



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO **45715** DE 2018

(29 JUN 2018)

Radicación No. 11-71590

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO AD HOC

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en la Ley 155 de 1959, la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 4886 de 2011; y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante Resolución No. 19890 de 24 de abril de 2017 (en adelante Resolución Sancionatoria), la Superintendencia de Industria y Comercio declaró responsables y sancionó a **GUARDIANES COMPAÑÍA LÍDER DE SEGURIDAD LTDA.**¹ (en adelante **GUARDIANES**), **EXPERTOS SEGURIDAD LTDA.** (en adelante **EXPERTOS**), **COBASEC LIMITADA** (en adelante **COBASEC**), **COOPERATIVA DE VIGILANTES STARCOOP C.T.A.** (en adelante **STARCOOP**), **CENTINEL DE SEGURIDAD LIMITADA** (en adelante **CENTINEL**), **COMPAÑÍA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PRIVADA INSEVIG LTDA.** (en adelante **INSEVIG**) y **SECURITY MANAGEMENT GROUP S.A.** (en adelante **SMG**), por infringir lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Así mismo, se sancionó a diecisiete (17) personas naturales por haber incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

SEGUNDO: Que una vez notificada la Resolución Sancionatoria y dentro del término legal, los sancionados interpusieron recursos de reposición.

Así mismo, algunos investigados presentaron, posteriormente a la interposición de sus recursos de reposición, solicitudes de revocatoria directa contra la Resolución Sancionatoria.

TERCERO: Que mediante Resolución No. 4604 de 29 de enero de 2018 se resolvieron los recursos de reposición, así como las solicitudes de revocatoria directa presentadas por los investigados, ratificando las sanciones impuestas a siete (7) personas jurídicas –incluyendo a **GUARDIANES**– y a catorce (14) personas naturales.

CUARTO: Que mediante escrito radicado con el No. 11-71590-4070 de 7 de mayo de 2018 **GUARDIANES** presentó una nueva solicitud de revocatoria directa contra la Resolución No. 4604 de 29 de enero de 2018, con fundamento en los numerales 2 y 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 que establecen:

“Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

(...)

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

Dicha solicitud la sustentó en los siguientes argumentos:

¹ Hoy **GUARDIANES COMPAÑÍA LÍDER DE SEGURIDAD LTDA. EN REORGANIZACIÓN.**

"Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa"

- La resolución objeto de impugnación "*vulnera el ordenamiento jurídico, y de suyo el Interés Público*" pues incurre en múltiples imprecisiones en la calificación de los cargos en contra de **GUARDIANES**. En efecto, no se acredita en forma alguna la participación de **GUARDIANES** en las conductas repudiadas.
- "**GUARDIANES** es una compañía reputada en el mercado que ha sido afectada en forma fatal por las acciones que en forma irresponsable la Superintendencia ha hecho. La sanción impuesta es irracional para una empresa que hace parte de un mercado" en el que las sociedades que participan no pueden obtener utilidades superiores al 3%.
- La sanción impuesta condena a la empresa a la quiebra y supera los valores impuestos a empresas participantes de carteles absolutamente repudiables.
- La sanción se agravó con el absurdo argumento de que **GUARDIANES** mintió al afirmar y mantener su inocencia.
- Se causó un agravio injustificado a **GUARDIANES** al haber impuesto una multa "*cuyo valor real es desproporcionado, irracional, absurda, el cual hace que la Multa sea confiscatoria, figura proscrita en el ordenamiento jurídico colombiano*".
- No es cierto que la supuesta conducta investigada hubiese generado algún tipo de impacto en las finanzas estatales, pues como la propia Superintendencia lo reconoció, los precios de los servicios de vigilancia y seguridad privada están claramente regulados y, en todo caso, los servicios en todas las licitaciones ganadas por los investigados fueron presentados en forma satisfactoria para el contratista.

QUINTO: Que de conformidad con los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, este Despacho resolverá la solicitud de revocatoria directa referida, con base en las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se advierte que si bien el solicitante invocó como causales de revocatoria los numerales 2 y 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, correspondientes a la afectación al interés público y a la posible causación de un agravio injustificado, lo cierto es que los argumentos –que ya fueron presentados en su totalidad en las observaciones al Informe Motivado y mediante recurso de reposición, y en consecuencia, resueltos mediante Resoluciones No. 19890 de 2017 y 4604 de 2018– se dirigen a cuestionar supuestas irregularidades en la investigación administrativa No. 11-7150 en relación con la configuración de la conducta, la responsabilidad de la impugnante y la sanción impuesta, temas que por lo tanto, corresponden realmente a la causal prevista en el numeral 1° del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, esto es "[c]uando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley".

En ese sentido y de acuerdo con lo previsto en el artículo 94 de la misma ley que prevé que "*la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles (...)*", la solicitud de revocatoria directa presentada por **GUARDIANES** debe rechazarse por improcedente.

En segundo lugar se resalta que –de acuerdo con decisiones previas de esta Superintendencia avaladas incluso por pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fungiendo como juez de tutela²– frente a los actos que no son susceptibles de recurso tampoco procede revocatoria directa, pues por su naturaleza no son revocables. En ese sentido, al ser la Resolución No. 4604 de 2018 el acto mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición que se presentaron contra la Resolución Sancionatoria, en su contra no cabe ningún medio de impugnación, por lo que también desde este punto de vista resulta improcedente la solicitud de revocatoria directa aquí estudiada.

Ahora bien, no puede dejarse de lado que la figura de la revocatoria directa no es propiamente un recurso y su finalidad no es, ni puede ser, reabrir discusiones ya zanjadas ni retrotraer oportunidades procesales ya surtidas. Frente a la revocatoria o revocación directa, hoy establecida en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, se ha pronunciado la jurisprudencia,

² Tribunal administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Sub-sección C. Sentencia de 8 de julio de 2014. M.P. Carlos Alberto Orlando Jaiquel.

"Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa"

incluyendo las altas cortes destacando esta circunstancia. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 5 de mayo de 1981, indicó sobre la revocatoria directa que:

*"Esta institución **no es propiamente un recurso de la vía gubernativa** (como lo son el de reconsideración o reposición, y el jerárquico o de apelación), sino una enmienda o medida correctiva, espontánea o provocada, de las trasgresiones del orden jurídico en que puede incurrir la administración con sus actos.*

(...)

Conviene observar esto: la "revocación directa" en la forma que la concibe el artículo 21 antes copiado involucra ingredientes de la nulidad, de la revocación propiamente dicha, e introduce, adicionalmente, una solución de equidad. Por lo que respecta a la extinción del acto derivada de su oposición manifiesta con la Constitución o la ley, la figura equivale a lo que la mayoría de la doctrina actual reputa como nulidad, consistente en la invalidez de un acto en razón de su ilegalidad, invalidez que es declarada por el juez de lo contencioso-administrativo; la nulidad aparece así como materia conexa con la cuestión de legitimidad del acto. En lo atinente a la supresión del que no esté conforme con el interés público o social o atente contra él, se configura precisamente la revocación, que, según la opinión prevalente de la doctrina moderna, es el retiro de un acto legalmente válido por la propia administración que lo había expedido, en razón de la inoportunidad o inconveniencia de aquél frente al interés social; la revocación, pues, se vincula a "la cuestión de mérito" del acto. Por lo que concierne a la aniquilación del acto cuando causa agravio injustificado a una persona, la legislación colombiana introduce una novedosa solución de equidad natural entre las causales revocatorias, que casi seguramente no ha sido prevista por la doctrina extranjera, ni al parecer consagrada por la legislación de ningún otro país.

*De lo anterior, resulta que en **nuestro derecho positivo la institución de la "revocación directa" ofrece connotaciones especiales** que no se ajustan exactamente a los prototipos de la doctrina en boga.*

(...)" (Subrayado y negrillas fuera del texto)

Sobre el particular también ha establecido la Corte Constitucional que:

***"La revocatoria no hace parte de la vía gubernativa ni es un recurso administrativo ordinario; se trata de un procedimiento específico de control** de la misma administración sobre sus actos, en el que puede participar el interesado.*

(...)

La revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico (...)"³. (Subrayado y negrillas fuera del texto)

En similar sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado al indicar que:

*"La revocatoria directa es un instituto jurídico en virtud del cual la Administración, de oficio o a solicitud de parte, deja sin efectos los actos expedidos por ella misma, en razón de las causales expresa y especialmente previstas en la ley. **En nuestro ordenamiento esta figura no tiene una naturaleza jurídica definida.** No obstante, del examen de la normativa positiva que la regula (artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo) se puede concluir que tiene dos modalidades: de un lado, como mecanismo de utilización directa por parte del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y, de otro, como medida unilateral de la Administración para dejar sin efecto decisiones adoptadas por ella misma. En el primer caso, se trata de un mecanismo procedimental similar a los recursos típicos de las actuaciones administrativas, pero con unas oportunidades y procedimientos diversos, razón por la cual esta modalidad se califica por algunos como un recurso extraordinario. Su carácter de recurso, en sentido amplio, se da al ser una forma para procurar que **el organismo que expidió el acto lo revise por las causales que la ley consagra especialmente para ello.** Su condición de extraordinario, se desprende del hecho de que **formal o técnicamente se surte por fuera del procedimiento administrativo, independientemente de que éste haya concluido o no, y de forma alternativa e incompatible con los recursos constitutivos de la vía gubernativa (llamados recursos ordinarios), con los cuales se diferencia en los aspectos procedimentales básicos.** En el segundo caso, es un mecanismo ya no*

³ Corte Constitucional. Sentencia C - 339 de 1996.

"Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa"

*alternativo sino adicional al de la vía gubernativa, del que puede hacer uso la Administración de manera oficiosa, bajo ciertas circunstancias y limitaciones, para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos. Es, en efecto, un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito jurídico decisiones por ella misma adoptadas."*⁴ (Subrayado y negrillas fuera del texto)

De lo establecido por la jurisprudencia que se acaba de citar es claro que si bien la naturaleza de la revocatoria directa no está del todo definida y comparte características con otras figuras como la nulidad, lo cierto es que su objetivo no es sustituir instancias no previstas en la Ley ni prolongar las discusiones jurídicas que se den en el marco de las actuaciones. La revocatoria directa es un mecanismo **extraordinario**, establecido inicialmente para que la propia autoridad pueda corregir o enmendar yerros que se enmarquen específicamente en las causales previstas legalmente, no para que los sujetos pasivos de la decisión revivan términos ni oportunidades procesales y discutan cualquier elemento de las decisiones intentando forzar la discusión en alguna de las causales taxativas.

En ese sentido, al pretender **GUARDIANES** que se discutan elementos relativos a la configuración de su responsabilidad y el monto de la multa impuesta, es notorio que la solicitud de revocatoria directa se hace bajo un abuso de derecho, pues todos los puntos que hacen parte de la solicitud fueron discutidos en las diversas oportunidades procesales que tuvo **GUARDIANES**. En efecto todos los argumentos aquí presentados fueron resueltos en la Resolución que aquí se impugna. Por lo tanto, la solicitud de **GUARDIANES** resulta a todas luces improcedente y debe rechazarse.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR la solicitud de revocatoria directa presentada por **GUARDIANES** por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR el contenido de la presente Resolución a **GUARDIANES COMPAÑÍA LÍDER DE SEGURIDAD LTDA. EN REORGANIZACIÓN EMPRESARIAL**, entregándole una copia e informándole que en su contra no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los **29 JUN 2018**

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO AD-HOC


MÓNICA ANDREA RAMÍREZ HINESTROZA

COMUNICAR:

GUARDIANES COMPAÑÍA LÍDER DE SEGURIDAD LTDA. EN REORGANIZACIÓN EMPRESARIAL
NIT. 860520097
Carrera 49 D No. 91 -84
Bogotá

⁴ Consejo de Estado - Sección Primera. Sentencia nº 11001-03-24-000-2006-00225-00 de 3 de noviembre de 2011.