inscripción.*

**ARTÍCULO 9° . VERIFICACIÓN.** *El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contará con diez (10) días hábiles para verificar la información consignada en la inscripción, los cuales se contarán a partir del día hábil siguiente a la inscripción. En caso que alguno de los documentos soporte haya sido remitidos físicamente, el Ministerio contará con quince (15) días hábiles para la verificación, contados a partir del día siguiente en que la entidad haya recibido la totalidad de la documentación correspondiente. (...)*

**ARTÍCULO 16.** *Todos los proveedores de redes y/o servicios de telecomunicaciones o los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, habilitaciones y autorizaciones deberán inscribirse en el registro de que trata el presente decreto, dentro de los noventa (90) días hábiles contados a partir de la vigencia del mismo, sin perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones en su calidad de proveedores y titulares, en particular del pago de contraprestaciones. (...)*

*Los proveedores de redes y/o servicios de telecomunicaciones y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, habilitaciones y autorizaciones establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1341 de 2009, que provean más de una red y/o servicio estarán obligados a registrar la totalidad de los mismos”.*

Conforme esta regulación del sector, el Registro TIC pretendió consolidarse como un sistema unificado de todos los proveedores de redes y/o servicios, que le permita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tener un instrumento relevante que contiene no solo esos titulares, sino también el tipo de habilitación, licencia, permiso o autorización que se le ha concedido, y en suma, poder tener un control del uso de los recursos escasos, por lo que desde la expedición de la Ley 1341 de 2009 su vinculación va dirigida a todas las personas que provean o vayan a proveer redes o servicios, o que sean simplemente titulares de permisos para uso de estos.

En el caso concreto, la empresa AGROPECUARIA SANTA MARÍA LATORRE Y CIA S EN C (hoy denominada Agropecuaria Santa María S.A.) con Código 11839 para el mes de septiembre de 2012 se encontraba habilitada con permisos para el uso de “recursos escasos”, la prestación de servicios de telecomunicaciones y/o autorización para el uso del espectro radio eléctrico, pero de acuerdo al reporte dado por la Subdirectora para la Industria de TIC, la empresa demandante no se inscribió dentro del término fijado en el párrafo primero del artículo 15 de la Ley 1341 de 2009 y el artículo 16 del Decreto 4948 de 2009, en el Registro TIC.

#### **3.4.2. La potestad sancionadora en cabeza del MINTIC en sus actuaciones administrativas.**

En primer lugar es necesario precisar que por medio de la Ley 1341 de 2009 se definieron, entre otros aspectos, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del sector de las TIC, y pese a las múltiples modificaciones que ha tenido la estructura del MINTIC, se trae a colación el vigente Decreto 1414 de 2017 en su artículo 17 por medio del cual se definieron las funciones de la Dirección de Vigilancia y Control, de las cuales se destacan:

*“4. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios de los servicios de telecomunicaciones, conforme a las concesiones, contratos, licencias y autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

*5. Formular, proponer y articular, con otros entes responsables de la vigilancia y control de las actividades de las telecomunicaciones y servicios postales, procedimientos de seguimiento en temas comunes o de impacto en el desarrollo de los sectores de competencia o de interés para el Ministerio.*

*6. Iniciar de oficio o a solicitud de parte, procesos administrativos frente a los vigilados.*

7. Llevar a cabo las investigaciones y practicar o comisionar, cuando sea necesario, las diligencias que correspondan de acuerdo con la normatividad y el debido proceso.

8. Decidir en primera instancia los procesos administrativos que se adelanten e imponer las sanciones que la ley y las normas autorizan.”

Ahora, una de las funciones establecidas es la potestad de la Dirección de Vigilancia y Control del MINTIC para sancionar por las infracciones constituidas en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, pero con ajuste a las prescripciones de los artículos 64, 65 y 67 de la Ley 1341 de 2009, por lo cual es clara la competencia de esta Dirección para iniciar, tramitar y resolver los procesos administrativos mediante la expedición de los actos hoy acusados.

En el derecho administrativo sancionador cobra importancia la observancia de importantes principios, entre ellos el de legalidad, el cual exige que: la conducta a sancionar, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición deben estar previamente definidos en la Ley, también el principio de tipicidad, el cual comprende los siguientes componentes: i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la remisión a otras normas jurídicas; ii) que la sanción esté previamente definida en la ley, el término o la cuantía de la misma y, iii) que esté previsto el procedimiento que debe seguirse para su imposición, y como una manifestación adicional del principio de legalidad, se deben asegurar las garantías del debido proceso para que las decisiones que se emitan sean justas y por ende legales.

De acuerdo con el artículo 44 del CPACA, el ejercicio de la facultad discrecional debe observar los anteriores principios, así:

*"ART. 44, Decisiones Discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa." (Subrayado del despacho).*

De conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política el "debido proceso" es un "derecho fundamental" que se aplica a toda clase de actuaciones administrativas. En particular, enseñan los apartes pertinentes de esta norma que "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio."

Sobre el particular el artículo 3 del CPACA establece lo siguiente:

*"Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena*

*fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

**1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. (...)**” (resalta la Sala).

En este orden de ideas, tanto en la Constitución Política (artículo 29) como en la Ley, se ha destacado la necesidad de que la autoridad administrativa adelante sus actuaciones garantizando los procedimientos previstos como una garantía al debido proceso.

### **3.4.3. Principio de Publicidad, Debido Proceso en la notificación de los actos administrativos en los procesos que adelanta el MINTIC.**

Es claro que la Administración mediante actos administrativos expresa su designio y cumple sus propósitos, así adopta decisiones unilaterales que pueden ser de carácter individual, general o colectivo, que en todo caso son el producto del ejercicio del poder público en su modalidad de función administrativa, el cual debe ser objeto de control de ser necesario para asegurar el derecho al debido proceso, pero dicho control sólo se asegura si el asociado conoce o puede conocer lo que la Administración decide, y es por esto que la función administrativa se rige por el principio de Publicidad tal como lo indica el artículo 209 de la Constitución Nacional.

En desarrollo de este precepto constitucional, el numeral 9 del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena “9. *En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma*”.

Ahora bien, se hace menester precisar que en los actos administrativos se distinguen los presupuestos de **existencia**, de **validez** y de **eficacia final**.

- Los presupuestos de existencia son aquellas exigencias sin las cuales el acto no se configura como tal y por ende no surge a la vida jurídica.
- Los presupuestos de validez son aquellas condiciones de un acto existente que determinan que sea valorado positivamente por encontrarse ajustado al ordenamiento o, con otras palabras, que si el acto es sometido a un juicio de validez no permiten que le sobrevenga una valoración negativa.

- Los presupuestos de eficacia final son aquellos requisitos indispensables para que el acto existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir.

En esa medida, no debe olvidarse que mientras la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no decreta la nulidad de un acto administrativo, este se presume válido y es idóneo para producir los efectos que le son propios, tal como se desprende de lo normado en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al disponer que "*los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...)*".

Constituyen presupuestos de existencia la expresión del designio o voluntad de la Administración, el objeto o materia sobre la cual recae y la causa o motivo que induce a la decisión de esta. Son presupuestos de validez el sometimiento del acto al ordenamiento jurídico y el cumplimiento de las formalidades sustanciales que se exigen para su producción. Y son los de eficacia final, la publicidad del acto, la firmeza jurídica y la ausencia de la pérdida de su fuerza de ejecutoria.

Concretamente sobre la publicidad de los actos administrativos como presupuesto de eficacia, el artículo 65 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que "*los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados (...)*", y el artículo 72 ibídem que "*sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión (...)*" (resalta la Sala).

Así que entonces, como puede observarse, la publicidad de los actos administrativos no es un requisito para su existencia ni para su validez sino para que aquellos puedan producir los efectos a que están destinados.

En otras palabras, los vicios en la publicidad de los actos administrativos, por no generarse en su producción sino en su comunicación, sólo impactan en su eficacia final, y por ello tales hechos jamás pueden aducirse como circunstancias de inexistencia del acto o como causal de invalidez del mismo.

Tal consecuencia, que ahora se reitera en esta providencia, ha sido adoptada por el Consejo de Estado al señalar:

*"... la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, fenómenos que tienen efectos equivalentes según lo preceptuaba el decreto Extraordinario No. 2733 de 1959 y no lo dispone hoy el Decreto Extraordinario No. 01 de 1984, no es causal de nulidad de los mismos; en efecto, dicha notificación es necesaria, cuando así lo señala ley (y lo hace para todos los actos administrativos de contenido particular que hayan culminado una actuación administrativa), como una condición de su eficacia; es decir en tanto constituye una de las etapas del procedimiento que tiene por objeto dar firmeza a la decisión*

*administrativa, la cual -a su turno- es requisito necesario para su ejecución válida.*

*En otros términos, la notificación del acto administrativo no dice la relación con su validez jurídica la cual no sufre variación por el hecho de que se haya cumplido con la obligación de notificarlo legalmente o se haya prescindido de dicha diligencia; el acto administrativo que nació viciado no se sanará porque, con posterioridad, se notifique legalmente; y al revés, el acto que nace válido no pierde validez porque se deje de notificar o porque la notificación sea irregular.*

*Es una simple aplicación del principio según el cual el examen de validez jurídica de los actos administrativos que hace el control jurisdiccional se debe efectuar, por regla general, en el momento de su nacimiento, de modo que las circunstancias posteriores no afectan una situación inicial.”<sup>3</sup>.*

Siendo entonces, los requisitos del acto administrativo: existencia, validez y eficacia, las circunstancias que afecten su validez son las que dan lugar a su nulidad, es claro también que la existencia y la validez del acto son cuestiones diferentes a su ejecución, siendo lógico concluir que las faltas cometidas en ésta última no determinan la invalidez de aquel.

Por consiguiente, el acto administrativo que se encuentra viciado en su publicidad por haberse omitido la notificación o por haber sido ésta indebidamente realizada, tendría dificultad para ser ejecutado, producir sus efectos o ser oponible ante terceros, pero dicha situación no afectaría la nulidad del acto, por cuanto la notificación no es un requisito implícito a su validez, y por tanto su legalidad no se vería alterada.

En este estado, se hace necesario invocar la norma especial dispuesta en la Ley 1341 de 2009, la cual en su Título IX dispone el “*Régimen de infracciones y sanciones*” y en su artículo 67 se prevé el procedimiento general para determinar si existe una infracción a dicha norma del sector de las telecomunicaciones, para lo cual se trae el texto del artículo citado vigente para la fecha en que se adelantó el trámite administrativo, dentro del cual se expidieron los actos administrativos atacados en el presente proceso.

***“ARTÍCULO 67. Para determinar si existe una infracción a las normas previstas en esta ley se deberá adelantar una actuación administrativa que estará siempre precedida de las garantías del debido proceso, el cual incluye el derecho de defensa y contradicción. A dicha actuación se aplicarán las siguientes reglas:***

***1. La actuación administrativa se inicia mediante la formulación de cargos al supuesto infractor, a través de acto administrativo motivado, con indicación de la infracción y del plazo para presentar descargos, el cual se comunicará de acuerdo con las disposiciones previstas en este artículo.***

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de septiembre de 1996, expediente 2.431.

*2. La citación o comunicación se entenderá cumplida al cabo del décimo día siguiente a aquel en que haya sido puesta al correo, si ese fue el medio escogido para hacerla, y si el citado tuviere domicilio en el país; si lo tuviere en el exterior, se entenderá cumplida al cabo del vigésimo día. Las publicaciones se entenderán surtidas al cabo del día siguiente a aquel en que se hacen.*

*3. Una vez surtida la comunicación, el investigado tendrá un término de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar pruebas.*

*4. Presentados los descargos, se decretarán las pruebas a que haya lugar y se aplicarán en la práctica de las mismas las disposiciones previstas en el proceso civil.*

*5. Agotada la etapa probatoria, se expedirá la resolución por la cual se decide el asunto, que deberá ser notificada y será sujeta de recursos en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.” (Resalta la Sala).*

Por último, se hace necesario advertir que en el caso concreto la parte actora en su demanda, y a lo largo del trámite de primera instancia, solicitó la nulidad de las Resoluciones N° 2170 del 10 de julio de 2013, N° 003996 del 8 de octubre de 2013 y N° 002250 del 28 de agosto de 2014, por medio de las cuales se impuso una sanción y se resolvieron los recursos de reposición y apelación respectivamente, pero limitándose a controvertir el pliego de cargos formulado bajo el cargo de nulidad de falsa motivación, advirtiendo la violación del debido proceso por la ausencia de notificación de este y que tuvo como resultado la sanción de 30 SMMLV impuesta a la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C.

#### **3.4.4. Análisis del Caso Concreto**

En principio, la Sala estima pertinente referirse a las circunstancias de tiempo modo y lugar en que, conforme a lo probado en el expediente, acaeció el proceso administrativo sancionador adelantado contra la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., bajo el radicado de investigación N° 3772 y expediente N° 11839 esto es, que:

- Mediante Auto N° 001262 del 24 de septiembre del 2012, la Directora de Vigilancia y Control del MINTIC, inició investigación con formulación de un cargo único contra la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., indicando que: i) de conformidad con el Informe allegado por la Subdirección para la Industria de TIC de la Dirección de Comunicaciones del MINTIC, la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., con código 11839 cuenta con autorización mediante Resolución N° 873 del 13 de julio de 2006 para la prestación de servicios de redes y servicios de telecomunicaciones; ii) revisado el Informe se advirtió que la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., omitió adelantar la inscripción en el Registro TIC como lo dispuso el parágrafo primero del artículo 15 de la Ley 1341 dentro del término de 90 días hábiles dispuesto en el artículo 16 del Decreto 4948 de 2009; iii) la actuación administrativa tenía por

objeto establecer si con su conducta la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., trasgredió lo previsto en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009; iv) se ordenó en el artículo tercero comunicar el contenido del auto al Representante Legal de la empresa investigada, y se le concedió el término de 10 días para que presentara los descargos, allegara y solicitara las pruebas que considerara pertinentes (Fls. 3 y 4 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El 24 de septiembre del 2012 la Dirección de Vigilancia y Control emitió comunicación a la Representante Legal de la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., (LINA JOHANNA RAMIREZ VALBUENA), por medio del cual se adjuntó el contenido del anterior auto de apertura y se concedió el término para la presentación de descargos, dicho documento cuenta con dirección de la empresa para ser enviada a la Calle 125 No 19-87 oficina 203, pero la constancia de envío con registro N° 569123 de fecha 01 de octubre de 2012 indica que su destino es Inversiones INRAI Ltda., a la dirección KR. 21 N°56-33 (Fl. 5 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El 10 de julio de 2013 el MINTIC mediante la Resolución N° 002170, impuso sanción a la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., consistente en multa de 30 SMLMV, tras encontrar demostrado que el proveedor omitió efectuar dentro del término estipulado el Registro en el TIC. Por medio de oficio del 24 de julio de 2013 se citó a la Representante Legal de la empresa sancionada para efectuar su notificación personal, dicha citación fue enviada a la Calle 125 No 19-87 oficina 203 (Fls. 6, 7 y 20 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El día 16 de agosto de 2013 se notificó de manera personal de la Resolución N° 002170 el señor RICARDO CAMACHO FAJARDO en calidad de Representante Legal de la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C. (Fl. 8 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El 2 de septiembre de 2013, la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., para ese momento ya denominada Agropecuaria Santa María S.A., interpuso recurso de reposición y apelación contra la Resolución N° 002170 del 10 de julio de 2013, informando que su dirección actual de notificación es la Calle 125 No 19-89 oficina 203 (Fls. 9 a 14 con anexos en fls. 15 a 23 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- A través de la Resolución N° 003996 del 8 de octubre de 2013 se resolvió el recurso de reposición, en el sentido de no reponer la Resolución N° 002170 del 10 de julio de 2013, por tanto, esta última fue confirmada en todas sus partes y se concedió el recurso de apelación interpuesto oportunamente. Por medio de oficio del 21 de octubre de 2013 se citó al Representante Legal de la empresa sancionada para efectuar la notificación personal de la Resolución N° 003996, dicha citación fue enviada a la Calle 125 No 19-87 oficina 203 (Fls. 41 a 44 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- La Resolución N° 003996 del 8 de octubre de 2013 debió ser notificada por medio del Aviso N° 1307-13 del 26 de noviembre de 2013, el cual fue enviado igualmente

a la Calle 125 No 19-87 oficina 203 y recibido el 29 de noviembre de 2013 de acuerdo a la Planilla del servicio de envío 472. (Fls. 45 y 46 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El 28 de agosto de 2014 el MINTIC mediante la Resolución N° 002250 resolvió el recurso de apelación, confirmando la Resolución N° 002170 del 10 de julio de 2013, y por medio de oficio del 2 de septiembre de 2014 se citó al Representante Legal de la empresa sancionada para efectuar la notificación personal de esta Resolución, dicha citación fue enviada a la Calle 125 No 19-87 oficina 203, de acuerdo a la Planilla del servicio de envío 472 del 03 de septiembre de 2014, el cual fue devuelto por inexistencia de la dirección indicada (Fls. 41 a 44 del exp. de antecedentes administrativos -C3). (Fls. 38 a 43 C1).

- La Resolución N° 002250 del 28 de agosto de 2014 debió ser notificada por medio del Aviso N° 2902-14 del 9 de octubre de 2014, el cual fue enviado a la Calle 125 No 19-89 oficina 203 y recibido el 16 de octubre de 2014 de acuerdo a la Planilla del servicio de envío 472. La constancia de firmeza del dicho acto administrativo fue emitida el 28 de agosto de 2014 (Fls. 29, 30 y 31 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

- El monto de la multa impuesta no fue reconocido ni pagado por Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., por lo cual la Subdirección de Vigilancia y Control de Comunicaciones el 13 de mayo de 2015 remitió al Coordinador de Cobro Coactivo los documentos que conforman el Título Ejecutivo Complejo a favor del MINTIC, esto por haber fracasado la etapa de cobro persuasivo por parte de la Coordinación Grupo de Facturación y Cartera. (Fl. 48 del exp. de antecedentes administrativos -C3).

De acuerdo a las pruebas obrantes en el expediente del proceso, deduce la Sala las siguientes conclusiones: i) que el Auto N° 001262 del 24 de septiembre del 2012 no fue comunicado a la empresa Agropecuaria Santa María S.A., tal y como lo sostienen las recurrentes en el recurso de apelación, por cuanto el documento cuenta con un desprendible que indica que fue remitido a la KR. 21 N° 56-33 y no a la Calle 125 No 19-87 oficina 203, que se indicó en la misma comunicación como dirección a ser enviada, pero no reposa en el expediente de los antecedentes administrativos la respectiva planilla de 472 en la que se pudiera verificar de manera efectiva el resultado del envío; ii) que la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., hoy Agropecuaria Santa María S.A., en el curso del trámite administrativo que culminó con una sanción, sí contó con acceso a las notificaciones enviadas a la dirección Calle 125 No 19-87 oficina 203, y esto se evidencia con el envío de la citación para la notificación personal de la Resolución N° 002170 del 10 de julio de 2013 a la cual atendió sin inconveniente el señor RICARDO CAMACHO FAJARDO, teniendo que en la constancia de notificación diligenciada por la coordinación del Punto de Atención al Ciudadano y al Operador (PACO) del MINTIC, la dirección registrada de la empresa fue esta, y con el contenido de dicha información, fue firmada por el Representante Legal (Fl. 8), así mismo a esa dirección fue notificada la Resolución N° 003996 del 8 de octubre de 2013 (Fl. 46 C1). Por último, la entidad acudió a la información suministrada

por la misma empresa en su base de datos MERCURIO y en el [portalplus.comunicaciones.gov.co](http://portalplus.comunicaciones.gov.co), en donde se encontraba registrada la dirección Calle 125 No 19-87 oficina 203 (Fl. 64 C1); iii) una vez citado en la Calle 125 No 19-87 oficina 203 y notificado el Representante Legal de la empresa Agropecuaria Santa María Latorre y CIA S en C., el 2 de septiembre de 2013, materializó su derecho de defensa y contradicción, interponiendo recurso de reposición y apelación contra la Resolución N°002170 del 10 de julio de 2013, y así mismo aportó las pruebas que consideró pertinentes para fundamentar los mismos.

Ahora bien, observados los criterios normativos y jurídicos aplicables al caso en concreto, y analizadas las pruebas debidamente decretadas, debe destacarse que la falta de notificación de un acto administrativo no lo torna en ilegal, sino que lo hace inoponible e ineficaz frente a quien(es) lo desconoce(n).

Concretamente sobre la publicidad de los actos administrativos como presupuesto de eficacia, el artículo 65 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que *"los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados (...)"*, y el artículo 72 ibídem que *"sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión (...)"* (resalta la Sala).

Así las cosas como puede observarse, la publicidad de los actos administrativos no es un requisito para su existencia ni para su validez sino para que aquellos puedan producir los efectos a que están destinados.

En otras palabras, los vicios en la publicidad de los actos administrativos, por no generarse en su producción sino en su comunicación, sólo impactan en su eficacia final, y por ello tales hechos jamás pueden aducirse como circunstancias de inexistencia del acto o como causal de invalidez del mismo.

Así lo puso de presente la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencias de 23 de agosto de 2012 y 14 de mayo de 2015, cuando manifestó: *"...la falta de notificación no atenta contra la validez del acto administrativo, sino que afecta su eficacia"*<sup>4</sup> y *"la no notificación del acto es un factor extrínseco que sólo puede generar la no producción de efectos jurídicos y no es, por lo tanto, causal de nulidad, las cuales están claramente señaladas en el artículo 84 del C.C.A."*<sup>5</sup>.

En vista de lo expuesto, revisada la irregularidad que plantea la parte actora, que como se ha dicho no afecta de nulidad al acto, porque la comunicación no es un requisito implícito a su validez, se observa entonces, que con todo si se cumplió con la finalidad cual era garantizar el debido proceso, en la medida que tuvo la oportunidad de conocer el acto y ejercer su derecho de interponer los recursos, se

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 23 de agosto de 2012, Rad.: 25000232400020020106001, Actora: SISVAL LTDA, M.P. María Claudia Rojas Lasso

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 14 de mayo de 2015, Rad.: 25000232400020060090401, Actora: Carol Lina Rojas Rubio, M.P. María Elizabeth García González

advierte entonces, que el cargo de nulidad propuesto por la parte demandante de falsa motivación, no tiene vocación de prosperidad, pues la falta de comunicación del Auto N° 001262 del 24 de septiembre del 2012 no lo torna en ilegal, ni tampoco extiende estos efectos a los demás actos administrativos que resolvieron la investigación administrativa y culminaron el trámite con sanción.

Dicho esto, se aclara que dentro del contenido de la demanda, los alegatos de conclusión, el recurso de apelación y demás manifestaciones en el proceso de la parte actora, no se trajo ningún argumento fáctico ni jurídico distinto, que atacaran la legalidad de las Resoluciones N° 2170 del 10 de julio de 2013, N° 003996 del 8 de octubre de 2013 y N° 002250 del 28 de agosto de 2014, por lo cual la Sala se abstendrá de realizar análisis al respecto, que se insiste sería un debate que no fue traído al proceso por la parte interesada.

Así las cosas, la Sala considera que la entidad demandada en ejercicio de sus facultades para determinar si existió una infracción al numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 adelantó una actuación administrativa aplicando el procedimiento especial en la que procuró preservar **las garantías del debido proceso**, y en la que la parte investigada ejerció mediante el uso de los recursos ordinarios, **el derecho de defensa y contradicción**, aportando incluso las pruebas que estimó procedentes, y por demás, en desarrollo de éste ejercicio, el MINTIC comprobó que el proveedor de servicios, la empresa Agropecuaria Santa María S.A., vulneró lo dispuesto en el Régimen del sector de las Telecomunicaciones e incurrió en las faltas que hicieron procedente la sanción de multa que le fue impuesta, sanción que no fue objetada, ni desvirtuada en ningún momento por la parte demandante.

En consecuencia, se despachará desfavorablemente el cargo de violación de las disposiciones normativas (artículos 6, 29 y 83 de la Constitución nacional, los artículos 97, 135, 136, 137, 138 y ss. del Decreto 01 de 1984) y se confirmará el fallo de primera instancia.

### 3.5. Condena en Costas

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, y su liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso:

*“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.*

En virtud de lo anterior, y habida consideración que en el artículo 365, numeral 1 del Código General del Proceso se señala que *“se le condenará en costas a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”*, resulta procedente

condenar en costas a la parte demandante, empresa Agropecuaria Santa María S.A.

No obstante, se ordenará que su liquidación sea realizada por el juzgado de origen en atención a lo dispuesto en el artículo 366 ibídem que indica que *“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior”*.

Al respecto, se torna pertinente traer a colación lo expuesto por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-157 de 2013:

*“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”<sup>6</sup>.*

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Sentencia del 11 de octubre de 2016 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

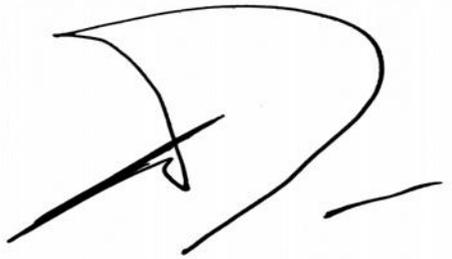
**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la Empresa Agropecuaria Santa María S.A. Por Secretaría remitir el expediente al Juzgado de origen para que liquide las costas procesales de conformidad con lo dispuesto en el N°1 del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, y en los términos señalados en la parte motiva de esta sentencia.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 2013, MP. Mauricio González Cuervo: Providencia en la se efectúa el estudio de constitucionalidad del Parágrafo único, artículo 206 de la Ley 1564 de 2012 y se efectúa pronunciamiento en torno a la condena en costas y sus reglas conforme al Código General del Proceso.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado