



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación 25000-23-37-000-2019-00574-01 (28568)
Demandante COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.
Demandado SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Temas: Cobro coactivo. Excepción de falta de título ejecutivo. Debida notificación del título ejecutivo.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de octubre de 2023, en la que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, resolvió¹:

«**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. (...)». (Énfasis del texto original).

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC) profirió la Resolución Nro. 23753 del 13 de mayo de 2015, mediante la cual impuso una sanción pecuniaria a Comunicación Celular S.A. (en adelante COMCEL S.A.).

La entidad inició procedimiento de cobro coactivo al librar el Mandamiento de Pago Nro. 43351 del 29 de junio de 2016, por el monto de la sanción impuesta más los intereses moratorios y gastos administrativos correspondientes.

COMCEL S.A. formuló la excepción de falta de título ejecutivo mediante memorial del 8 de septiembre de 2016, pero la entidad la declaró no probada y ordenó seguir adelante la ejecución, con la Resolución Nro. 25561 del 17 de abril de 2018.

La actora presentó recurso de reposición en contra de la anterior decisión. Sin embargo, la SIC la confirmó mediante la Resolución Nro. 43516 del 22 de junio del mismo año.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

¹ Índice 32 de SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 27_SENTENCIA(.pdf). Fl. 11 del PDF.



Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones²:

- «1. Declarar la nulidad del ARTÍCULO PRIMERO, y la parte motiva pertinente de la Resolución No. 25561 del 17 de abril de 2018, por la cual la SIC declara no probada la excepción de "Falta de título ejecutivo".
2. Declarar la nulidad del ARTICULO SEGUNDO, y la parte motiva pertinente de la Resolución No. 25561 del 17 de abril de 2018, por la cual la SIC ordenó "Seguir adelante con la ejecución de la obligación".
3. Declarar la nulidad del ARTÍCULO PRIMERO y la parte motiva pertinente de la Resolución No. 43516 del 22 de junio de 2018 en cuanto la misma, al resolver el recurso de reposición, confirmó integralmente la Resolución No. 25561 del 17 de abril de 2018.
4. Declarada la nulidad de los actos demandados, ordenar el restablecimiento del derecho de Comunicación Celular S.A. Comcel S.A., en el sentido de exonerarla de cualquier responsabilidad derivada de la Resolución No. 23753 del 13 de mayo de 2015, por la cual la SIC le impuso a Comunicación Celular S.A. Comcel S.A., una multa a favor de la Nación por el valor de doscientos cincuenta y siete millones setecientos cuarenta mil pesos (\$257.740.000) y ordenar que se cancele cualquier registro o anotación que se haya efectuado respecto de mi representada, en cuanto a los actos referidos.
5. Declarada la nulidad de los artículos indicados de los actos demandados, ordenar el restablecimiento del derecho de la sociedad Comunicación Celular S.A. Comcel S.A., en el sentido de ordenar a la Superintendencia de Industria y Comercio restituírle las sumas de dinero que éste hubiere cancelado en virtud de lo establecido en el artículo primero de la Resolución No. 43351 del 29 de junio de 2016, o en caso de que se haya hecho efectiva la póliza JU002155, del 10 de julio de 2016, constituida para garantizar el pago del 100% del valor al que se refiere la citada resolución, o la suma que finalmente la SIC haya determinado cobrar con fundamento en la misma, junto con los intereses comerciales y moratorios que corresponda, según las previsiones de ley, hasta la época en que se profiera la sentencia que ponga fin al presente proceso.
6. Que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad o modificación de los artículos mencionados, la Superintendencia de Industria y Comercio pague los intereses moratorios a la máxima tasa legal, sobre las sumas de dinero que resulten de la liquidación de las sumas indicadas, a partir de la ejecutoria de la providencia que resuelva el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho y hasta el pago definitivo de las mismas.
7. Que, como consecuencia de la revocatoria o modificación de los artículos mencionados, la Superintendencia de Industria y Comercio pague los gastos de representación judicial en que incurrió Comcel durante la actuación administrativa y la vía gubernativa que terminó con la expedición de las resoluciones.
8. Declarada la nulidad de la parte motiva pertinente y de los artículos indicados de los actos demandados y restablecido el derecho de mi representada, solicito al Despacho se sirva ordenar a la Superintendencia de Industria y Comercio, a título de reparación del daño que sufrió la sociedad Comunicación Celular S.A. Comcel S.A., que se realice el reconocimiento y pago de las siguientes condenas:
 - Se condene a la entidad demandada al pago de la indemnización de los perjuicios patrimoniales en su calidad de DAÑO EMERGENTE que le ocasionó a mi representada, por los siguientes conceptos:
 - Gastos de representación judicial durante la actuación administrativa y la vía gubernativa que terminó con la expedición de las resoluciones demandadas.
 - Valor de la prima pagada correspondiente a la póliza de seguro JU002155, del 10 de julio de 2016, la cual fue otorgada por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza para garantizar el pago del 100% del valor a que se refiere la Resolución No. 43351 del 29 de junio de 2016.

² Samai, índice 2, documento «3_EXPEDIENTEDIGI_ESCRITODE_03ESCRITODEDEMANDAPD_20240307115501», páginas 5 a 9.



- *Condenar a la Superintendencia de Industria y Comercio a pagar los intereses moratorios a la máxima tasa legal, sobre las sumas de dinero que resulten de la liquidación de la reparación de daños solicitada, a partir de la ejecutoria de la providencia que resuelva el presente trámite.*
9. *Declarada la nulidad de los artículos indicados de los actos demandados, restablecido el derecho en la forma indicada, y reparado el daño, condenar en costas y en agencias en derecho a la entidad demandada».*

A los anteriores efectos, la demandante invocó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política, 3 (numerales 4 y 5), 69 y 72 de la Ley 1437 de 2011, y 168 del Código General del Proceso.

El concepto de violación propuso dos cargos de nulidad íntimamente relacionados, por lo que se resumen conjuntamente, así:

Manifestó que, conforme se señala en la Resolución Nro. 25561 de 2018, mediante el Auto Nro. 93247 de 2016, el Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo de la SIC decretó como prueba la documentación aportada al Grupo de Trabajo de Notificaciones y Certificaciones sobre la debida notificación de la resolución sanción, que sirve de título ejecutivo.

Indicó que la legalidad de dicho auto fue discutida mediante escrito del 18 de noviembre de 2016 porque la notificación de la resolución sancionatoria debía fundamentarse únicamente con los documentos que obraban en el expediente de cobro coactivo. Sin embargo, dijo que la demandada respondió a dicho escrito el 13 de marzo de 2018, aduciendo que no era su función determinar la ejecutoria y firmeza de los actos administrativos.

Mencionó que la Resolución Nro. 25561 del 2018 está sustentada en una prueba ilícita, inconducente y manifiestamente superflua o inútil, pues se trasladó la determinación de la debida notificación de la resolución sancionatoria a una dependencia incompetente y con interés particular y concreto en la decisión del asunto, de manera que se vulneró el debido proceso y los principios de imparcialidad y transparencia, previstos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Afirmó que la prueba decretada en sede administrativa no tiene vocación de verificar la ocurrencia del silencio administrativo positivo y que no era conducente valorar una simple manifestación del Grupo de Notificaciones y Certificaciones, sino que debieron examinarse los documentos obrantes en el expediente de cobro coactivo, con los cuales se habría encontrado que la resolución sancionatoria no fue notificada a COMCEL S.A.

Con base en lo expuesto, aseveró que la Resolución Nro. 25561 de 2018 incurrió en falsa motivación y transgredió el principio de inmediación de la prueba.

Añadió que la SIC no podía basar su decisión en la manifestación del Grupo de Notificaciones y Certificaciones, máxime cuando esa dependencia reconoció que la citación para surtir la notificación personal y la notificación por aviso no se enviaron al correo electrónico del apoderado de COMCEL S.A., con lo cual se desconoció la ley, la jurisprudencia y la Circular Externa Nro. 4 de 2015 de la SIC.

Reforzó lo anterior en que el Oficio Nro. 12-227410-17-1, suscrito por el Director de Investigaciones de Protección de Usuarios de Comunicaciones, indica que la citación para efectuar la notificación personal y la notificación por aviso fueron



enviados al correo electrónico del representante legal de la actora, que es diferente a la dirección para notificaciones indicada en el escrito de descargos.

Se refirió al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y manifestó que existe numerosa jurisprudencia³ que dispone que se debe notificar al apoderado cuando se ha designado en el trámite administrativo, mandato que también es reconocido por la SIC en la Circular Externa Nro. 4 de 2015.

Insistió en que la resolución sancionatoria no fue notificada en debida forma y, por lo tanto, no se encuentra en firme, de ahí que carezca de ejecutoriedad y no pueda constituir título ejecutivo, según lo previsto en el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011.

Adujo que la resolución que negó la excepción propuesta contra el mandamiento de pago es ilegal al considerar que el título ejecutivo fue notificado por aviso. Sobre la falta o irregularidad de la notificación de los actos administrativos citó apartes de la sentencia del 8 de agosto de 2012 del Consejo de Estado (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

Considerando lo anterior, manifestó que la resolución sancionatoria no produjo efectos jurídicos y, por ende, su ejecución es ilegal y constituye entonces una operación administrativa que le causó un perjuicio a la demandante⁴. Indicó que esta tesis fue aplicada en un caso similar, en la sentencia del 17 de noviembre de 2016 del Juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá (Exp. 2016-62).

Esgrimió que obtuvo caución para asegurar el pago de la sanción y los intereses correspondientes con el fin de que fueran desembargados los bienes objeto de medida cautelar en el mandamiento de pago.

Indicó que la SIC incurrió en falsa motivación por la indebida notificación de la resolución sanción y porque el auto que decretó pruebas desconoció la Constitución, las Leyes 1066 de 2006, 1437 de 2011 y los Decretos 624 de 1989 y 4886 de 2011, en la medida en que le trasladó funciones propias del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo al Grupo de Notificaciones y Certificaciones, respecto a la determinación de las excepciones probadas.

Oposición de la demanda

La parte demandada controvertió las pretensiones de la demanda y solicitó que se condenara en costas a la demandante.

Aseguró que si la actora pretendía que se declarara que operó el **silencio administrativo positivo** frente a la resolución sancionatoria, debió ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento en su contra, pues dicho acto nació a la vida jurídica.

Resaltó que, según la jurisprudencia, la demandante podía solicitar la declaratoria del silencio administrativo positivo o demandar la nulidad de resolución sanción, pues el acto administrativo goza de la presunción de legalidad del artículo 88 de la

³ Puntualmente, hizo referencia a las sentencias del Consejo de Estado del 18 de julio de 1997 (Exp. 8297), del 6 de diciembre de 1998 (Exp. 8830), del 13 de junio de 2013 (Exp. 1999-01227) y del 2 de agosto de 2012 (Exp. 2006-03325).

⁴ Sobre este particular, citó las sentencias del 17 de abril de 1991 (Exp. 6602), del 30 de junio de 1992 (Exp. 4315) y del 17 de agosto de 1995 (Exp. 7095) del Consejo de Estado.



Ley 1437 de 2011. Sin embargo, no utilizó esas alternativas y, por el contrario, pretende subsanar su descuido y negligencia en este proceso.

Esgrimió que la omisión en demandar la resolución sancionatoria debía entenderse como una aceptación de su contenido y una renuncia al supuesto silencio administrativo positivo. Agregó que la actora se equivocó al sostener que no era necesaria la declaratoria de nulidad del acto que le impuso la sanción, puesto que con ello pretendió que el Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo realizara actuaciones que no son de su competencia, sino de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Explicó que, al dejar vencer los términos para interponer la demanda, no era posible debatir la legalidad de la resolución sanción, pues ello implicaría desconocer la perentoriedad de los términos judiciales y la presunción de legalidad.

En lo que tiene que ver con la **falta de título ejecutivo**, reiteró que no era procedente discutir en este proceso asuntos que debieron presentarse frente al acto sancionatorio, el cual se encuentra en firme, ejecutoriado y se presume legal, lo que dio lugar al inicio del trámite de cobro coactivo. Sobre este asunto, citó la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁵ y del Consejo de Estado⁶, así como el artículo 829-1 del Estatuto Tributario.

En cuanto a la **notificación de la resolución sancionatoria**, sostuvo que, conforme con el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, no es necesario que la notificación de los actos administrativos acusados se efectúe al apoderado de los administrados, pues el legislador dejó abiertas las posibilidades de notificación, todo lo cual reconoce la facilidad del flujo de información entre los investigados y sus apoderados, de manera que *«tan pronto como el apoderado o el administrado tenga la información puedan compartirla de forma instantánea»*⁷.

Puso de presente que el artículo 68 *ibidem* consagra la posibilidad de remitir una citación al correo electrónico sin que medie autorización expresa del sujeto a notificar, máxime cuando tal dirección es la que obra en el certificado de existencia y representación legal. Y, en caso de que no sea posible llevar a cabo la notificación personal, el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo autoriza el envío del aviso al correo electrónico del sujeto a notificar, sin que deba obtenerse su autorización previa.

Citó el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011 y se refirió a la notificación por conducta concluyente. A continuación, aseguró que la notificación de la resolución sancionatoria cumplió lo dispuesto en el artículo 67 *ibidem* porque se le envió una citación al correo electrónico inscrito en el registro mercantil para que acudiera a notificarse personalmente de la resolución sanción y, como la demandante hizo caso omiso de ella, se le envió un aviso al mismo correo electrónico.

Expuso que no es cierto que únicamente procedía la notificación al apoderado de la actora porque implicaría que el poderdante pierde las facultades para notificarse *«por haber depositado estas funciones de forma exclusiva en su representante judicial»*⁸. Dijo que,

⁵ Exp. 11001333704120170000201.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 1 de junio de 2016. Exp. (20165). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁷ Samái del Tribunal, índice 10, carpeta

«3_250002337000201900574001RECIBEMEMORIALCONTESTACI2021211145512», documento «CONTESTACION DEMANDA 2019 00574 COMUNICACION CELULAR COMCEL S.A_», página 11.

⁸ *Ibidem*, página 13.



si en gracia de discusión se aceptaba la postura contraria, «*el apoderado de la demandante, se encontraba notificado, para el momento en que se efectuó el inicio de la actuación de Cobro Coactivo*»⁹. Así las cosas, aseveró que el acto sancionatorio se notificó en debida forma, de manera que no existió falsa motivación y que el acto acusado se fundamentó en las pruebas que reposan en el expediente.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda, sin condenar en costas a la parte actora, conforme con los siguientes argumentos.

Precisó que la sentencia del 7 de julio de 2022, exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, dispuso que procede examinar la debida notificación del acto que constituiría el título ejecutivo dentro del trámite de cobro coactivo, puesto que es un aspecto que está relacionado con su ejecutoria.

Indicó que la sanción pecuniaria que se cobra no tiene regla especial de procedimiento de cobro coactivo y que tampoco es de carácter tributario, por lo que se rige por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Estatuto Tributario.

Citó los artículos 87, 89 y 99 de la Ley 1437 de 2011 y, a su vez, se refirió a las pruebas obrantes en el proceso. Con fundamento en ello, adujo que no había discusión en cuanto a que el abogado de la actora indicó una dirección para efectos de notificaciones en el escrito de descargos. Sin embargo, la decisión que es objeto de cobro fue notificada por aviso al correo electrónico del representante legal de la demandante, conforme a información obtenida en el registro mercantil.

Informó que, en un caso con similitud fáctica entre las mismas partes, el Tribunal (exp. 2018-00245-00) había accedido parcialmente a las pretensiones porque la demandada omitió acreditar la notificación de la resolución sancionadora al apoderado de la actora en la dirección procesal informada. No obstante, advirtió que el Consejo de Estado (sin identificar la providencia), al resolver la apelación, consideró que la Administración no estaba obligada a realizar la notificación del acto definitivo a la dirección procesal, en virtud del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011.

Además, en esa misma providencia, el Consejo de Estado consideró que la citación para comparecer a la notificación personal y la notificación por aviso podían remitirse a la dirección física, fax o correo electrónico que apareciera en el expediente o en el registro mercantil, de manera que la Administración podía elegir el medio más eficaz para notificar su decisión, siempre que se garantizara que el interesado y su apoderado conocieran el contenido del acto.

Por lo anterior, anunció que rectificaría su criterio para acoger la posición del Consejo de Estado, en el sentido que, en los casos en que sea aplicable el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, se podrá notificar al interesado, a su representante o apoderado, y que «*tanto la citación como el aviso, pueden remitirse a la dirección física, fax o correo electrónico que aparezca en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil*»¹⁰.

Encontró que las partes eran consistentes en indicar que el título ejecutivo se le había notificado al representante legal de la demandante a la dirección de correo

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Samai del Tribunal, índice 33, página 9.



electrónico inscrita en el registro mercantil, lo cual no resultaba violatorio del debido proceso y, por lo tanto, el título ejecutivo fue puesto en conocimiento del representante legal de COMCEL S.A., con lo cual se encontraba en firme.

Precisó que, del análisis de los cargos de nulidad formulados, no encontraba reparo que diera cuenta que la mencionada notificación hubiese sido ineficaz. Por lo tanto, adujo que *«el solo argumento de demanda tendiente a no haberse remitido la notificación a la dirección física de notificación del apoderado judicial informada en el escrito de descargos no tiene la virtualidad suficiente para tener por probada la excepción de falta de título, pues se reitera, la notificación del acto objeto de cobro coactivo se hizo en apego a las normas del CPACA»¹¹.*

Consideró improcedente el cargo de nulidad relacionado con que los actos acusados estaban sustentados en una prueba ilícita, superflua y que desconocieron los principios de intermediación de la prueba, imparcialidad y transparencia porque la actora se limitó a enunciar que dicha prueba incumplía *«los requisitos pero no explica las razones que lo llevan a concluir en dicho incumplimiento y por otro lado, a juicio de este Tribunal en virtud del principio de libertad probatoria y en aras de resolver el conflicto planteado, bien podía solicitarse al grupo encargado que certificara la manera en que se realizó la notificación del acto objeto de cobro para resolver la excepción planteada»¹².*

Finalmente, no condenó en costas por no encontrarse probadas.

Recurso de apelación

La demandante solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones.

Indicó que los motivos de reparo se centran en que *i)* se desconoció que la SIC realmente trató de surtir una notificación electrónica a pesar de no haber sido autorizada expresamente para ello, según el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, por lo que se debió efectuar la notificación al apoderado de la actora; *ii)* se infringieron abiertamente las reglas de citación y notificación de los artículos 56 y 67 a 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; *iii)* se interpretó de forma fragmentaria y errónea el concepto del 4 de abril de 2017 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2316, C.P. Álvaro Namén Vargas; y *iv)* se analizó de forma equivocada la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 22 de abril de 2022, por lo que no había motivo para que el *a quo* se apartara en su fallo del exp. 2018-00245-00.

Aseguró que en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil referido se diferencia la citación de la notificación en sí misma y, a su vez, explica las reglas de notificación electrónica, manifestando que no es necesaria la notificación personal cuando el interesado admite expresa y previamente, ser notificado en forma electrónica.

Transcribió apartes del concepto sobre la citación y señaló que en él no se asimilan todas las formas de notificación para que la Administración escoja a su gusto, ni se aborda la posibilidad de desconocer el poder otorgado ni a quién debe notificarse, sino que alude al mecanismo que se puede emplear para efectuar la citación.

Señaló que la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó que la citación por el medio más eficaz debe atender las normas especiales sobre la materia, de tal modo que,

¹¹ Samai del Tribunal, índice 33, página 10.

¹² *Ibidem*.



a su juicio, la entidad debe contar con autorización expresa para realizar la citación por medios electrónicos, según lo prevén los artículos 56 y 67 de la Ley 1437 de 2011. De esta forma, insistió en que la notificación surtida por la SIC no surtió efecto alguno, según el artículo 72 *ibidem*.

Manifestó que el concepto, al analizar la notificación electrónica y el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estimó que solo es procedente cuando previamente se haya aceptado por el interesado.

Aseguró que, en caso de que no se cumplieran los requisitos legales para este tipo de notificación, la actuación es ineficaz por el artículo 72 *ibidem*. Así, consideró que, en estos eventos, debe efectuarse la notificación personal, por aviso, o cualquier otra. Destacó que el artículo 56 no exige el envío de una citación previa para surtir la notificación electrónica.

Reiteró que la SIC no podía efectuar la notificación electrónica de la resolución sancionatoria porque se incumplieron los requisitos legales, ya que no aceptó de forma previa y expresa este tipo de actuación y que, a pesar de que nombró un apoderado para que fuera notificado de las decisiones de la Administración, la entidad demandada nunca le notificó el título que ahora pretende cobrar.

Esgrimió que la demandada pretendió darle apariencia de citación y de notificación por aviso a una indebida notificación electrónica.

Señaló que los actos acusados vulneraron el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, puesto que le dieron efectos legales a un acto administrativo que no se encuentra en firme «*al no haber sido notificado legalmente la resolución que debió resolver el recurso de apelación interpuesto oportunamente contra la sanción que se empleó como título ejecutivo*»¹³. Aseguró que, por lo anterior, el título carece de ejecutoriedad para ser cobrado, a la luz de los artículos 99 de la Ley 1437 y 828 del Estatuto Tributario.

Añadió que la demandada omitió aplicar el artículo 831 del Estatuto Tributario, pues al no estar ejecutoriado el título ejecutivo, debió abstenerse de iniciar el proceso de cobro coactivo y declarar la excepción de falta de título ejecutivo y ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo, como lo ordena el artículo 833 *ibidem*.

Respecto a la necesidad de la debida notificación de los actos administrativos, citó apartes de la sentencia del 8 de agosto de 2012 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa) del Consejo de Estado y, frente a las consecuencias de la omisión de la notificación de los actos administrativos al apoderado constituido en un proceso, se refirió a la sentencia del 18 de julio 1997 (C.P. Consuelo Sarria Olcos).

Manifestó que, en un caso análogo al presente y con las mismas partes, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (exp. 2018-00245-00) declaró la nulidad de los actos demandados, por lo cual, solicitó «*aplicar dicha doctrina en el presente caso*»¹⁴. Agregó que esta providencia fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante sentencia del 7 de abril de 2022 (Exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez).

Oposición al recurso de apelación

La parte demandada guardó silencio.

¹³ Samai del Tribunal, índice 36, página 13.

¹⁴ *Ibidem*, página 16.



Concepto del Ministerio Público

El Procurador Quinto Delegado ante esta Corporación consideró que la sentencia impugnada debe ser confirmada. Señaló que la certificación del Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la SIC demuestra que el acto sancionatorio se notificó por aviso enviado a la dirección de correo electrónico del representante legal de la actora, inscrito en el registro mercantil, porque la demandante no compareció a notificarse personalmente del mencionado acto. Todo lo cual, a su parecer, descartaba lo alegado por COMCEL S.A. en relación con que el título ejecutivo realmente se había notificado electrónicamente.

Sostuvo que, como lo indicó el Tribunal, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que son aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los asuntos de cobro coactivo por obligaciones no tributarias.

Se refirió a la sentencia del 7 de abril de 2022 (Exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez) y afirmó que estaba de acuerdo con el Tribunal respecto a que en este caso debe observarse el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, por lo que era posible notificar al interesado, a su representante o apoderado, y remitirse tanto la citación como el aviso, a la dirección física, fax o correo electrónico que aparezca en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil.

Puso de presente que la notificación del título ejecutivo al representante legal no vulneró el debido proceso y, por lo mismo, es improcedente declarar probada la excepción de falta de título ejecutivo.

Finalmente, adujo que la dirección procesal regulada en el artículo 564 del Estatuto Tributario es una norma especial en materia tributaria.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de las Resoluciones Nro. 25561 del 17 abril de 2018 y Nro. 43516 del 22 de junio de 2018, mediante las cuales la SIC declaró no probada la excepción de falta de título ejecutivo.

En el recurso de apelación, COMCEL S.A. adujo que debía declararse probada la excepción de falta de título ejecutivo comoquiera que la SIC notificó electrónicamente al representante legal de la resolución sancionatoria, invocada como título ejecutivo, sin que previamente se hubiese autorizado esta diligencia, omitiendo la notificación a la dirección física suministrada por el apoderado de la sociedad.

La Sala precisa que la actora no insistió en la aplicación de la Circular Externa Nro. 4 de 2015 de la SIC, por lo que este aspecto no será objeto de análisis, conforme con los artículos 320 y 328 del Código General del Proceso.

Además, se evidencia que, si bien COMCEL S.A. no precisó en la demanda que la SIC efectuó una notificación electrónica sin estar autorizada para ello, este argumento tiene como objetivo controvertir las consideraciones del Tribunal y demostrar que la demandada estaba obligada a efectuar la notificación a la dirección física suministrada por su apoderado. En efecto, el *a quo* sostuvo que la citación y la notificación por aviso al correo electrónico del representante legal no violó el



derecho al debido proceso de la sociedad por cumplir los requisitos legales, entre los cuales valoró el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, norma que regula la notificación electrónica previa autorización expresa del interesado. Así las cosas, en virtud del principio de congruencia, la demandante se encuentra habilitada para formular este reparo en contra de uno de los argumentos centrales del *a quo*, pues una interpretación en contrario cercenaría su derecho de defensa. Por lo expuesto, este argumento de la apelación será estudiado.

Para resolver, se pone de presente que la Resolución Nro. 23753 del 13 de mayo de 2015 impuso una sanción pecuniaria a la actora por incumplir el régimen de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones¹⁵. Por consiguiente, la obligación objeto de cobro no es de carácter tributario.

Como explicó esta Sala¹⁶, en el procedimiento de cobro coactivo es posible juzgar la debida notificación del acto administrativo que constituiría el título ejecutivo, pues es un aspecto relacionado con su ejecutoria, al punto que destacó que *«para que se pueda predicar la ejecutoria de un acto administrativo, necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa y de contradicción interponiendo los recursos procedentes o los medios de control ante esta jurisdicción, para debatir la legalidad de dichos actos administrativos»*¹⁷.

Ahora, esta Sala decidió un caso similar al que se plantea en esta ocasión en la sentencia del 7 de abril de 2022, Exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, motivo por el que se reiterará lo expuesto en esa providencia.

En el fallo reiterado se puso de presente que el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que los actos definitivos se notificarán personalmente *«al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse»*. Con base en lo anterior, la Sala concluyó que, *«en los casos en que se designa un apoderado para tramitar el procedimiento administrativo, las notificaciones no le tienen que ser hechas forzosamente a dicho apoderado, porque la norma habilita a que se le haga directamente al interesado»* (subraya la Sala).

En esas condiciones, contrario a lo dicho por la actora, el hecho de que la resolución sancionatoria (título ejecutivo) haya sido notificada por aviso al correo electrónico del representante legal, y no a su apoderado, no constituye un vicio que afecte la firmeza del acto administrativo de naturaleza no tributaria.

De otro lado, la sentencia reiterada sostuvo que, para efectuar la notificación personal, el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 establece que se deberá citar al interesado para que comparezca a las instalaciones de la entidad en el plazo de cinco días y, si no lo hiciere, procedería la notificación por aviso. Y destacó que, conforme con la norma referida, *«[t]anto la citación, como el aviso, pueden remitirse a la dirección física, fax o correo electrónico que aparezca en el expediente o que puedan obtenerse del registro mercantil»* (subraya la Sala).

La providencia reiterada expuso que lo anterior estaba acorde con el concepto del 4 de abril de 2017, Exp. 2316, C.P. Álvaro Namén Vargas, de la Sala de Consulta y

¹⁵ Samai del Tribunal, índice 22, carpeta *«14_250002337000201900574001RECIBEMEMORIAL20220831225025»*, documento *«5. parte 1 16-158876»*, páginas 2 a 15.

¹⁶ En este sentido ver las sentencias del 12 de diciembre de 2018, exp. 23288, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 7 de abril de 2022, Exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹⁷ Sentencia del 30 de agosto de 2016, Exp. 20541, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Servicio Civil, que señaló que *«la ley otorga un amplio margen a la Administración a efectos de determinar el medio más eficaz para citar al interesado con el propósito de llevar a cabo la notificación personal sin limitarlo a un medio o formalidad específica; por tanto, corresponde evaluar y establecer en cada caso particular y frente a cada actuación administrativa cuál es el mecanismo más eficaz para hacer la citación distinto a la remisión de la citación a alguno de los destinos señalados en la norma»*.

La Sala destaca que, según lo expuesto, la notificación electrónica no puede confundirse con el envío de la citación por medios electrónicos. En efecto, la primera constituye un sucedáneo de la notificación personal (al igual que lo puede ser la notificación por estrados), conforme al artículo 67 de la Ley 1437 de 2011. En cambio, la citación es la mera invitación para que el administrado concurra a las instalaciones de la autoridad administrativa para, de forma presencial, surtir la notificación personal.

Por esa razón, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto referido, precisó que *«el artículo 56 del CPACA no exige el envío de citación alguna para llevar a cabo la notificación por medios electrónicos, pues, se insiste, la notificación electrónica de los actos administrativos sustituye la notificación personal y, por lo tanto, basta el cumplimiento de los requisitos allí establecidos para que la Administración pueda notificar el acto respectivo por dichos medios»*.

Conforme lo anterior, el hecho de que se haya enviado la citación para efectuar la notificación personal mediante un correo electrónico y que fuera surtida la notificación por aviso con un mensaje de datos, aun sin autorización previa y expresa del interesado, no afecta la ejecutoria de la resolución sancionatoria cuyo cobro se pretende por parte de la SIC.

Precisado lo anterior, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- El artículo 2 de la Resolución Nro. 23753 de 2015 (que funge como título ejecutivo en el proceso de cobro coactivo) ordenó notificar personalmente a la actora. Para estos efectos, identificó a su representante legal y la dirección física de notificación¹⁸.
- La SIC libró el Mandamiento de Pago Nro. 43351 del 29 de junio de 2016 en contra de la actora, con fundamento en la resolución¹⁹.
- La actora propuso la excepción de falta de título ejecutivo contra el mandamiento de pago y solicitó que se ordenara allegar como prueba *«todos los actos, documentos y constancias en los cuales presuntamente conste la notificación del acto administrativo que presuntamente impone sanción contra Comcel dentro del proceso sancionatorio 12-227410»*²⁰.
- La SIC profirió el Auto Nro. 93247 de 2016, que decretó las pruebas solicitadas por la actora y ordenó oficiar al *«Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, para que dentro del término otorgado proceda a certificar si efectivamente se realizó la debida notificación de la Resolución No. 23753 de 2015»*²¹. En cumplimiento de esta decisión, la coordinadora del Grupo de Trabajo de Cobro Coactivo envió el Memorando Nro. 16-158876-8-2 del 5 de octubre del mismo año²².

¹⁸ Samai del Tribunal, índice 22, carpeta *«14_250002337000201900574001RECIBEMEMORIAL20220831225025»*, documento *«5. parte 1 16-158876»*, páginas 14 a 15

¹⁹ *Ibidem*, páginas 21 a 22.

²⁰ *Ibidem*, página 50.

²¹ *Ibidem*, página 79.

²² *Ibidem*, página 81.



- El Grupo de Notificaciones y Certificaciones de la entidad demandada expidió el Memorando Nro. 16-158876-21-2 del 11 de enero de 2018, en el que informó que *i)* la resolución sancionatoria dispuso la notificación directa a COMCEL S.A., a través de su representante legal, *ii)* para estos efectos utilizó la dirección de correo electrónico inscrita en el registro mercantil para notificaciones judiciales, con el fin de adelantar la actuación del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, *iii)* comoquiera que el representante legal y su apoderado no acudieron a las instalaciones de la SIC para efectuar la notificación personal, se efectuó la notificación por aviso al mismo correo electrónico, conforme con el artículo 69 *ibidem*²³.
- En los anexos del memorando consta la citación del 13 de mayo de 2015, en la que se observa que está dirigida al representante legal de la sociedad apelante, con indicación de su correo electrónico²⁴. En este documento, consta que la demandada le solicitó «*presentarse a este Despacho ubicado en la carrera 13 número 27-00 piso tercero (3°), de la ciudad de Bogotá Distrito Capital; dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir del envío de la presente citación, en el horario de 8:00 a.m. a 4:30 p.m. jornada continua, con el fin de notificarle personalmente el contenido del acto administrativo de la referencia*».

Así mismo, advirtió que, «*Si no se surte la notificación personal, ésta se realizará por medio de aviso según lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, que se remitirá a su dirección de correspondencia o correo electrónico, con copia íntegra de la decisión*».

La Sala destaca que en el expediente no existe acuse de recibo del correo electrónico con el que se envió la citación, sino que se encuentra un manuscrito que asegura que fue entregado el 13 de mayo de 2015. No obstante, COMCEL S.A. no cuestionó este punto y, por el contrario, en el concepto de la violación parte de que efectivamente recibió el documento por un mensaje de datos.

- La SIC también allegó la Notificación por Aviso Nro. 18347 del 1 de junio de 2015, en el que consta que: «**(...) LA NOTIFICACIÓN QUE POR ESTE MEDIO SE HACE SE CONSIDERARÁ SURTIDA AL FINALIZAR EL DÍA SIGUIENTE DE LA ENTREGA DEL AVISO EN EL LUGAR DE DESTINO**»²⁵ (énfasis del texto original).

Respecto a la notificación por aviso, consta acuse de recibo automatizado, según el cual el mensaje de datos fue entregado al correo electrónico indicado en la citación, y señala que el correo electrónico fue abierto por el receptor el 1 de junio de 2015, a las 12:24 p. m.²⁶.

Al analizar las pruebas en conjunto, se observa que, contrario a lo dicho por la apelante, la SIC no intentó surtir una notificación electrónica sin contar con autorización previa. En realidad, se limitó a citar a COMCEL S.A. para efectuar la notificación personal y, al no comparecer a sus instalaciones, procedió a la notificación por aviso.

Se reitera que, según se expuso en la sentencia del 7 de abril de 2022, exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, el hecho de que estas actuaciones se hubieran enviado a un correo electrónico no supone ninguna irregularidad, pues los artículos 67 y 69 de la Ley 1437 de 2011 lo permiten, aun sin que haya una autorización expresa y previa del interesado. De igual modo, se insiste en que resulta irrelevante que la citación y el aviso no fueron enviados al apoderado de la sociedad actora, según lo expuesto en esa misma providencia.

²³ *Ibidem*, páginas 105 a 107.

²⁴ *Ibidem*, página 109.

²⁵ *Ibidem*, página 110.

²⁶ *Ibidem*, página 111.



En esas condiciones, la Resolución Nro. 23753 de 2015 fue debidamente notificada a la parte apelante. En ese punto, la Sala resalta que la actora nunca ha aducido que su representante legal no recibió los mensajes de datos mediante los cuales se le envió la citación y el aviso. De hecho, en el expediente consta que el representante legal de la actora efectivamente recibió el mensaje de datos contentivo del aviso el 1 de junio de 2015.

De otro lado, aunque la apelante aseguró que el Tribunal interpretó de forma errónea el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la Sala observa que el *a quo* no se fundamentó en él, por lo que este cargo no constituye un verdadero reproche contra la sentencia de primera instancia.

En todo caso, se destaca que la postura asumida por la providencia impugnada es acorde a una adecuada interpretación del concepto referido, en línea con lo expuesto en la sentencia citada del 7 de abril de 2022.

En cuanto a las sentencias invocadas en la apelación, la Sala advierte que no constituyen un precedente aplicable a este caso porque fueron expedidas en vigencia del Código Contencioso Administrativo y no de la Ley 1437 de 2011. Además, no tienen identidad fáctica y jurídica con el asunto bajo examen. En efecto, el fallo del 18 de julio 1997 (Exp. 8297, C.P. Consuelo Sarria Olcos) analizó la debida notificación de un acto de naturaleza tributaria, lo que no ocurre en este caso. Y la sentencia del 8 de agosto de 2012 (Exp. 23358, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa) negó las pretensiones porque consideró que el actor ejerció la acción de controversias contractuales, cuando debió adelantar el trámite de reparación directa, y porque la indebida notificación de los actos administrativos no es causal de su nulidad, sino solo de ineficacia.

COMCEL S.A. también aseguró que el *a quo* interpretó de forma errónea la sentencia del 7 de abril de 2022, Exp. 25785, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, y que no existía motivo para que se apartara del criterio del fallo del expediente 25000-23-37-000-2018-00245-00.

Al respecto, se reitera que la sentencia impugnada está acorde con el fallo del 7 de abril de 2022, por lo que no existió la indebida interpretación alegada. De igual modo, esta providencia corresponde a la segunda instancia del proceso del expediente 2018-00245, motivo por el que lo expuesto por el Tribunal en esa ocasión no constituía un precedente vinculante para esa autoridad judicial, ni mucho menos lo es para el Consejo de Estado, atendiendo su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En conclusión, la apelación no prospera, por lo que la sentencia impugnada será confirmada.

A la luz de los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 (numeral 8) del Código General del Proceso, no habrá condena en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, porque no se encuentran probadas en el expediente.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, el 26 de octubre de 2023.
2. Sin condena en costas.
3. Reconocer personería jurídica para actuar en este proceso a la abogada Liliana Ximena Guisao Salcedo, como apoderada de la parte demandada, en los términos del poder visible en Samai, índice 15.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase**.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>