

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ -SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 11001-3334 -003-2017-00273-00

DEMANDANTE: SEGURIDAD BALUARTE C.T.A.

DEMANDADOS: SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

MEDIO DE CONTROL: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sociedad Seguridad Baluarte C.T.A, presentó demanda en contra de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

1.1. Declaraciones y condenas

.- Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 20162200003077 de 18 de febrero de 2016, No. 20172300007707 de 03 de marzo de 2017 y de la No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, por las cuales la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, impone una sanción pecuniaria de 34 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la Sociedad demandante y resuelve adversamente los recursos de reposición y apelación incoados contra el acto sancionatorio "la cual impone una sanción a la cooperativa de vigilancia y seguridad privada denominada Seguridad Baluarte C.T.A, con treinta y cuatro (34) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

.- A título de restablecimiento del derecho, pretende se ordene a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a levantar, suprimir, dejar sin efecto jurídico, cancelar cualquier registro o anotación que hubiere efectuado, con ocasión a los actos administrativos sancionatorios demandados y se le condene a publicar en su página web, un comunicado de prensa que informe sobre la nulidad de dichos actos.

1.2. Hechos de la demanda

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, se establecieron de la siguiente manera:

De acuerdo a las funciones de control, inspección y vigilancia, el jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a través del memorando Interno No. 2013710032363 del 22 de agosto de 2013, remitió la relación de diferentes sociedades y cooperativas que no cumplieron con la presentación oportuna de la información financiera en los términos del artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994, esto es, antes del 30 de abril de 2013, dentro de las cuales se relacionó la Cooperativa de Vigilancia y Seguridad Privada denominada Seguridad Baluarte C.T.A.

La entidad demandada mediante Resolución No. 20152200039497 de 13 de Julio 2015, abrió la investigación administrativa sancionatoria formulando el cargo único, relacionado con la no presentación oportuna (antes del 30 de abril de 2013), de los estados financieros correspondientes al año 2012, omisión que transgrede el artículo 105 y numerales 1 y 7 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994, e incurriendo en la falta grave establecida en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010.

Por Resolución No 20162200003077 de 18 de febrero de 2016, la Superintendencia de Vigilancia, impuso sanción a la cooperativa de vigilancia y seguridad privada Seguridad Baluarte C.T.A, consistente en 34 smlmv.

Contra la anterior decisión dentro de la oportunidad legal se presentaron los recursos de reposición y subsidiario apelación con Radicado No. 2016-3300-04 693-2 del 28 de marzo del 2016.

A través de la Resolución No. 201723000077077 de 03 de marzo de 2017, la Superintendencia de Vigilancia, resolvió el recurso de reposición, confirmado la sanción impuesta, decisión que se notificó a la sociedad demandante de manera personal el 23 de mayo de 2017.

Aduce que aun sin surtir la notificación de la resolución antes referida, la entidad demandada por Resolución 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, expidió el acto administrativo que resuelve la apelación confirmando la sanción, acto que fue notificado por aviso recibido el 31 de mayo de 2017, con lo cual se surtió la notificación el 01 de junio de dicho año.

Señala que previa la notificación de los anteriores actos, a través de Radicado 2017PR10065852 de 17 de abril de 2017, solicitó el reconocimiento del silencio administrativo positivo, dado que para el 28 de marzo de 2017, no habla recibido respuesta de fondo del recurso de reposición y subsidiario apelación, adjuntando copia de la Escritura Pública No. 843 del 06 de Abril de 2017 de la Notaria 23 del Circuito de Medellín, por la cual protocolizó el silencio administrativo positivo, no obstante no obtuvo respuesta.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

La solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados se sustenta en el siguiente y único cargo:

.- Nulidad de los actos administrativos demandados por haber sido proferidos sin competencia.

En síntesis, se fundamenta dicho cargo, en que operó la caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por cuanto dicha autoridad administrativa cumplió el término de un año previsto por el artículo 52 del CPACA, sin que los actos administrativos por los cuales decidió los recursos interpuestos contra la resolución sancionatoria estuvieran notificados y ejecutoriados, perdiendo competencia para decidirlos, por lo que se configuró a su favor el silencio administrativo positivo, y por tanto se deben entender fallados favorablemente.

Aduce que en el sub examine se encuentra acreditado que los recursos de reposición y de apelación se decidieron sin competencia por parte de la autoridad administrativa, configurándose una de las causales para declarar nulos los actos administrativos demandados.

Señala que respecto de los actos administrativos de carácter particular y concreto, la notificación personal es el medio idóneo para poner conocimiento la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos.

Manifiesta que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, impuso sanción a través de la Resolución No. 20162200003077 de 18 de febrero de 2016, notificada personalmente el 09 de marzo de 2016, decisión contra la cual presentó los recursos de reposición y subsidiario apelación con Radicado No. 2016-3300-04693-2 del 28 de marzo del 2016 y que el término de 1 año para la expedición y notificación los actos que deciden los recursos, feneció el 28 de marzo de 2017.

Agrega que los recursos de reposición y apelación se decidieron mediante las Resoluciones No. 20472300007707 de 03 de marzo de 2017, notificada el 23 de mayo de 2017 y la No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, se notificó el 01 de junio del mismo año.

Precisa que si bien los anteriores actos fueron expedidos dentro del año, en el momento que se produjo la notificación transcurrió más de un año, razón por la cual conforme lo previsto en el artículo 52 del CPACA, ya había operado de pleno derecho la pérdida de competencia para decidir los recursos interpuestos

contra el acto que impuso la sanción por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

1.4. Contestación de la demanda

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a través de apoderado judicial, de manera extemporánea allegó escrito de contestación de la demanda y formuló excepciones.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Por reparto del 24 de noviembre de 2017, le correspondió a éste Despacho el conocimiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (fl.220), por auto del 6 de marzo de 2018, se admitió la demanda (fls.232-235), providencia que se notificó a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público, por correo electrónico del día 27 de junio de 2018 (236-242).

Mediante proveído del 18 de enero de 2019, corregido por auto del 1 de febrero del corriente año, se dispuso tener por no contestada la demanda y se fijó fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial (fls.284, 288).

La audiencia inicial se llevó a cabo el día 12 de febrero de 2019, en ella se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes, se decretaron las pruebas documentales solicitadas y al evidenciar que no habían más pruebas que practicar, se decretó el cierre de la etapa probatoria, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para que dentro de los 10 días siguientes a dicha audiencia, presentaran por escrito sus alegatos de conclusión (fls.290-295).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente las partes presentaron sus alegatos de conclusión (fls.298 a 300 y 301 a 332) y el ministerio público no hizo ningún pronunciamiento.

.- Alegatos de conclusión:

- Parte demandante Seguridad Baluarte C.T.A.

La apoderada de la parte demandante reiteró los argumentos que respaldan el cargo planteado con la demanda, en cuanto a la pérdida de competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para resolver los recursos de reposición y apelación incoados contra el acto administrativo sancionatorio, luego de transcurrido un término superior a un año de su interposición, pues sostiene que de la interpretación del artículo 52 del CPACA., se establece que la

resolución de los recursos comprende también la notificación del auto que los decide.

- **Parte demandada Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada**

Aduce que si bien no se tuvo en cuenta la contestación de la demanda por haberla presentado un día después al vencimiento del término de traslado, no quiere decir que esa entidad está asumiendo por ciertos los hechos de la demanda, pues se tiene la convicción errada que al tener por no contestada la demanda se puede presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión.

Luego de referirse a la naturaleza y funciones asignadas por la ley a esa Superintendencia, y a las pruebas aportadas por la misma, respecto al cargo endilgado por la demandante, caducidad del artículo 52 del CPACA, cita jurisprudencia del Consejo de Estado que analizó dicha figura en vigencia del Decreto 01 de 1984, concluye la entidad demandada, que los actos administrativos de cierre deben ser decididos en el término de un año pero que en ninguna parte, la norma dice que debe ser notificado, agrega que si la parte demandante tenía claro que había operado el silencio administrativo, porqué interrumpía el término de caducidad solo hasta el mes de septiembre de 2017?

Considera que al haber decidido los recursos de reposición y subsidiario apelación dentro del término de un año, no nace la declaratoria del silencio administrativo, en tanto alega que la demandante cometió un grave error que invalida la protocolización del silencio positivo en tanto interpretó la norma a su acomodo.

- **Ministerio Público**

No emitió concepto alguno.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 140 y el numeral 6 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer del asunto de la referencia, por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3.2. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial celebrada dentro de este asunto, se debe establecer si:

¿ Se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos demandados por pérdida de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, para resolver los recursos interpuestos en contra de la resolución sancionatoria y configuración del silencio administrativo positivo, al haber notificado la decisión que decidió el recurso de apelación, por fuera del término de un (1) año previsto en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, infringiendo así los artículos 84 y 85 ídem? Para el efecto, se debe establecer, si dentro del término que señala la norma basta con expedir el acto administrativo o también se requiere su notificación.

En primer lugar, el Juzgado analizará las pruebas aportadas al proceso, con el objeto de establecer si se configuran los cargos de nulidad invocados. Al respecto se encuentra probado en el expediente, lo siguiente:

- Por Resolución 20152200039497 del 13 de julio de 2015, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada decidió abrir investigación administrativa sancionatoria a la Cooperativa de Vigilancia y Seguridad Privada -Seguridad Baluarte C.T.A., formulando el cargo relacionado con el no envío a esa Superintendencia de los estados financieros correspondientes al año 2012 antes del 30 de abril de 2013, certificados por el Representante Legal y el contador o revisor fiscal, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 105 y numerales 1 y 7 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994 e incurriendo en la falta grave establecida en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2945 de 2010 (fls.12-13).
- La Empresa demandante mediante radicado 2015-330013472-2 del 27 de agosto de 2015 presentó los descargos ante la entidad demandada, argumentando fallas del sistema informático que no permitieron subir la información relacionada con los estados financieros oportunamente, alegando se le excluya de toda responsabilidad (fls.55 a 61).
- A través de la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada resuelve imponer sanción pecuniaria a la Cooperativa de Vigilancia y Seguridad Privada –Baluarte C.T.A., consistente en 34 salarios mínimos legales mensuales vigentes, al encontrar demostrada la trasgresión del artículo 105 y numerales 1 y 7 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994 y configurada la falta grave conforme a lo dispone el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2945 de 2010 (fls.64 vto a 68).
- Mediante el escrito visible a folios 72 a 83 la empresa demandante interpuso los recursos de reposición y subsidiario apelación contra la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, que el impuso la sanción pecuniaria, el cual conforme a la documental visible a folio 69 fue presentado el 28 de marzo de 2016.

- La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, mediante la Resolución No. 20172300007707 del 3 de marzo de 2017 resolvió el recurso de reposición confirmando en todas sus partes la Resolución 20162200003077 del 18 de febrero de 2016 y concedió el recurso de apelación (fls. 89 a 94).
- La notificación de la Resolución que resolvió el recurso de reposición se notificó de manera personal a la apoderada de la Empresa Baluarte C.T.A., el día 23 de marzo de 2017, según se observa en el acta de notificación que obra a folio 98 vuelto.
- Por Resolución No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución sancionatoria No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, confirmándola en todas sus partes (fls.99 a 103).
- La notificación de la Resolución No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, por la cual se resolvió el recurso de apelación contra la decisión se surtió por aviso el 1 de junio de 2017 (fls.99 y vto. y 105).
- Por escritura pública No. 843 del 6 de abril de 2017 de la Notaria 23 del Círculo de Medellín, se protocolizó el silencio administrativo positivo respecto de la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, que impuso sanción pecuniaria consistente en 34 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Empresa Seguridad Baluarte C.T.A., en tanto que a la fecha de protocolización, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no resolvió los recursos de reposición y apelación incoados contra la decisión sancionatoria (fls.106 a 216), acto que fue radicado ante la entidad demanda el 17 de abril de 2017, según se observa de la documental que obra a folio 105 vuelto.

Teniendo en cuenta que el cargo de la demanda fijado en litigio se circunscribe a establecer la ilegalidad o no de los actos administrativos demandados por pérdida de competencia de la administración para resolver los recursos de reposición y apelación incoados por la empresa de Seguridad Baluarte C.T.A., y de la facultad sancionadora de la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada, en tanto se alega que no decidió y notificó las respectivas resoluciones que los deciden dentro del término previsto en el artículo 52 del CPACA, se procederá a su análisis.

Debe indicarse en primer lugar que de conformidad con el artículo 2 y numeral 4 artículo 12 del Decreto 2355 de 2006, por la cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, dicha entidad se encuentra facultada para adelantar las actuaciones administrativas sancionatorias por infracciones a las normas que regulan la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada y se le faculta para imponer los correctivos y sanciones del caso.

En tal sentido, la facultad sancionatoria de que se encuentra investida la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, está delimitada por los términos de caducidad previstos en el artículo 52 del CPACA.

En el anterior orden de ideas, de conformidad con el artículo 52 ibídem, para establecer si la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada perdió o no competencia para decidir los recursos de reposición y apelación interpuestos por la Empresa Baluarte C.T.A., contra la resolución sancionatoria, al permitir que trascurriera más de un año entre la fecha de radicación de los recursos y la fecha de la notificación de los actos administrativos a través de los cuales los resolvió, conviene traer a colación el contenido del mencionado artículo ídem, el cual establece:

"CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver".*

Con fundamento en lo anterior, las autoridades administrativas siempre que adelanten investigaciones, conforme a la facultad sancionatoria, están sujetas a realizar el procedimiento, observando los principios de la función administrativa y así mismo, proferir las decisiones respectivas en los plazos indicados, esto es: i) 3 años para decidir de fondo la actuación administrativa y ii) **1 año para resolver los recursos presentados, so pena de entenderse fallados a favor del recurrente.**

En el caso concreto, la Empresa demandante Seguridad Baluarte C.T.A., señala que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, desconoció lo previsto en el artículo 52 del CPACA., en razón a que las resoluciones que decidieron los recursos de reposición y apelación se notificaron por fuera del término de un (1) año contemplado en dicha norma, en este punto el Juzgado advierte que de conformidad con el acervo probatorio antes reseñado, la investigación administrativa se inició por Resolución No. 20152200039497 del 13 de julio de 2015 (fls.49-50), por trasgresión a lo dispuesto en el artículo 105 y numerales 1 y 7 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994 e incurriendo en la falta grave establecida en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2945 de 2010, por no enviar antes del 30 de abril de 2013 a esa Superintendencia los estados financieros correspondientes al año 2012 certificados por el Representante Legal y el contador o revisor fiscal, en consecuencia, la norma aplicable conforme a lo ya explicado es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo¹, y por tanto, la facultad administrativa sancionatoria que ostenta la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se encuentra supeditada a los términos de caducidad previstos en el precitado artículo 52.

Para solucionar el problema jurídico planteado en lo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria, el juzgado atiende por utilidad conceptual, lo expuesto por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², en cuanto precisó que dentro del referido plazo, se debe realizar la notificación del acto, así:

(...)

d) En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 ibídem solo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelve una situación jurídica particular³ y, en virtud del artículo 85 ídem para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado debe efectuar una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

e) En consecuencia, la Sala advierte que hacer una interpretación en sentido contrario, como lo propone la Superintendencia de Industria y Comercio, implicaría: (i) desconocer el contenido y alcance sistemático de las disposiciones procedimentales administrativas a que se ha hecho referencia, (ii) restarle efecto útil a la prescripción del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, desatendiendo las consecuencias de la caducidad de la facultad sancionatoria y la pérdida de competencia de la autoridad administrativa, (iii) desconocer al administrado su derecho a: i) obtener oportuna resolución de sus peticiones -en la modalidad de recursos-⁴, ii) beneficiarse de las consecuencias de los actos administrativos fictos positivos que la normatividad prevé en su favor; iii) la oportuna definición de su situación jurídica particular, (iv) atender contra la seguridad jurídica, habida consideración que si para el administrado nace el derecho a protocolizar el silencio administrativo positivo en su favor a partir del día siguiente al transcurrir el término de

¹ CPACA, vigente a partir del 2 de Julio de 2012

² Sentencia del 22 de septiembre de 2016. MP. Fredy Ibarra Martínez. Expediente: 11001-33-34-002-2015-00190-01.

³ Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namen Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra "decidir" se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-181 del 22 de febrero de 2008. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

"Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental".

un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, mal podría pensarse que después de agotado tal término (en cualquier momento) la autoridad administrativa podría sorprender al particular con la notificación de un acto que, aunque proferido dentro del periodo de un año, le es desfavorable a sus pretensiones y desconoce los efectos del silencio administrativo positivo..."

Agregó el Tribunal que la Corte Constitucional en la sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011 a través de la cual se declaró exequible el siguiente aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: "Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente", y consideró que esa Corporación:

"(...) asigna al vocablo "decidir" previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la connotación de: dar resolución oportuna a los recursos interpuestos contra actos administrativos sancionatorios, definir la situación jurídica de los administrados, dar respuesta a un requerimiento específico del administrado, entre otras expresiones, las que no pueden agotarse en la expedición formal de un acto administrativo."

Así mismo, en la sentencia del 21 de septiembre de 2017, radicado 11001-33-34-004 2016-00019-01, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera, Magistrado Potente Dr. Fredy Ibarra Martínez, consideró:

"d) Ahora bien, en cuanto al contenido y alcance del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 la Sala reitera lo analizado y aplicado en oportunidad anterior⁵, en los siguientes términos:

*(i) Se resaltan los verbos utilizados por el legislador al redactar el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que durante el término de 3 años contados a partir de la ocurrencia del hecho la autoridad administrativa debe "**expedir y notificar**" el acto administrativo que impone la sanción, en tanto que frente a los recursos interpuestos en torno al precitado acto la administración ostenta la obligación de "decidirlos" dentro del término de un (1) año contado a partir de su oportuna y debida interposición.*

*(ii) En ese sentido nótese que si se acogiera la posición de interpretación exegética no le sería posible a la Sala concluir que la obligación de decidir los recursos se agota con la expedición formal del acto administrativo porque, de lo contrario así habría sido expresamente indicado por el legislador mediante la invocación del verbo "**expedir**" y no el de "**decidir**". (Negrilla fuera del texto original).*

(iii) Por consiguiente, el texto normativo sugiere valorar, de un lado, el contenido y alcance de la expresión "dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se

⁵ Sentencia de 23 de junio de 2016, expediente no. 110013334004201500087-00, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón; Sentencia de 28 de septiembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-003-2015-00098-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez; Sentencia de 22 de septiembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-002-2015-00190-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez y Sentencia de 17 de Noviembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-001-2015-00333-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez, Sentencia de 1 de diciembre de 2016, expediente no. 11001-33-34-003-2015-00113-01, actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá SA ESP, MP Dr. Fredy Ibarra Martínez.

entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver", con el fin de reconocer los efectos que la superación del precitado término tienen sobre la facultad sancionatoria de la autoridad administrativa (pérdida de competencia por caducidad) y los derechos del administrado (silencio administrativo positivo, con las consecuencias de definición de su situación jurídica concreta y entender satisfechos sus derechos con la omisión de la administración).

Pero igualmente, de otra parte, debe también efectuarse una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones procedimentales administrativas que le dan efecto útil a la precitada disposición, esto es, los artículos 85 y 87 de la Ley 1437 de 2011, según los cuales: i) "la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto" y, ii) "los actos administrativos quedarán en firme desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos". (Subrayas son del Despacho).

(iv) En esa perspectiva para la Sala es claro que la obligación de decidir los recursos en el término de un (1) año previsto en el segundo aparte del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se agota con la sola expedición formal del acto administrativo, sino que exige también que tal decisión sea efectivamente puesta en conocimiento del investigado dentro de ese término, toda vez que conforme al artículo 87 íbidem solo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos se imprime firmeza a la decisión sancionatoria que resuelven una situación jurídica particular⁶ y, en virtud del artículo 85 ídem para protocolizar el silencio administrativo positivo en los casos de no decisión oportuna de un recurso el gobernado debe efectuar una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011." (Negrilla es nuestra)

De la norma y de los fallos citados, se infiere que con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, el legislador introdujo en su artículo 52 la figura del silencio administrativo positivo, el cual se considera ajustado a los postulados del debido proceso consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, pues, corresponde al Estado definir la situación jurídica de los administrados en tiempo, por lo que, ante la ausencia de respuesta de la administración en los tiempos establecidos por el legislador frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de los recursos, se entienden resueltos a su favor.

⁶ Al respecto, debe traerse a colación que en el XVI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que tuvo ocasión los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2010 en la ciudad de Cartagena, específicamente en la mesa de trabajo liderada por el Consejero de Estado Álvaro Namen Vargas, el entonces Magistrado y hoy Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio planteó la postura de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionada con la necesidad de abordar en el proyecto del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo la temática de caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en la resolución de los recursos contra los actos administrativos sancionadores y resolver la tricotomía interpretativa que se había planteado con las tres tesis del Consejo de Estado; oportunidad en la que al referirse al contenido y alcance de la palabra "decidir" se asimiló la misma al término de ejecutoria del acto administrativo, toda vez que antes de su notificación y ejecutoria no puede entenderse que la administración ha adoptado la decisión, como en efecto se incorporó al proyecto que fue llevado al Congreso de la República y aprobado en la Ley 1437 de 2011.

De lo expuesto se colige entonces que para la resolución de los recursos en sede administrativa el silencio administrativo positivo contemplado en el mencionado artículo 52 opera cuando los actos que deciden los recursos oportunamente interpuestos no han sido emitidos y notificados dentro del término consagrado para tal efecto, es decir, el de un (1) año para ejecutar las acciones antedichas.

En cuanto a la naturaleza y los requisitos del silencio administrativo positivo el Consejo de Estado⁷, en reciente pronunciamiento señaló:

"En relación con el silencio administrativo positivo, la Sala ha señalado que se trata de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, tiene un efecto que puede ser negativo o positivo.

*En el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable. **La configuración del silencio positivo genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración. En otras palabras, una vez se ha producido el silencio positivo, la Administración pierde competencia para decidir la petición o recurso respectivos.** Así las cosas, como lo ha sostenido esta Sección, para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma" (Negrita y subrayado fuera del texto).*

Así, respecto al momento de la configuración del silencio administrativo, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, estableció⁸:

*"(...) Por otra parte, el silencio de la Administración puede tener efectos estimatorios, es decir, únicamente en los casos en los cuales las disposiciones especiales así lo indiquen, **luego de transcurrido el plazo para expedir una decisión, sin que se hubiere notificado decisión alguna**, ese silencio de la autoridad equivale a una decisión positiva, esto es como si la Administración hubiere accedido a la petición del administrado, es lo que se conoce como silencio administrativo positivo. Según la doctrina, **la finalidad o fundamento del silencio administrativo positivo, consiste en evitar la arbitrariedad y la injusticia, en la medida en que a toda persona le asiste el derecho de que las solicitudes sean resueltas en forma oportuna.** Asimismo se ha dicho que la finalidad intrínseca de esta figura dice relación con dar agilidad administrativa a determinados sectores (...)" (Destaca el Despacho).*

En el mismo sentido, la alta Corporación sostuvo:

*"(...) Ahora bien: **tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad**, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y en*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, expediente 73001-23-33-000-2014-00219-01 [21805], Sentencia del 25 de abril de 2018, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 12 de mayo de 2010, Radicado 25000-23-26-000-2009-00077-01(37446), C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo (...)⁹ (Destaca el Despacho).

De ahí que, se precisa, para el caso del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para resolver los recursos y notificar la decisión expresa, es de un (1) año contado a partir de la interposición y, la consecuencia jurídica, de no hacerlo en dicho lapso, es la pérdida de competencia, por lo que se entenderán fallados a favor del recurrente.

En el asunto sub examine, conforme al acervo probatorio en acápite atrás relacionados, encuentra el Despacho que mediante la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada impuso sanción pecuniaria a la Cooperativa de Vigilancia y Seguridad Privada –Baluarte C.T.A., consistente en 34 salarios mínimos legales mensuales vigentes, al considerar dicha empresa trasgredió los artículo 105 y numerales 1 y 7 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994, contra este acto administrativo la empresa sancionada el 28 de marzo de 2016, interpuso los recursos de reposición y subsidiario apelación (fls.64 vto. a 83).

La demandada Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, decidió el recurso de reposición mediante la Resolución No. 20172300007707 del 3 de marzo de 2017 confirmando en todas sus partes la Resolución 20162200003077 del 18 de febrero de 2016 y concediendo el recurso de apelación (fls.89-94); la notificación de la citada resolución se hizo personalmente a la apoderada de la Empresa Baluarte C.T.A., el día 23 de marzo de 2017, según se observa en el acta de notificación que obra a folio 98 vuelto. Y por Resolución No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, decidió el recurso de apelación (fls.99-103), acto este último que se notificó por aviso el 1 de junio de 2017 (fls.99 y vto. y 105).

Conforme a lo anterior, si los recursos de reposición y subsidiario apelación, los presentó la hoy demandante, el día 28 de marzo de 2016 (fls. 72 a 83), el término con el que contaba la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para resolverlos vencía el día 28 de marzo de 2017, término dentro del cual atendiendo el tenor literal del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como la jurisprudencia atrás reseñada, esa Superintendencia debió decidir el recurso de apelación y notificar la respectiva Resolución dentro de ese mismo lapso, sin embargo no lo hizo, pues la notificación de la Resolución No. 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, a la entidad demandante, solo se surtió hasta el día 1 de junio de 2017 (fls.99 vto., y 105), esto es, por fuera del término de año previsto en la norma analizada.

Conforme a lo expuesto, para el Despacho es evidente que la obligación que les

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencia del 14 de marzo de 2002, Radicado 25000-23-27-000-2001-0540-01 (ACU-1250), C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

asiste a las autoridades administrativas de decidir los recursos dentro del término de un año previsto en el artículo 52 de CPACA, no concluye con la sola expedición formal del acto administrativo, pues bajo los postulados de la mencionada norma también se requiere que el acto administrativo que los resuelve, se haya notificado al investigado dentro de ese mismo periodo, toda vez que en los términos del artículo 87 ídem, sólo con la notificación, comunicación o publicación de los actos que resuelven los recursos, es que se da firmeza a la decisión sancionatoria que resuelve una situación jurídica particular. En ese orden de ideas, si ha transcurrido un tiempo superior a un año sin que se haya dictado y notificado la resolución que ponga fin a la actuación administrativa correspondiente, la administración pierde la competencia para pronunciarse y por ende la decisión que al respecto se adopte con posteridad a ese término deviene ilegal.

Llegar a una conclusión diferente como lo expone la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en sus alegatos de conclusión ignoraría los postulados de la norma analizada y los preceptos jurisprudenciales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que ya han definido situaciones análogas, aspecto que igual desconocería el verdadero sentido y alcance de la ley, contrariando con ello la seguridad jurídica que asiste a los administrados.

Ahora bien, del estudio efectuado en el sub examine es evidente que el término de un (1) año para resolver y **notificar** los recursos interpuestos por la Empresa Seguridad Baluarte C.T.A., fenecieron al haber solamente proferido dentro del término de un año el acto administrativo que resolvió el recurso de apelación, configurándose a favor de la demandante el silencio administrativo positivo, bajo cuyos efectos se debe entender fallado en favor de la demandante dicho recurso contra la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, por la cual se le impuso la sanción de multa.

Así las cosas, encontrándose demostrado en el sub examine que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada decidió el recurso de apelación incoado subsidiariamente contra la Resolución No. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, que impuso la sanción de multa a la demandante, estando deshabilitada su competencia, tal circunstancia permite concluir que en presente asunto se configura la caducidad de la facultad sancionatoria de dicha autoridad administrativa, razón suficiente para establecer la prosperidad del cargo endilgado con la demanda.

En virtud de lo anterior, debe precisar el Despacho que la prosperidad del cargo de la demanda implica también el reconocimiento del silencio administrativo positivo respecto del recurso de apelación y por ende sus efectos se extienden a la declaratoria de nulidad sobre las Resoluciones Nos. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, 20172300007707 del 3 de marzo de 2017 y 20171300014697 del 28

de marzo de 2017, por las cuales se impuso a la Empresa Seguridad Baluarte C.T.A., una sanción de multa y se resolvieron los recursos de reposición y subsidiario apelación, respectivamente.

Ahora bien, en virtud de los efectos de la declaración de nulidad de los actos acusados y los efectos del silencio administrativo positivo como consecuencia de la pérdida de la facultada sancionadora de la administración, que se declarará en la parte resolutive de esta providencia, conllevan a determinar que la demandante Seguridad Baluarte C.T.A., no está obligada a pagar suma alguna por concepto de la sanción impuestas en los actos declarados nulos y por ende la entidad demandada cesar cualquier actuación que se encuentre adelantando respecto al cobro de la citada multa.

Ahora bien, en virtud de los efectos de la declaración de nulidad de los actos acusados y del silencio administrativo positivo por la pérdida de la facultada sancionadora de la administración, que se declarará en la parte resolutive de esta providencia, se determina la prosperidad de la pretensión "**CUARTA**" de la demanda (fl.229), en ese orden de ideas, como quiera que dentro del expediente no se encuentra demostrado que la demandante Seguridad Baluarte C.T.A., en cumplimiento de las resoluciones cuestionadas, haya pagado el valor de la multa allí impuesta, se declarará que dicha sociedad no está obligada al pago de multa impuesta y en caso de que lo haya hecho, se le devolverá el referido pago, en los términos dispuestos en el artículo 192 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el último inciso del artículo 187 ídem.

3.3. Condena en costas

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenara en costas a la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones Nos. 20162200003077 del 18 de febrero de 2016, 20172300007707 del 3 de marzo de 2017 y 20171300014697 del 28 de marzo de 2017, por las cuales se impuso a la Empresa Seguridad Baluarte C.T.A., una sanción de multa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se dispone que la Empresa Seguridad Baluarte C.T.A., no está obligada a cancelar suma alguna por concepto de la sanción impuesta en los actos declarados nulos, y en caso de que se haya realizado se devolverá a la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

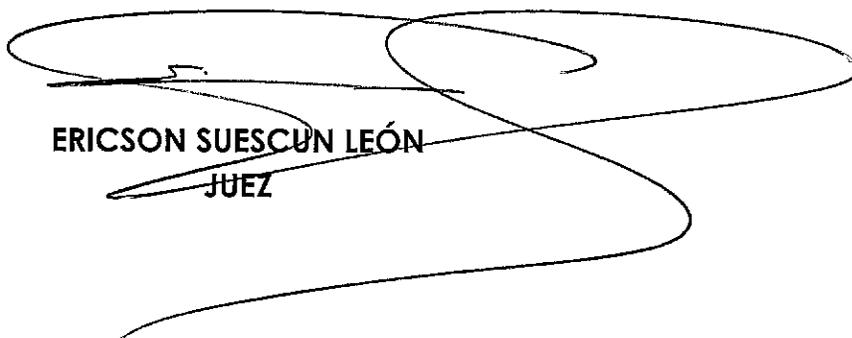
TERCERO: Para el cumplimiento de la presente sentencia se dará aplicación a los artículos 187 y 192 del CPACA.

CUARTO: Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del CGP.

QUINTO. En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

SEXTO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ERICSON SUESCUN LEÓN
JUEZ

LGC