



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

RESOLUCIÓN NÚMERO **86865** DE 2016

( 16 DIC 2016 )

**Radicación No. 14-151036**

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

**EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

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. 54403 de 18 de agosto de 2016 (Resolución Sancionatoria), la Superintendencia de Industria y Comercio declaró responsables y sancionó a **CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.** (en adelante **CARVAJAL**), **COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.** (en adelante **KIMBERLY**) y **SCRIBE COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **SCRIBE**), por haber actuado en contravención del numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (acuerdos que tengan por objeto o como efecto la fijación directa o indirecta de precios), así como del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) en el mercado de los cuadernos para escritura en Colombia.

Por cumplir con los compromisos adquiridos en el Programa de Beneficios por Colaboración al que se vincularon oportunamente, **KIMBERLY** y **SCRIBE** fueron exoneradas del pago del cien por ciento (100 %) de la multa impuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 2896 de 2010.

Por su parte, la Resolución Sancionatoria adoptó las siguientes decisiones en relación con las quince (15) personas naturales vinculadas con **CARVAJAL**:

- Se impusieron multas a las siguientes doce (12) personas naturales por incurrir 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:

- **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA**, Presidente.
- **FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA**, Gerente Comercial y de Mercadeo Perú.
- **MARÍA ALEIDA OSORIO ACEVEDO**, Gerente Marca Mercadeo Global.
- **JAIRO NEL HERNÁNDEZ VELASCO**, Gerente General Región Andina.
- **FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, Gerente Mercadeo Región Andina.
- **ÁLVARO DE JESÚS LÓPEZ MORENO**, Gerente Comercial Nacional Línea Económica.
- **CARLOS AUGUSTO SOTO CARDONA**, Gerente Comercial Papelería Colombia.
- **EUGENIO CASTRO CARVAJAL**, Vicepresidente Corporativo.
- **GERMÁN VARELA VILLEGAS**, Gerente Global de Mercadeo.
- **MAURICIO ZAPATA CAICEDO**, Director General Región Norte **CARVAJAL** México.
- **VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ**, Vicepresidente Financiero Corporativo.
- **MARÍA ELISAMA PUENTES CAÑÓN**, Gerente Nacional Crédito.

- Se archivó la investigación en contra de las siguientes tres (3) personas naturales por considerar que no incurrieron 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, en relación con la conducta descrita en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (acuerdos que tengan por objeto o como efecto la fijación directa o indirecta de precios):

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

- **EUGENIO ISAZA RESTREPO**, Gerente General de **BICO** en Ecuador.
- **GIOVANNA BETANCUR ROBLES**, Gerente de Productos de la Línea de Cuadernos de Valor Agregado.
- **MARÍA ELISAMA PUENTES CAÑÓN**, Gerente Nacional Crédito.

**SEGUNDO:** Que dentro del expediente se encuentra acreditado que **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA, FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA y GIOVANNA BETANCUR ROBLES** otorgaron poder al abogado **RUBÉN SILVA GÓMEZ**, para que los representara dentro de la actuación administrativa con Radicación No. 14-151036.

**TERCERO:** Que el día 19 de agosto de 2016, la investigada **GIOVANNA BETANCUR ROBLES** se notificó personalmente de la Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016, a través de su apoderado especial **RUBÉN SILVA GÓMEZ**.

Dado que **RUBÉN SILVA GÓMEZ** también es apoderado dentro de la presente investigación de **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, en aplicación del artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)<sup>1</sup>, la notificación personal de estos investigados se surtió el mismo día de la notificación de **GIOVANNA BETANCUR ROBLES**, esto es, el 19 de agosto de 2016.

**CUARTO:** Que los investigados **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, presentaron el 12 de septiembre de 2016, de manera extemporánea, recursos de reposición contra la Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016.

**QUINTO:** Que como consecuencia de lo anterior, mediante Resolución No. 60991 del 19 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio resolvió rechazar, por extemporáneos, los recursos de reposición presentados contra la Resolución No. 54403 de 2016 por parte de **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**.

**SEXTO:** Que mediante memorial del 30 de septiembre de 2016, **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, solicitaron que se declarara la nulidad del artículo primero de la Resolución No. 60991 de 19 de septiembre de 2016 y, como consecuencia de lo anterior que se tuvieran por notificados por conducta concluyente de la Resolución No. 54403 de 2016, a sus representados; que los recursos fueron presentados oportunamente y que los mismos deben resolverse.

A continuación, se exponen los diferentes argumentos planteados por los solicitantes:

- La solicitud de nulidad es procedente en la medida en que el defecto procesal derivado de la indebida notificación conlleva a una *"afectación directa sobre el derecho fundamental al debido proceso"*, y les *"privó de su derecho a interponer recurso de reposición"* contra la Resolución Sancionatoria, por cuanto la Superintendencia de Industria y Comercio declaró que los recursos de reposición de los solicitantes habían sido presentados de forma extemporánea.
- Teniendo en cuenta que contra la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio de rechazar los recursos de reposición por extemporáneos no procede ningún recurso, la afectación al derecho al debido proceso está consumada.

<sup>1</sup> **"Artículo 300. Notificación al representante de varias partes.** Siempre que una persona figure en el proceso como representante de varias, o actúe en su propio nombre y como representante de otra, se considerará como una sola para los efectos de las citaciones, notificaciones, traslados, requerimientos y diligencias semejantes."

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

- El numeral primero de la Resolución No. 60991 de 2016 es nulo por cuanto se expidió con infracción de las normas legales en las que debía fundarse<sup>2</sup>. En efecto, señalaron los solicitantes que el Despacho realizó una interpretación errónea del artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).
- Al tener como notificados a los solicitantes a partir de la notificación personal de **GIOVANNA BETANCUR ROBLES**, el Despacho desconoció las normas que rigen las notificaciones en el procedimiento administrativo sancionatorio.
- El Despacho, para la notificación de la Resolución No. 54403 de 2016, debió aplicar las normas especiales del procedimiento administrativo sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de las normas del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).
- Existió una aplicación indebida del artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), toda vez que la notificación de los actos que expide la Superintendencia de Industria y Comercio en trámites administrativos relacionados con prácticas restrictivas de la competencia está regulada de manera expresa por el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, que estableció un régimen sin vacíos normativos.
- Teniendo en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contiene una regulación expresa y propia de las actuaciones administrativas *"no puede acudirse (i) a ninguna disposición que regule notificaciones administrativas; y (ii) mucho menos, a normas que regulen las formas de notificar procesos judiciales"*. En el procedimiento administrativo solo existe vacío en materia probatoria, por lo que solo para estas materias es posible la remisión al Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).
- La norma del artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), se aplica para *"cuando quien actúa lo hace en nombre propio y/o como representante de varias personas, pero no como mandatario judicial de ellas"*. Por lo anterior, se trata de una disposición legal que está dirigida a las partes en sí mismas, y no a los apoderados de estas.
- Toda vez que la Resolución No. 54403 de 2016 puso fin a la actuación administrativa, su notificación debió surtirse personalmente a cada uno de los investigados, de conformidad con el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Al no haber realizado la notificación con las formalidades previstas en la ley, la Superintendencia de Industria y Comercio efectuó un conteo de términos para la presentación de los recursos más gravoso y desfavorable para los solicitantes, lo que implicó la presentación extemporánea de aquellos, lo que se traduce en una violación al debido proceso.
- La manera como procedió la Superintendencia de Industria y Comercio vulneró las garantías del debido proceso administrativo, al desconocer el principio de confianza legítima y de la buena fe, por cuanto para las notificaciones y comunicaciones de los actos administrativos de la investigación nunca se hizo referencia a la aplicación del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).
- Todas las decisiones desde la Resolución de Apertura con Pliego de Cargos se han notificado individualmente a cada uno de los investigados, así varios de ellos contaron con un mismo apoderado, lo que dio *"pie para válidamente entender que las notificaciones de cada investigado se realizarían de modo individual pese a contar con mismo apoderado judicial"*.
- La Superintendencia de Industria y Comercio violó los principios de confianza legítima y de buena fe, ya que, *"(...) cuando se observa una norma jurídica inaplicable al procedimiento"*

<sup>2</sup> **Artículo 137. Nulidad.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)*

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

*establecido para la investigación y sanción de conductas restrictivas de la competencia, sino que se aplica por primera vez, como excusa para rechazar los recursos de reposición interpuesto, en clara contravención a los sus propios actos (...)"*.

- En la notificación de **GIOVANNA BETANCUR**, el autorizado, señor **RAÚL SIMANCAS**, manifestó *"en el acta respectiva"*, que dicho acto lo realizaba en relación con la decisión adoptada con ella, y que el funcionario de la Superintendencia de Industria y Comercio firmó dicha *"acta"* en señal de asentimiento de lo expresado por el autorizado y que no se hizo manifestación alguna respecto del hecho que iban aplicar normas del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), y que por ende se entendían notificados personalmente desde ese momento los demás poderdantes del abogado **RUBÉN SILVA GÓMEZ**.
- El Despacho a la misma decisión, le aplicó normas diferentes para surtir la notificación, como sucedió en el caso de las personas naturales representadas por **DIONISIO MANUEL DE LA CRUZ CAMARGO**, a quienes se le enviaron comunicaciones por cada uno de sus representados para que se notificara personalmente de la decisión, como se había hecho durante todo el trámite, y luego se les envió comunicación por cada uno de la notificación por aviso; y en cambio, en el caso de los solicitantes se les aplicó el artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y que solo fue aplicado en esta actuación.
- Hubo violación del debido proceso al desconocer el principio de aplicación de normas más favorables en el proceso sancionatorio, ya que al aplicar el artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), se aplicó una norma procesal desfavorable que produjo el rechazo de los recursos presentados. Invocaron los solicitantes la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, por lo que, si la finalidad del derecho procesal es la realización del derecho sustancial, se debe aplicar el principio de favorabilidad y, en tal sentido, si una norma hace más gravoso el ejercicio de derechos dentro del proceso, y dicha norma tiene proyección en el derecho sustancial, se debe aplicar el principio de favorabilidad.

**SÉPTIMO:** Que habida cuenta que dentro de la actuación administrativa sancionatoria con Radicación No. 14-151036, ya se expidió el acto administrativo de fondo y que el mismo ya se encuentra en firme frente a los solicitantes, se hace necesario que el Despacho analice la procedencia de la solicitud de nulidad del artículo primero de la Resolución No. 60991 de 19 de septiembre de 2016.

#### **7.1. Antecedentes de la actuación administrativa**

Para determinar la procedencia de la solicitud de nulidad, debe comenzarse por recapitular algunas de las actuaciones surtidas en la investigación administrativa. Así, como se indicó previamente, mediante Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio declaró responsables y sancionó a **CARVAJAL, KIMBERLY** y **SCRIBE**, por haber actuado en contravención del numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, así como del artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

En la misma Resolución Sancionatoria se decidió imponer multas, entre otros, a **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA, FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, por incurrir 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. En el mismo acto administrativo se decidió archivar la investigación, entre otros, a **GIOVANNA BETANCUR ROBLES**.

Posteriormente, la investigada **GIOVANNA BETANCUR ROBLES** se notificó personalmente, el 19 de agosto de 2016, de la Resolución No. 54403 de 2016, a través de su apoderado especial **RUBÉN SILVA GÓMEZ**. Toda vez que **RUBÉN SILVA GÓMEZ** también es apoderado dentro de la presente investigación de **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA** y **FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, en aplicación del artículo 300 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)<sup>3</sup>, la notificación personal de estos investigados se surtió el mismo día de la notificación de **GIOVANNA BETANCUR ROBLES**, esto es, el 19 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> **"Artículo 300. Notificación al representante de varias partes.** Siempre que una persona figure en el proceso como representante de varias, o actúe en su propio nombre y como representante de otra, se considerará como una sola para los efectos de las citaciones, notificaciones, traslados, requerimientos y diligencias semejantes."

*“Por medio de la cual se rechaza una solicitud”*

Teniendo en cuenta que la Resolución No. 54403 de 2016 fue notificada personalmente el 19 de agosto de 2016 al apoderado de **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, a partir de esta fecha (19 de agosto de 2016) quedó enterado y tuvo conocimiento del acto administrativo por medio de la cual se decidió la actuación administrativa, razón por la cual el término para presentar el recurso de reposición venció el 2 de septiembre de 2016, esto es, diez (10) días hábiles después de la fecha en que fue notificado personalmente del acto administrativo.

Así las cosas, dado que los aquí solicitantes **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, presentaron de manera extemporánea, el 12 de septiembre de 2016 los recursos de reposición contra la Resolución No. 54403 de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución No. 60991 del 19 de septiembre de 2016, resolvió rechazar por extemporáneos los recursos de reposición presentados por **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**.

Por lo anterior, toda vez que **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA** no interpusieron oportunamente los recursos de reposición contra la Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016, esta quedó en firme de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el numeral tercero del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

*“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:*

*(...)*

*3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*

*(...)”*

Así las cosas, en relación con los investigados **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, conforme lo establece el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la actuación administrativa se encuentra terminada por la expedición y firmeza del acto administrativo de fondo, (Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016), razón por la cual, adicionalmente, esta última se encuentra bajo la presunción de legalidad respecto de dichos investigados prevista en el artículo 88 mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, establecen los artículos 43 y 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo lo siguiente:

*“Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”*

*“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”*

En conclusión, de conformidad con las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la actuación administrativa respecto de los investigados **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, se encuentra legalmente terminada (artículo 43 del Código de Procedimiento

*“Por medio de la cual se rechaza una solicitud”*

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) por no haberse interpuesto recurso alguno contra la Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016 que decidió el fondo del asunto (numeral 3 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

## **7.2. Análisis del Despacho sobre la procedencia de la solicitud de nulidad**

Teniendo en cuenta lo anterior, es decir, el estado de la actuación administrativa frente a los solicitantes y la presunción de legalidad del acto administrativo de fondo de la actuación administrativa, debe analizarse si la Superintendencia de Industria y Comercio es competente para resolver la solicitud de nulidad presentada.

Como punto de partida debe llamarse la atención, que los propios solicitantes invocaron **erradamente** como fundamento legal de su solicitud el inciso 2º del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente en relación con la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no la nulidad procesal.

Obsérvese:

*“**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*(...)”.*

Al respecto debe señalarse, que la norma mencionada hace parte de la regulación que trae el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para los trámites de las acciones judiciales ante la Jurisdicción y no ante la administración.

Obsérvese que el artículo 106 (anterior al 137) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala lo siguiente:

### **“TÍTULO II**

### **ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **CAPÍTULO I**

#### **Integración**

***Artículo 106. Integración de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos.”*

Adicionalmente, el numeral 3 artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se señala lo siguiente:

*“**Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*(...)”*

*3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.*

*(...)”.*

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

De acuerdo con lo anterior, en aplicación de la legislación vigente, la Superintendencia de Industria y Comercio no es competente para declarar la nulidad del artículo primero de la Resolución No. 60091 de 2016, presentada por los solicitantes, por cuanto la competencia legal para declarar la nulidad de un acto administrativo en firme proferido por una entidad como la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme lo previsto en los artículos 149 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en especial, el artículo 152 ya citado, se encuentra en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (jueces administrativos, Tribunales Administrativos y Consejo de Estado).

Al respecto, la jurisprudencia ya se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de la competencia de los jueces de la república para decretar la nulidad de los actos administrativos, en especial, cuando se hace referencia a la capacidad para desvirtuar la presunción de legalidad de los mismos.

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

*"(...) De lo expuesto la Sala extrae las siguientes conclusiones: **La jurisdicción contencioso administrativa se encuentra establecida por la Constitución y la ley para resolver, de manera exclusiva y excluyente, los asuntos relativos a la legalidad de los actos administrativos y los efectos que sean consecuencia directa de ella.** - La cláusula general de competencia atribuida por la Constitución Política y la ley al juez administrativo, respecto del juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos, es intransferible, indelegable, improrrogable e innegociable, porque es una regla imperativa de orden público, que emana del poder soberano del Estado. (...)"<sup>4</sup>. (Negritas y subrayado fuera de texto).*

Así mismo, en otro pronunciamiento, el Consejo de Estado determinó lo siguiente:

*"Al tenor del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.*

**Los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración, encaminadas a producir efectos jurídicos, constituyen una de las formas que expresan dicha actividad y son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción, a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 ibídem, dependiendo de la naturaleza de los mismos (generales o particulares).**

*Sin embargo, tales actos administrativos se encuentran amparados por la presunción de legalidad, derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho; por lo mismo, el legislador sujetó su control judicial a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción (...)"<sup>5</sup>. (Negritas y subrayado fuera de texto).*

La misma Corporación en un pronunciamiento posterior, señaló lo siguiente:

*"En tal virtud la presunción de legalidad que ostentan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez del acto, de suerte que el "decaimiento" del acto administrativo no trae aparejado el juicio de validez del mismo, como tampoco que las situaciones particulares y concretas surgidas al abrigo de una norma que tuvo fundamento en un acto general anulado padezcan una suerte de "decaimiento subsiguiente". Por manera que, no existe en principio una "nulidad ex officio" como tampoco una "nulidad consecuencial o por consecuencia", toda vez que los efectos del fallo de nulidad del acto que sirve de fundamento no se extienden con efectos idénticos al segundo. De allí que si se estima que un acto administrativo es nulo por haber sido declarado nulo el acto normativo que le sirvió de fundamento jurídico, esta decisión de anulabilidad con efectos de cosa juzgada sólo compete al juez natural del mismo a términos del inciso primero del artículo 175 del C.C.A."*

*Obligada inferencia de lo que se viene considerando es que si se afirma la ilegalidad del acto administrativo particular, es menester su impugnación jurisdiccional mediante el ejercicio de la*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Sentencia del 8 de junio de 2000, Radicación. 16973.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Sentencia del 16 de septiembre de 2010, Radicación 13001123-31-000-1999-90004-01(16605).

"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"

acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 del C.C.A) "porque la ley no condiciona el ejercicio de esta acción al ejercicio anterior de la acción simple nulidad contra el acto general en que aquellos actos particulares se fundamentaron, ni tampoco la ley fija como consecuencia de la nulidad de un acto general la de nulidad de los actos particulares que se expidieron con su fundamento". En efecto, del texto del inciso primero del artículo 66 del C.C.A. arriba transcrito se desprende que para el legislador la nulidad y el "decaimiento" aluden a dos fenómenos sustancialmente distintos. Así, mientras la nulidad del acto administrativo afecta su validez y, por lo mismo, sus efectos se proyectan hacia el pasado, el decaimiento -a su turno- refiere exclusivamente a su ejecutividad y en consecuencia sólo produce efectos hacia el futuro, de modo que no puede al segundo aplicársele idénticas consecuencias que al primero. **Conforme a lo anterior, como certeramente apunta la jurisprudencia, la nulidad del acto general no tiene vocación de restablecer automáticamente derechos de particulares por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la Administración mantiene su presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por sentencia judicial y a través de las acciones creadas al efecto.** (...)”<sup>6</sup>. (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente:

**"Asimismo, el acto administrativo puede ser inexistente, y se distingue del acto viciado de nulidad, que aunque tiene plena existencia jurídica, solamente desaparece mediante la declaración de nulidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.**

(...)

Se ha señalado por el mencionado autor que el espíritu general del derecho administrativo en Colombia no favorece la teoría de la inexistencia, aunque la doctrina y la jurisprudencia han venido dándole cabida a la misma. Esta se configura, de acuerdo a lo expuesto, cuando la decisión es proferida sin ningún tipo de competencia, y no se le puede reconocer presunción de legalidad, ni tampoco podrá ser eficaz o tener fuerza ejecutoria. **En los demás casos, el acto existe y puede ser eficaz, pero adolece de un vicio en su formación, de acuerdo con las causales legales, y puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se declare su nulidad.**

(...)

De esta manera, cuando se declara la inexecutableidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, **pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo,** también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, **que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial,** no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.<sup>7</sup> (...)” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En un pronunciamiento posterior, la misma Corte Constitucional señaló lo siguiente:

(...) 4.4. Con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, y en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, el Presidente de la República expidió el Decreto 01 de 1984, el cual, con algunas modificaciones y adiciones hechas en normas posteriores, contiene el actual Código Contencioso Administrativo (C.C.A.). Este ordenamiento, al margen de establecer una completa regulación sobre los medios de control judicial de la actividad administrativa -acorde con el derecho comparado-, en lo que se refiere al contencioso de anulación conserva en gran medida las previsiones de la Ley 167 de 1941, modificando la denominación de la llamada acción de plena jurisdicción, en adelante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y concretando el marco de aplicación del precitado instituto. Nótese que, de acuerdo con la fórmula adoptada en el artículo 83 del C.C.A., en el que se define el ámbito de competencia funcional de la jurisdicción de lo contencioso

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia del 5 de julio de 2006, Radicación. 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, M.P. Hernando Herrera Vergara, Sentencia C-069/95 del 23 de febrero de 1995, expediente D-699.



*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

administrativo, en nuestro régimen jurídico todos los actos de la Administración Pública están sometidos al control de legalidad de esta jurisdicción, superándose definitivamente cualquier inmunidad que hubiera podido tener el poder público en el ejercicio de las competencias del Estado.

**4.5. Así, en el artículo 84 del C.C.A. -tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989-, se faculta a todas las personas para demandar la nulidad de los actos administrativos, no sólo cuando éstos infrinjan las normas en que debían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. Del mismo modo, en el artículo 85, subrogado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, se regula la acción de nulidad y restablecimiento, mediante la cual se le concede a quienes se crean lesionados en un derecho amparado por la ley, la posibilidad de solicitar la declaratoria de nulidad del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en aras de lograr su pleno restablecimiento o la reparación del daño. En relación con el término de caducidad, en los numerales 1° y 2° del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, se reproduce la previsión contenida en el artículo 83 de la Ley 167 de 1941, según la cual, la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, y la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto. (...)<sup>8</sup>. (Negrillas y subrayado fuera de texto).**

Como puede advertirse, tanto las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, son claros en señalar que la competencia para la declaratoria de nulidad de un acto administrativo corresponde a los jueces de la república (en la jurisdicción contenciosa administrativa), no solo por las consagraciones legales frente a la firmeza del acto administrativo y la presunción de legalidad del mismo, sino también por la competencia funcional establecida en la ley para el efecto.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene competencia para resolver la solicitud de nulidad presentada, habida cuenta que la actuación administrativa se encuentra terminada por expedición y firmeza de la Resolución No. 54403 de 18 de agosto de 2016 frente a los solicitantes, generando como efecto la presunción de legalidad de dicho acto administrativo y, por lo tanto, la competencia para conocer de la nulidad del mencionado acto administrativo está en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho rechazará por improcedente la solicitud nulidad del artículo primero de la Resolución No. 60991 de 19 de septiembre de 2016, por ser competencia de los jueces y magistrados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no de la autoridad administrativa.

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR** por improcedente la solicitud de nulidad del artículo primero de la Resolución No. 60991 de 19 de septiembre de 2016 presentada por **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a **GLADYS ELENA REGALADO SANTAMARÍA, VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ, EUGENIO CASTRO CARVAJAL, FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA y FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**, entregándoles una copia e informándoles que en su contra no procede recurso alguno.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C-426/02 del 29 de mayo de 2002, expediente D-3798.

*"Por medio de la cual se rechaza una solicitud"*

**ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR** el contenido de la presente resolución a las demás personas naturales y jurídicas vinculadas a esta actuación.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los **16 DIC 2016**

El Superintendente de Industria y Comercio,



**PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO**

**NOTIFICAR**

**GLADYS ELENA REGALADOSANTAMARÍA**

C.C. No. 31.329.196

**VICTORIA EUGENIA ARANGO MARTÍNEZ**

C.C. No. 31.168.414

**EUGENIO CASTRO CARVAJAL**

C.C. No. 16.594.452

**FRANCISCO EDUARDO CHAUX GARCÍA**

C.C. No. 4.616.250

**FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ PRADA**

C.C. No. 94.377.317

Apoderado

**RUBÉN SILVA GÓMEZ**

C.C. 79.148.503

T.P. 23.812 del C.S. de la J.

Calle 90 No. 19-41, Oficina 301, Edificio Quantum Business Center

Bogotá D.C.

**COMUNICAR**

**CARVAJAL EDUCACIÓN S.A.S.**

NIT 800.099.903-3

Apoderado

**EMILIO JOSÉ ARCHILA PEÑALOSA**

C.C. 79.316.786

T.P. 61.688 del C.S. de la J.

Calle 90 No. 19-41, Oficina 301, Edificio Quantum Business Center

Bogotá D.C.

[earchila@archilaabogados.com](mailto:earchila@archilaabogados.com); [lmsevilla@archilaabogados.com](mailto:lmsevilla@archilaabogados.com)

**EUGENIO ISAZA RESTREPO**

C.C. No. 10.262.745

**GIOVANNA BETANCUR ROBLES**

Apoderado

**RUBÉN SILVA GÓMEZ**

C.C. 79.148.503

T.P. 23.812 del C.S. de la J.

Calle 90 No. 19-41, Oficina 301, Edificio Quantum Business Center

Bogotá D.C.

[rsilva@archilaabogados.com](mailto:rsilva@archilaabogados.com)

**GERMÁN VARELA VILLEGAS**

C.C. 16.623.783

**JAIRO NEL HERNÁNDEZ VELASCO**

C.C. 16.696.453

**ÁLVARO DE JESUS LÓPEZ MORENO**

C.C. 70.104.758

**MARÍA ALEIDA OSORIO ACEVEDO**

C.C. 30.305.839

**CARLOS AUGUSTO SOTO CARDONA**

C.C. 10.122.919

**MARÍA ELISSAMA PUENTES CAÑÓN**

C.C. 31.467.698

**MAURICIO ZAPATA CAICEDO**

C.C. 16.657.435

Apoderado

**DIONISIO MANUEL DE LA CRUZ CAMARGO**

C.C. 79.556.665

T.P. 76.433 del C.S. de la J.

Calle 90 No. 19-41, Oficina 301, Edificio Quantum Business Center

Bogotá D.C.

[ddelacruz@archilaabogados.com](mailto:ddelacruz@archilaabogados.com)

**SCRIBE COLOMBIA S.A.S.**

NIT 900.442.933-8

**JUAN JOSÉ OROZCO CARRERA**

Pasaporte No. G11829271

**ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ PRIETO**

Pasaporte No. G12360134

**FERNANDO RINCÓN DE VELASCO**

Pasaporte No. G07357843

**HÉCTOR HERNÁN CASTAÑEDA CIFUENTES**

*"Por medio de la cual se resuelve una solicitud de nulidad"*

**JUAN PABLO BONILLA SABOGAL**

C.C. 79.982.513  
T.P. 125.790 del C.S. de la J.  
Carrera 7 No. 71-52, Torre A, Piso 5.  
Bogotá D.C.  
[juanpablo.bonilla@phrlegal.com](mailto:juanpablo.bonilla@phrlegal.com)

**COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.**

NIT 860.015.753-3  
Apoderado  
**ALFONSO MIRANDA LONDOÑO**  
C.C. 19.489.933  
T.P. 38.447 del C.S. de la J.  
Calle 72 No. 6-30 piso 12  
Bogotá D.C.  
[amiranda@esguerrabarrera.com](mailto:amiranda@esguerrabarrera.com)

**FELIPE JOSÉ ALVIRA ESCOBAR**

C.C. No. 79.154.134  
Apoderado  
**DANIEL BELTRÁN CASTIBLANCO**  
C.C. 80.076.005  
T.P. 185.310 del C.S. de la J.  
Calle 72 No. 6-30 piso 12  
Bogotá D.C.

**CLAUDIA MARÍA BARRERA CORREA**

C.C. No. 43.724.846  
**LUIS FERNANDO PALACIO GONZALEZ**  
C.C. No. 70.046.570

Apoderado  
**MAURICIO JARAMILLO CAMPUZANO**

C.C. 80.421.942  
T.P. 74.555 del C.S. de la J.  
Calle 67 No. 7-35, Oficina 1204  
Bogotá D.C.