

CADUCIDAD – Concepto / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Oportunidad para presentar la demanda / INDEBIDA NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Cuando existe duda razonable sobre la caducidad de la acción debe tramitarse el proceso

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual “[...] el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la Jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del Juez, cuando se verifique su ocurrencia.”. Se trata de una garantía para la seguridad jurídica y el interés general, de manera que quien acuda a ejercer el derecho de acción tiene la carga procesal de hacerlo en los precisos términos establecidos por el legislador, so pena del rechazo de su demanda, o de una sentencia inhibitoria (...) De la norma transcrita se colige que el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la Administración ha dado a conocer el acto, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación. A menos de que en la demanda se controvierta, precisamente, el procedimiento de notificación, caso en el cual deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna. En este último evento, ha señalado la Jurisprudencia de esta Corporación que es necesario que exista duda razonable frente a la caducidad de la acción.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 164

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado Sección Cuarta providencia de 27 de marzo de 2014, Rad 2013-00030, MP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

NOTIFICACION EN LA ACTUACION ADMINISTRATIVA – Concepto / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – Finalidad / PUBLICIDAD DEL ACTO - Es un presupuesto de eficacia u oponibilidad más no de validez. Fuerza vinculante

La notificación se ha definido como el acto material de comunicación, mediante el cual se ponen en conocimiento del interesado las decisiones que profiere la Administración, en cumplimiento del principio de publicidad, para que aquel pueda ejercer su derecho de defensa. En palabras de la Corte Constitucional “la notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la Autoridad, dentro del término que la Ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la Autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria.” En virtud del principio de publicidad, consagrado en los artículos 209 de la C.P. y 3º del C.P.A.C.A., la Administración da a conocer sus decisiones, mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones, con la

finalidad de garantizar el derecho al debido proceso, en especial, el derecho a la defensa y a presentar los recursos establecidos por la Ley. Este requisito de publicidad es un presupuesto de eficacia u oponibilidad, frente a terceros, como lo ha explicado la Jurisprudencia, más no de validez; es decir, el acto nace a la vida jurídica desde su expedición, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 209 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 3

NOTA DE RELATORIA: Corte Constitucional sentencia T-165 de 2001, MP José Gregorio Hernández Galindo y Consejo de Estado Sección Primera sentencias de 29 de abril de 2004, Rad 2001-00121-01, MP Olga Inés Navarrete Barrero y de 28 de enero de 2010, Rad 2003-11403-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO – Notificaciones / NOTIFICACIONES – Finalidad / NOTIFICACION PERSONAL - Procedimiento

Entre las notificaciones que consagra el procedimiento administrativo regulado en la Ley 1437 de 2011, (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se encuentran la personal (artículo 67), por aviso (artículo 69), electrónica (artículo 56), y por conducta concluyente (artículo 72). Todas ellas buscan que el administrado conozca las decisiones que le afectan y pueda oponerse a las mismas, y de ahí que el acto de la notificación sea determinante del momento en el que inicia el término dentro del cual pueden ejercerse los recursos y medios de control contemplados en el Ordenamiento. La notificación personal, según el artículo 67 del C.P.A.C.A., está prevista para las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa (...) Su procedimiento, si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se surte enviando una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil, con el fin de que comparezca a la diligencia de notificación (artículo 68, ídem) (...) En síntesis, durante la actuación administrativa, la notificación puede surtir de diversas maneras, de modo que una vez agotadas las posibilidades de notificar personalmente a los interesados, bien puede la Administración, con respaldo en la legislación, optar por comunicar las decisiones o actuaciones administrativas, a través de mecanismos subsidiarios que garantizan los principios de publicidad y debido proceso.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 56 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 67 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 68 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 69 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 72

NOTIFICACION POR AVISO - Procedimiento

También prevé la norma que si no puede practicarse la notificación personal, se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o que pueda obtenerse del registro mercantil (artículo 69). El aviso debe indicar la fecha del día y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 69

NOTIFICACION POR CONDUCTA CONCLUYENTE – Eventos. Ley 1437 de 2011 artículo 72

La notificación por conducta concluyente tiene lugar cuando i) la parte interesada revele que conoce el acto, ii) consienta la decisión o iii) interponga los recursos legales (artículo 72, ídem). En estos eventos, si la notificación personal no se ha realizado, pero la persona a quien debe hacerse manifiesta su conocimiento acerca del contenido de la decisión o se refiere a ésta concretamente, se entiende surtida su notificación por conducta concluyente.

CORREO ELECTRONICO – Concepto / NOTIFICACION ELECTRONICA – En el procedimiento administrativo. Antecedentes normativos

En lo que concierne a la notificación electrónica, es importante señalar que, según el artículo 2º de la Ley 527 de 1999, el correo electrónico es un mensaje de datos que contiene información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares. La notificación por correo electrónico está prevista en el artículo 56 del C.P.A.C.A., el cual dispone que: “Las Autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado ese medio de notificación”. Se trata de una forma de notificación que no es novedosa en la Legislación Colombiana, pues ya había sido objeto de regulación en normas de incorporación de nuevas tecnologías (...) - El interesado debe aceptar la notificación por medio electrónico; sin embargo, durante el desarrollo de la actuación puede pedir que las sucesivas notificaciones se hagan por los otros medios previstos en el procedimiento administrativo. - La Administración debe certificar el acuse de recibo del mensaje electrónico. - La notificación se entiende surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo. - La Administración puede optar por este medio de comunicación cuando se trate de actos que tengan origen en convocatorias públicas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 56 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 67 / LEY 527 DE 1999 – ARTICULO 2 / LEY 794 DE 2003 / LEY 962 DE 2005 / LEY 1111 DE 2006 / LEY 1564 DE 2012

NOTA DE RELATORIA: Ver sentencia C-1114 de 2003 de la Corte Constitucional en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley 788 de 2002

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA – Cancelación de licencia de funcionamiento a empresa de vigilancia / NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Se surtió con la remisión de la comunicación y posterior aviso al correo electrónico / NOTIFICACION – Su fin es el conocimiento por el interesado del acto que decide una actuación administrativa / EXCEPCION DE CADUCIDAD DE LA ACCION – Debíó declararse probada en la audiencia inicial

Se colige con claridad que para el 22 de noviembre de 2012, la parte actora tenía conocimiento de la existencia de la Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012, lo que le impide alegar en su beneficio que, como la Administración, en escrito de 21 de diciembre de ese año, le informó que la mencionada Resolución estaba en proceso de notificación, consideró válidamente que aún no corrían los términos de la caducidad, cuando lo cierto es que ya se había agotado la finalidad de la notificación, esto es, el conocimiento de la decisión por parte del interesado. Y ello es así, porque aún cuando se discutió por parte de la sociedad actora una indebida notificación del acto que finalizó la vía gubernativa -lo que además quedó

desvirtuado no sólo con la certificación expedida por el Secretario de la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, sino también con la certificación de CERTIMAIL 4/72-, lo cierto es que se demostró cuál fue la fecha cierta y exacta en la que el interesado conoció el acto desfavorable a sus intereses, sin que éste haya concurrido oportunamente a su defensa en la vía judicial. Una interpretación contraria, privilegiaría el formalismo sobre el fin mismo del acto de notificación, que, se reitera, es el conocimiento por parte del interesado, del acto que decide una actuación administrativa, por cualquier medio, siempre que se ajuste al debido proceso. Aunado a lo anterior, se tiene que las solicitudes de “adición al recurso de reposición” y “aclaración y adición”, no tienen la virtualidad de extender la vía gubernativa, como pareció entenderlo la sociedad actora al elevarlas cuando sabía de antemano que aquella ya se había agotado. Así las cosas, para la Sala, asiste razón a la entidad demandada cuando afirma que la Resolución que declaró agotada la vía gubernativa número 7473 de 22 de octubre de 2012, quedó ejecutoriada el 22 de noviembre de 2012, esto es, al día siguiente de su notificación y en el mismo día en el que el apoderado de la parte actora solicitó su aclaración y adición. En ese orden de ideas, el término para el ejercicio oportuno del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho venció el 23 de marzo de 2013, que por ser día de vacancia judicial, se trasladó al día siguiente hábil, esto es, el 1º de abril de ese año, y de ahí que la solicitud de conciliación extrajudicial radicada el 17 de abril de 2013 evidencie que la interesada se encontraba fuera del término legal para incoar la acción. Siendo ello así, fuerza concluir que la excepción de caducidad de la acción formulada por la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA debió declararse probada, por lo que se impone revocar la decisión impugnada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-01801-01

Actor: MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA Y OTROS

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

Referencia: APELACION AUTO – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la decisión adoptada en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., el 3 de marzo de 2014, por medio de la cual la Sección Primera

-Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción.

I-. ANTECEDENTES.

La demanda.

Las señoras **FRANCIA MILENA GÓMEZ WAGNER**, en calidad de representante legal de la sociedad **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.**, **EVELYN HERNÁNDEZ GÓMEZ** y **MARTHA LUCÍA GÓMEZ WAGNER**, en calidad de socia y gerente comercial, respectivamente, de dicha sociedad, actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núms. 6296 de 31 de agosto de 2012, ***“Por la cual se cancela la licencia de funcionamiento a la empresa MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.”*** y 7473 de 22 de octubre de 2012, ***“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”***, expedidas por la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**.

II-. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN APELADA.

En audiencia inicial que se llevó a cabo el día 3 de marzo de 2014, consagrada en el artículo 180 del C.P.A.C.A., la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción.

Para computar el término de caducidad, el *a quo* tuvo en cuenta la comunicación suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**, del día 21 de diciembre de 2012, en la que informó al apoderado de la sociedad demandante que la Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto principal, aún no se había notificado.

Advirtió también que el 21 de noviembre de 2012, la parte actora solicitó aclaración y complementación de las Resoluciones acusadas, cuya respuesta no obra en el plenario, pero sí la constancia de haberse resuelto tal solicitud el 21 de diciembre de 2012, por lo que el plazo de 4 meses para acudir a la Jurisdicción, previo agotamiento de la conciliación prejudicial, vencía el 22 de abril de 2013.

Que comoquiera que la solicitud de conciliación se radicó el 17 de abril, esto es, 5 días antes del fenecimiento del término de caducidad, y la constancia de no haberse celebrado acuerdo conciliatorio se expidió el 10 de julio, la demanda presentada el 12 de julio, fue oportuna y de ahí que no haya lugar a declarar la prosperidad de la excepción de caducidad de la acción.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El apoderado de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**, en la diligencia de audiencia inicial, interpuso y sustentó el recurso de apelación, en los siguientes términos¹:

Señaló que de conformidad con el Correo Electrónico Certificado -CERTIMAIL- de Servicios Postales Nacionales S.A.-472, el 21 de noviembre de 2012, se notificó la

¹ Disco Digital DVD, visible a folio 146.

Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012, que agotó la vía gubernativa, a la dirección de correo electrónico de la empresa demandante. Que dicha Resolución quedó ejecutoriada el 22 de noviembre, por lo que el término para el ejercicio oportuno de las acciones judiciales venció el 22 de marzo, que por ser día de vacancia judicial, se trasladó al día siguiente hábil, esto es, el 1º de abril de ese año.

Que siendo ello así, para el 17 de abril de 2014, fecha en la que se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, la acción se encontraba caducada.

Agregó que en el Expediente está acreditado que la demandante conoció la **Resolución núm. 7473**, acusada, antes de la fecha que pone de presente en la demanda, es decir, antes del 9 de mayo de 2013, pues de no ser así, no habría podido radicar solicitud de conciliación en fecha anterior. Que no obstante ello, optó por presentar una solicitud de adición de recurso y de aclaración, a pesar de tener conocimiento de que la vía gubernativa ya se encontraba agotada y, por tanto, corrían los términos para presentar la demanda.

IV-. TRASLADO DE LA SUSTENTACIÓN DEL RECURSO.

La apoderada de la parte actora expresó que el acto de la notificación mediante el cual la Administración da a conocer a los interesados sus decisiones, debe ser claro para permitir el ejercicio oportuno de los recursos de ley.

Reiteró que la sociedad demandante no conocía el acto que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución que ordenó la cancelación de su licencia de funcionamiento y, por eso, mediante escrito presentado por un nuevo apoderado, procedió a adicionar el recurso, para allegar pruebas. Que tal adición

fue acompañada del respectivo poder otorgado al doctor Ignacio Castellanos Anaya, sin que le hayan sido notificados a éste o al anterior apoderado, los actos administrativos demandados, así como tampoco a la empresa **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.**, pues nunca recibió los correos electrónicos que aduce la demandada.

Indicó que también solicitó la aclaración de las **Resoluciones 6296 de 31 de agosto y 7473 de 22 de octubre de 2012**, en escrito radicado en la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** el 22 de noviembre de ese año.

Adujo que en vista de lo anterior, solicitó a la entidad demandada que se pronunciara acerca del recurso de reposición, de la adición del recurso y de la solicitud de aclaración de las Resoluciones mediante las cuales se canceló su licencia de funcionamiento.

Que en respuesta de 21 de diciembre de 2012, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica le comunicó al apoderado de **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.**, lo siguiente:

“Sobre el particular le informamos que esta Superintendencia, con ocasión del recurso de reposición presentado contra la Resolución 6296 de 31 de agosto de 2012, ya se pronunció a través de la Resolución 7473 de 22 de octubre de 2012, la cual se encuentra por notificar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Que dicha comunicación creó, por mala fe o simple error involuntario, la confianza legítima de que la Administración no había notificado a **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.** la Resolución mediante la cual se resolvió el recurso de reposición y se agotó la vía gubernativa, pues de haberse informado que la

Resolución núm.7473 de 22 de octubre de 2012 ya se había notificado, hubiese podido ejercer en tiempo la acción judicial, pero ello no ocurrió, por lo que invoca la aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Competencia de la Sala.

De conformidad con lo establecido en el artículo 125 del C.P.A.C.A., será competencia del Juez o Magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los Jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, **3** y 4 del artículo 243 ídem, serán de la Sala, excepto en los procesos de única instancia.

Se refiere el artículo 243 a las decisiones que (1) rechazan la demanda; (2) decretan una medida cautelar y resuelven incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite; **(3)** ponen fin al proceso; y (4) aprueban conciliaciones judiciales o extrajudiciales.

En el caso *sub judice*, la decisión impugnada declaró no probada la excepción de caducidad de la acción, decisión que de ser revocada, convierte a la providencia en una de aquellas que pone fin al proceso; es decir de conocimiento de la Sala.

Problema jurídico.

Para la demandada, la **Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012**, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto de cancelación de la licencia de funcionamiento de **MASTER SEGURIDAD PRIVADA**

LTDA. y se agotó la vía gubernativa, quedó ejecutoriada el 22 de noviembre de 2012, es decir, al día siguiente de la notificación por correo electrónico enviada a la dirección electrónica registrada, por lo que la demanda presentada el 12 de julio de 2013, estuvo por fuera del término de caducidad previsto para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Para el Tribunal, el término para computar la caducidad inició el 21 de diciembre de 2012, por cuanto ese día la Administración le informó a **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.** que la **Resolución núm. 7473** no se había notificado, y de ahí que el plazo para acudir a la Jurisdicción, feneciera el 22 de abril de 2013, el cual se interrumpió con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial el 17 de abril de ese año.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala verificar si la demanda promovida por **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA. y OTROS** reúne los requisitos de oportunidad, o por el contrario, debe ser rechazada por haberse configurado la caducidad de la acción.

De la caducidad de las acciones.

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual “[...] el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la Jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha

configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del Juez, cuando se verifique su ocurrencia.”.²

Se trata de una garantía para la seguridad jurídica y el interés general, de manera que quien acuda a ejercer el derecho de acción tiene la carga procesal de hacerlo en los precisos términos establecidos por el legislador, so pena del rechazo de su demanda, o de una sentencia inhibitoria.

Tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 164 del C.P.A.C.A., respecto del término de caducidad, establece:

*“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:
(...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
(...)*

*d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses** contados a partir del día siguiente al de la **comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo**, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.” (Resaltado fuera del texto).*

De la norma transcrita se colige que el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la Administración ha dado a conocer el acto, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación. A menos de que en la demanda se controvierta, precisamente, el procedimiento de notificación, caso en el cual deberá tramitarse el proceso, para que en la sentencia se defina si la demanda se presentó de manera oportuna.

² Sentencia C-832 de 2001, Magistrado ponente: doctor Rodrigo Escobar Gil.

En este último evento, ha señalado la Jurisprudencia de esta Corporación que es necesario que exista **duda razonable** frente a la caducidad de la acción, en los siguientes términos:

“En esos casos, habrá de preferirse la admisión y no el rechazo de la demanda, pero siempre que en la demanda se cuestione objetivamente, no caprichosamente, no subjetivamente, la falta o indebida notificación de los actos administrativos. Así, por ejemplo, puede ocurrir que haya serias dudas sobre la fecha de notificación del acto definitivo. En ese caso, estaría en discusión la fecha en que opera la caducidad y, por ende, deberá admitirse la demanda.

En todo caso, el sólo hecho de que se alegue la indebida o falta de notificación de los actos administrativos no es per se una justa causa para que se prefiera la admisión de la demanda y no el rechazo de la demanda. Se trata, pues, de aquella indeterminación fáctica que se funde en razones objetivas, que impidan tener claridad sobre la caducidad de la acción. De no ser así, se abriría la puerta para que se formulen cargos en los que se cuestione la notificación de los actos acusados con el único propósito de impedir el rechazo de la demanda.”³ (Resaltado fuera del texto).

De las notificaciones en las actuaciones administrativas.

La notificación se ha definido como el acto material de **comunicación**, mediante el cual se ponen en **conocimiento** del interesado las decisiones que profiere la Administración, en cumplimiento del principio de publicidad, para que aquel pueda ejercer su derecho de defensa. En palabras de la Corte Constitucional *“la notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la Autoridad, dentro del término que la Ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las*

³ Providencia de 27 de marzo de 2014. Expediente núm. 2013 00030. Consejero ponente: doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*decisiones definitivas emanadas de la Autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria.*⁴

En virtud del principio de publicidad, consagrado en los artículos 209 de la C.P. y 3° del C.P.A.C.A., la Administración da a conocer sus decisiones, mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones, con la finalidad de garantizar el derecho al debido proceso, en especial, el derecho a la defensa y a presentar los recursos establecidos por la Ley. Este requisito de publicidad es un presupuesto de eficacia u oponibilidad, frente a terceros, como lo ha explicado la Jurisprudencia, más no de validez; es decir, el acto nace a la vida jurídica desde su expedición, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación⁵.

Ahora bien, entre las notificaciones que consagra el procedimiento administrativo regulado en la Ley 1437 de 2011, (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se encuentran la personal (artículo 67), por aviso (artículo 69), electrónica (artículo 56), y por conducta concluyente (artículo 72).

Todas ellas buscan que el administrado **conozca** las decisiones que le afectan y pueda oponerse a las mismas, y de ahí que el acto de la notificación sea determinante del momento en el que inicia el término dentro del cual pueden ejercerse los recursos y medios de control contemplados en el Ordenamiento.

La **notificación personal**, según el artículo 67 del C.P.A.C.A., está prevista para las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa, en los siguientes términos:

⁴ Sentencia T-165 de 2001, Magistrado ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ Al respecto, puede consultarse la sentencia de 29 de abril de 2004 (Expediente núm.2001-00121-01, Consejera ponente: doctora Olga Inés Navarrete Barrero. Reiterada en la sentencia de 28 de enero de 2010 (Expediente núm. 2003-11403-01, Consejero ponente: doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta).

“Artículo 67. *Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La Administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.”

Su procedimiento, si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se surte enviando una citación a la dirección, al número de fax o al **correo electrónico** que figuren en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil, con el fin de que comparezca a la diligencia de notificación (artículo 68, ídem).

También prevé la norma que si no puede practicarse la notificación personal, se hará por medio **de aviso** que se remitirá a la dirección, al número de fax o al **correo electrónico** que figure en el expediente o que pueda obtenerse del

registro mercantil (artículo 69). El aviso debe indicar la fecha del día y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

La notificación por **conducta concluyente** tiene lugar cuando i) la parte interesada revele que conoce el acto, ii) consienta la decisión o iii) interponga los recursos legales (artículo 72, ídem). En estos eventos, si la notificación personal no se ha realizado, pero la persona a quien debe hacerse manifiesta su conocimiento acerca del contenido de la decisión o se refiere a ésta concretamente, se entiende surtida su notificación por conducta concluyente.

En lo que concierne a la **notificación electrónica**, es importante señalar que, según el artículo 2º de la Ley 527 de 1999, el correo electrónico es un mensaje de datos que contiene información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares.

La notificación por correo electrónico está prevista en el artículo 56 del C.P.A.C.A., el cual dispone que: *“Las Autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado ese medio de notificación”*.

Se trata de una forma de notificación que no es novedosa en la Legislación Colombiana, pues ya había sido objeto de regulación en normas de incorporación de nuevas tecnologías, tales como las Leyes 527 de 1999, *“Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación*

y se dictan otras disposiciones”; 794 de 2003⁶, que estableció que los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Colombia, deben registrar una dirección electrónica para notificaciones; 962 de 2005, *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*, que autorizó la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicas, para surtir notificaciones y publicaciones; y 1111 de 2006, *“Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”*, que adicionó el siguiente artículo al Estatuto Tributario:

“Artículo 566-1. Notificación electrónica. Es la forma de notificación que se surte de manera electrónica a través de la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pone en conocimiento de los administrados los actos administrativos producidos por ese mismo medio.

La notificación aquí prevista se realizará a la dirección electrónica o sitio electrónico que asigne la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación, con las condiciones técnicas que establezca el reglamento.

Para todos los efectos legales, la notificación electrónica se entenderá surtida en el momento en que se produzca el acuse de recibo en la dirección o sitio electrónico asignado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dicho acuse consiste en el registro electrónico de la fecha y hora en la que tenga lugar la recepción en la dirección o sitio electrónico. La hora de la notificación electrónica será la correspondiente a la hora oficial colombiana.

Para todos los efectos legales los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto de conformidad con la presente disposición. (...)”

Igualmente, la Ley 1564 de 2012, *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*, dispuso, entre los deberes

⁶ Derogada por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012.

de las partes y los apoderados, señalar en la demanda o en la contestación de la misma, el lugar físico o el **correo electrónico** para recibir notificaciones, enviar los memoriales, que se presumen auténticos, presentados en el proceso a dichas direcciones. De la misma manera, indica que *“en todas las actuaciones judiciales deberá procurarse el uso de las tecnologías de la información”*, y en relación con la notificación, señala que cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, la comunicación podrá remitirse por ese medio de correo electrónico y *“se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo”*.

Algunas de estas disposiciones fueron examinadas por la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia C-1114 de 2003⁷, que estudió la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley 788 de 2002, en la que esa Corporación concluyó que el correo electrónico efectiviza el principio de publicidad en las actuaciones administrativas, por lo que es válido que el Legislador adecue el sistema de notificaciones a los avances tecnológicos, siempre que no se pierda de vista el fin del procedimiento de notificación, que consiste en **comunicar al interesado, las actuaciones judiciales o administrativas que puedan afectarle**.

En el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la notificación electrónica de la siguiente forma:

“Artículo 56. Notificación electrónica. Las Autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.

Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.

⁷ Magistrado ponente: doctor Jaime Córdoba Triviño.

La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la Administración.”

“Artículo 67. Notificación personal.
(...)

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La Administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico. (...)”

De las citadas normas puede extraerse lo siguiente:

- El interesado debe aceptar la notificación por medio electrónico; sin embargo, durante el desarrollo de la actuación puede pedir que las sucesivas notificaciones se hagan por los otros medios previstos en el procedimiento administrativo.
- La Administración debe certificar el acuse de recibo del mensaje electrónico.
- La notificación se entiende surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo.
- La Administración puede optar por este medio de comunicación cuando se trate de actos que tengan origen en convocatorias públicas.

En síntesis, durante la actuación administrativa, la notificación puede surtir de diversas maneras, de modo que una vez agotadas las posibilidades de notificar personalmente a los interesados, bien puede la Administración, con respaldo en la

legislación, optar por comunicar las decisiones o actuaciones administrativas, a través de mecanismos subsidiarios que garantizan los principios de publicidad y debido proceso.

Caso concreto.

Mediante **Resolución núm. 6296 de 31 de agosto de 2012**, el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada resolvió “*cancelar la licencia de funcionamiento a la empresa **MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA.***” (Folio 1, cuaderno núm. 2).

La decisión se notificó al representante legal **personalmente** y por **correo electrónico**, según consta a folios 5 y 234 de los anexos de la contestación de la demanda.

La sociedad citada interpuso el recurso de reposición (folios 6 a 34, cuaderno núm. 2).⁸

El recurso se resolvió a través de la **Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012**, confirmando la **6296**, en todas sus partes (folios 37 a 41, cuaderno núm. 2).

En la parte resolutive se indicó lo siguiente:

“De acuerdo con los artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se deberá notificar el presente proveído a la Doctora María del Pilar Díaz Suárez, en calidad de apoderada de la empresa MASTER SEGURIDAD LTDA., identificada con NIT..., en la carrera 5 No. 26C-47, apto 310 de Bogotá, o en el domicilio de la empresa, ubicado en la calle 32 No. 3-60 de Puerto Boyacá (Boyacá).”

⁸ No consta en el plenario manifestación de la sociedad actora de no aceptar notificaciones por medios electrónicos.

Para la notificación de la **Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012**, la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** remitió comunicación al correo electrónico masterseguridadprivada@gmail.com, el 24 de octubre de 2014 (folio 237, anexos de la contestación de la demanda).

Comoquiera que la interesada no se presentó para surtir la notificación personal, según lo certificado por el Secretario General de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** (folio 239, ibídem)⁹, **el 21 de noviembre de 2012**, la entidad procedió a realizar la **notificación por aviso**, mediante el correo electrónico registrado, **que tuvo acuse de recibo certificado por CERTIMAIL**¹⁰, a folio 238 de los anexos de la contestación de la demanda, en el que se puede leer lo siguiente:

“Esta es prueba verificable de su transacción de correo electrónico certificado. La misma contiene:

- 1. Un estampillado de hora oficial.*
- 2. Prueba que su mensaje fue enviado y a quién le fue enviado.*
- 3. Prueba que su mensaje fue entregado a los destinatarios o a sus agentes electrónicos autorizados.*
- 4. Prueba del contenido de su mensaje original y la totalidad de archivos adjuntos.*

ESTATUS DE ENTREGA (...)

DE: notificaciones2@supervigilancia.gov.co

⁹ La certificación señala: “(...) se envió comunicación de notificación el día 24 de octubre de 2012, por medio del servicio CERTIMAIL al correo masterseguridadprivada@gmail.com y dentro de los días establecidos de acuerdo con los artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no se presentaron** a notificarse personalmente, por lo tanto, se procedió a realizar la notificación por aviso, enviada por medio del servicio CERTIMAIL al correo masterseguridadprivada@gmail.com el día 21 de noviembre de 2012, quedando debidamente ejecutoriada el día 22 de noviembre de 2012.” (Resaltado fuera del texto).

¹⁰ Servicio de correo electrónico certificado de la Empresa de Servicios Postales 4-72 (Ver constancia del Vicepresidente Comercial a folio 223 de los anexos de la contestación de la demanda).

ASUNTO: AVISO RESOLUCIÓN 7473

PARA: masterseguridadprivada@gmail.com
(...)

HORA DE ENVÍO: 11/21/2012 2:31:36
(...)

ARCHIVOS ADJUNTOS

NOMBRE DEL ARCHIVO: 7473 PDF.
(...)

RASTRO DE AUDITORÍA DE ENTREGA: ... RCPT TO:
masterseguridadprivada@gmail.com /n 2012-11-21 06:31:38 (...)"

Al día siguiente, esto es, el **22 de noviembre de 2012**, el apoderado de la sociedad actora presentó escrito ante la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**¹¹, en el que pidió la “*aclaración y adición*” de las **Resoluciones núms. 6296 de 31 de agosto y 7473 de 22 de octubre de 2012**, esta última que resolvió el recurso de reposición y **declaró agotada la vía gubernativa**¹².

De lo anteriormente expuesto, se colige con claridad que para el **22 de noviembre de 2012**, la parte actora **tenía conocimiento** de la existencia de la **Resolución núm. 7473 de 22 de octubre de 2012**, lo que le impide alegar en su beneficio que, como la Administración, en escrito de 21 de diciembre de ese año, le informó que la mencionada Resolución estaba en proceso de notificación, consideró válidamente que aún no corrían los términos de la caducidad, cuando lo cierto es que ya se había agotado la finalidad de la notificación, esto es, el conocimiento de la decisión por parte del interesado.

¹¹ Folio 240, ídem.

¹² También, mediante escritos visibles a folios 43 y 74 del cuaderno núm. 2, el apoderado de la parte actora presentó “adición al recurso de reposición” y “solicitud adicional al recurso de reposición”.

Y ello es así, porque aún cuando se discutió por parte de la sociedad actora una indebida notificación del acto que finalizó la vía gubernativa -lo que además quedó desvirtuado no sólo con la certificación expedida por el Secretario de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**¹³, sino también con la certificación de CERTIMAIL 4/72¹⁴-, lo cierto es que se demostró **cuál fue la fecha cierta y exacta** en la que el interesado **conoció** el acto desfavorable a sus intereses, sin que éste haya concurrido oportunamente a su defensa en la vía judicial.

Una interpretación contraria, privilegiaría el formalismo sobre el fin mismo del acto de notificación, que, se reitera, es el **conocimiento** por parte del interesado, del acto que decide una actuación administrativa, por cualquier medio, siempre que se ajuste al debido proceso.

Aunado a lo anterior, se tiene que las solicitudes de *“adición al recurso de reposición”* y *“aclaración y adición”*, no tienen la virtualidad de extender la vía gubernativa, como pareció entenderlo la sociedad actora al elevarlas cuando sabía de antemano que aquella ya se había agotado.

Así las cosas, para la Sala, asiste razón a la entidad demandada cuando afirma que la Resolución que declaró agotada la vía gubernativa **número 7473 de 22 de octubre de 2012**, quedó ejecutoriada el 22 de noviembre de 2012, esto es, al día siguiente de su notificación y en el mismo día en el que el apoderado de la parte actora solicitó su *aclaración y adición*.

En ese orden de ideas, el término para el ejercicio oportuno del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho venció el 23 de marzo de 2013, que por

¹³ Folio 239, anexos de la contestación

¹⁴ Folio 238, ídem.

ser día de vacancia judicial, se trasladó al día siguiente hábil, esto es, el 1º de abril de ese año, y de ahí que la solicitud de conciliación extrajudicial radicada el 17 de abril de 2013 evidencie que la interesada se encontraba fuera del término legal para incoar la acción.

Siendo ello así, fuerza concluir que la excepción de caducidad de la acción formulada por la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA** debió declararse probada, por lo que se impone revocar la decisión impugnada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

REVÓCASE la decisión adoptada en la audiencia inicial de 3 de marzo de 2014, por medio de la cual la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción. En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción, formulada por la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA.**

En firme la presente decisión, devuélvase el Expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 19 de febrero de 2015.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ**
Presidenta

MARÍA

ELIZABETH

GARCÍA

GUILLERMO VARGAS AYALA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO