



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00233-00
Demandante: Global Business Sion S.A.S.
Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Corresponde al Despacho decidir la demanda presentada por la sociedad Global Business Sion S.A.S., a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 67055 del 31 de octubre de 2012, 6952 del 26 de febrero de 2013 y 83120 del 13 de diciembre de 2017, proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

"PRIMERA: Con base en los hechos referidos y por razón de la violación explicada, solicito se declaren nulos los siguientes actos administrativos, dentro del expediente 11-49963:

- Resolución Número 67055 del 31 de octubre de 2012, dentro del expediente 11-49963, proferida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor, en donde decide:
- **ARTÍCULO PRIMERO:** Imponer una multa a GLOBAL BUSINESS SION SAS, identificada con NIT 900.013.969-2, por la suma de catorce millones ciento sesenta y siete mil quinientos pesos m/cte. (14.167.500.00) equivalentes a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.
- **PARÁGRAFO:** El valor de la sanción pecuniaria deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente decisión, vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, liquidados a la tasa del 12% efectivo anual.

- *Resolución 6952 del 26 de febrero de 2013, proferida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor; por medio del cual se decide sobre un recurso de reposición y se concede el de apelación, confirmando lo decidido en la Resolución Número 67055 del 31 de octubre de 2012.*
- *La Resolución 83120 del 13 de diciembre de 2017, proferida por la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor; por medio del cual se resuelve un recurso de apelación dentro del expediente 11-49963, notificado por edicto desfijado el 11 de enero de 2018; que resuelve:*

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución Número 67055 del 31 de octubre de 2012, la que a su vez fue confirmada por la Resolución N° 6952 del 26 de febrero de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDA: Ante la nulidad de los actos administrativos, en la eventualidad que éstos se ejecuten o se hagan efectivos, solicito se restablezca el derecho a favor de GLOBAL BUSINESS SION S.A.S. en caso de que durante el transcurso del presente proceso contencioso administrativo se efectúe el pago de la sanción mencionada, bien sea de manera voluntaria, con ocasión de cobro coactivo, o por cualquier otra razón, entonces se reconozca y pague, a título de restablecimiento del derecho, a favor del demandante la sociedad GLOBAL BUSINESS SION S.A.S., por parte de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, las siguientes sumas:

Veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes, conforme se describe en los actos administrativos demandados en nulidad.” (Negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original - fl. 28 del cdno. ppal.).

2. Normas vulneradas y concepto de la violación

La sociedad actora planteó con la demanda los motivos de censura que se exponen a continuación:

Primer cargo: “Caducidad de la facultad sancionatoria”

Expuso que, la superintendencia demandada, habría expedido los actos demandados cuando había operado la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, pues, la autoridad administrativa habría conocido de los hechos objeto de investigación el 25 de abril de 2011 y, solo hasta el 11 de enero de 2018, habría notificado la resolución por la que resolvió el recurso de apelación, esto es, cuando había transcurrido más de los tres años previstos por el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Segundo cargo: “Principio y derecho a la favorabilidad (debido proceso) Ley 1437 de 2011, en su artículo 52”

Expresó que, en virtud del principio de favorabilidad, se debería aplicar, al asunto de la referencia, lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, que establece que los recursos interpuestos en contra del acto administrativo principal deben ser decididos y notificados en el término de un año contado a partir de su interposición.

Consideró que una situación de hecho podría someterse a la regulación de disposiciones jurídicas no vigentes al momento de su ocurrencia, en razón de la benignidad de aquellas.

Sostuvo que como los recursos fueron interpuestos en vigencia de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con lo establecido en el artículo 624 del Código General del Proceso y en aplicación del principio de favorabilidad, se debe dar cumplimiento al artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Indicó que la autoridad administrativa habría perdido competencia para expedir la resolución por la que decidió el recurso de apelación, pues, la habría notificado con posterioridad al término de un año de que trata el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

3. De la contestación de la demanda

Consideró que los actos administrativos acusados se ajustan a los presupuestos constitucionales y legales que rigen la materia.

Señaló que, no habría operado la caducidad de la facultad sancionatoria, comoquiera que la Superintendencia demandada habría ejercido la potestad sancionatoria dentro del término consagrado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma que, dijo, se encontraba vigente para aquel momento.

Indicó que, no habría existido vulneración alguna al debido proceso dentro de la actuación administrativa, en razón a que dentro de la misma se habría aplicado la norma adecuada, la Superintendencia habría encuadrado la conducta de la investigada en la norma sustancial tipificada para la época de los hechos y habría procedido con base en la competencia establecida para la protección del consumidor, vigente al momento de la infracción.

Añadió que el fundamento para proferir el acto administrativo que impuso la sanción, habría obedecido a la inexistencia de pruebas que demostraran el cumplimiento de la obligación de brindar información suficiente respecto del sorteo de 2 vehículos de marca Chevrolet Aveo y Renault Megane II y las

condiciones para participar y no, como lo señaló la parte actora, por la denuncia de la señora Ángela Marín.

Adujo que la sanción impuesta habría correspondido a la conducta que vulneró las normas que garantizan la protección al consumidor, por lo que, la misma, dijo, se ajustaría a la gravedad de la falta, teniendo en cuenta que habría omitido entregar información respecto de las condiciones de participar en los sorteos de los vehículos antes referenciados.

4. Actuación procesal

Mediante providencia del 21 de agosto de 2018, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes (fl. 86 del cdno. ppal.).

El 18 de diciembre de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio, contestó la demanda (fls. 93 a 102 del cdno. ppal.).

El 20 de junio de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, en la que se trataron las etapas relativas al saneamiento del proceso, excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación, decreto de pruebas y se le concedió a las partes y al Ministerio Público el término de 10 días para que presentaran los correspondientes alegatos de conclusión y concepto. (fls. 117 a 120 del cdno. ppal.).

5.- Alegatos de conclusión

Tanto la parte demandante (fls. 134 a 141 del cdno ppal.) como demandada (fls. 126 a 133 del cdno. ppal.) presentaron escrito de alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y en su contestación, respectivamente.

6. Ministerio Público

Guardó silencio.

II CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) problemas jurídicos, 2) caso concreto y 3) condena en costas.

1.- Problemas jurídicos

De acuerdo con la fijación del litigio realizada por el Despacho, los problemas jurídicos a resolver, son los siguientes:

- ¿Desconoció, la Superintendencia de Industria y Comercio, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto, habría operado la caducidad de la facultad sancionatoria, teniendo en cuenta que la decisión definitiva habría sido proferida con posterioridad a los 3 años de la ocurrencia del hecho que la ocasionó?

- ¿Infringió, la entidad demandada, el principio de favorabilidad, en razón a que no habría tenido en cuenta que para la época en que se resolvieron los recursos presentados en contra de la resolución sancionatoria, la Ley 1437 de 2011 se encontraba vigente?

2.- Caso Concreto

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, procede, el Despacho, a resolver el asunto sometido a consideración, precisando que, la normatividad aplicable al procedimiento administrativo adelantado por la Superintendencia de Industria y Comercio, es el Decreto 01 de 1984, pues, los hechos ocurrieron en vigencia de ese compendio normativo.

2.1. *¿Desconoció, la Superintendencia de Industria y Comercio, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto, habría operado la caducidad de la facultad sancionatoria, teniendo en cuenta que la decisión definitiva habría sido proferida con posterioridad a los 3 años de la ocurrencia del hecho que la ocasionó?*

Consideró, la sociedad demandante, que la Superintendencia de Industria y Comercio habría expedido los actos demandados cuando habría caducado su facultad sancionatoria, pues, la resolución por la que se resolvió el recurso de apelación habría sido expedida con posterioridad al término de 3 años de que trata el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Inicialmente, conviene mencionar, que la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, se encuentra directamente relacionada con el margen temporal con que cuenta aquella para investigar, tramitar y sancionar o absolver al administrado de las presuntas fallas que pudo haber cometido, pues, no es dable pretender que espere, por un tiempo indefinido,

la decisión de su situación frente a la administración, ya que, se desconocerían sus derechos y el principio de seguridad jurídica¹.

Una vez precisado el concepto de caducidad de la facultad sancionatoria, se reitera que la normatividad aplicable al asunto que se analiza es el Decreto 01 de 1984, ya que, la actuación administrativa se inició en vigencia de dicho compendio normativo.

Así, a efectos de resolver el interrogante planteado, resulta necesario estudiar cuál ha sido la postura jurisprudencial en torno a la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, con relación al momento en que se entiende ejercida la facultad sancionatoria.

Para ello, resulta necesario analizar el contenido del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, normatividad que, se reitera, se encontraba vigente para el momento en que se adelantó la actuación administrativa:

Artículo 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas. (Negrillas del Despacho).

De acuerdo con ese precepto legal, las autoridades administrativas cuentan con la facultad de imponer sanciones dentro del término de los tres (3) años contados desde que se produce el acto que pueda ocasionarlas o desde que tienen conocimiento del mismo.

Ahora, en sintonía con la posición pacífica que en este momento tiene el Consejo de Estado, la facultad sancionatoria de la Administración es ejercida en tiempo cuando dentro del término de tres (3) años, **ha expedido y notificado la resolución con la que se pone fin a la actuación administrativa, independientemente de los actos que resuelven los recursos.**

En efecto, el máximo órgano de lo contencioso administrativo, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido:

*Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que “la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, **se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria**, que es el acto principal*

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 24 de mayo de 2008, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. No.: 25000-23-24-000-2004-00478-02.

o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa". (Negrilla fuera de texto).

Asimismo sostuvo que "los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.

*Es, pues, claro, que en los términos del artículo 38 del C.C.A., la Administración debe ejercer la acción encaminada a sancionar personalmente al autor de la infracción administrativa, dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. **En consecuencia, a partir de esa fecha la Administración cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos**».* (Resaltado fuera del texto).

La postura de la Sala, es pues, la de que la sanción se entiende impuesta oportunamente, si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, la Administración expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, independientemente de la interposición de los recursos.²

En atención a lo anterior, es claro para el Despacho que la Administración cuenta con el término de tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho o de que tuvo conocimiento, para decidir la situación del administrado, so pena de perder la competencia para pronunciarse sobre el particular, independientemente de la interposición de los recursos.

Dilucidado lo anterior, debe este Juzgado considerar, que la fecha a partir de la cual la Administración conoció del supuesto incumplimiento de la sociedad Global Business Sion S.A., corresponde al 25 de abril de 2011, con ocasión de la queja presentada por la señora Ángela Marín García³.

En efecto, para esta juzgadora, dicha fecha es la que corresponde al parámetro previsto en el artículo 38 del anterior Código Contencioso Administrativo, por dos razones: (i) la interpretación de este artículo es muy clara en señalar que el término de caducidad de la facultad sancionatoria debe empezarse a contar desde que la autoridad conoció del hecho; y (ii) es con la queja del 25 de abril de 2011 cuando se conoce de la supuesta falta de la actora y corresponde al momento en el cual debe computarse la caducidad.

En esa razón, el término de caducidad de la facultad sancionatoria se debe contabilizar a partir del **25 de abril de 2011**, es decir, la Superintendencia de

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de agosto de 2012, M.P. María Elizabeth García González, rad. No. 25000-23-24-000-2004-01001-01.

³ Archivo 2 del disco compacto que obra a folio 109 del expediente.

Industria y Comercio, podía ejercer su facultad sancionatoria hasta el 25 de abril de 2014, circunstancia que en efecto acaeció, pues, la Resolución 67055 del 31 de octubre de 2012 fue notificada por edicto desfijado el 28 de noviembre de 2012.

Así, se resalta que la sanción es impuesta oportunamente, cuando dentro del término asignado para ejercer la potestad sancionatoria se expide y notifica el acto con el que se culmina la actuación administrativa, independientemente de los recursos, es decir, resulta desatinado afirmar, como lo hizo la parte actora, que la Administración cuenta con el término de tres años para decidir tanto la actuación administrativa como los recursos interpuestos.

Por consiguiente, debe colegirse, que la Superintendencia de Industria y Comercio ejerció la facultad sancionatoria dentro del término previsto por el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, razón por la que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

2.2.- ¿Infringió, la entidad demandada, el principio de favorabilidad, en razón a que no habría tenido en cuenta que para la época en que se resolvieron los recursos presentados en contra de la resolución sancionatoria, la Ley 1437 de 2011 se encontraba vigente?

Consideró, la sociedad actora, que la autoridad administrativa habría desconocido el principio de favorabilidad, ya que, si bien la actuación administrativa se había iniciado en vigencia del Decreto 01 de 1984, los recursos contra el acto sancionatorio se habrían interpuesto con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, razón por la que, debió aplicar lo contenido en el artículo 52 de esa normativa.

Así, como el planteamiento a resolver gira en torno a la aplicación de la Ley 1437 de 2011 a una actuación administrativa que se inició en vigencia del Decreto 01 de 1984, conviene precisar para ello, que la normativa que el operador judicial debe tener en cuenta para resolver este preciso interrogante es la norma especial y no, la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, como lo sostuvo el demandante, por cuanto, en primer lugar, el litigio se originó por un acto administrativo expedido por una entidad pública y, en segundo lugar, solo en los aspectos no regulados por dicho código, ha de acudirse al Código General del Proceso, tal y como lo dispone el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así, según lo previsto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicha ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, razón por la que, como en el presente asunto la actuación administrativa se inició bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, ella se debe regir por dicho compendio a pesar que con

posteridad haya sido expedido una nueva ley que regula el procedimiento administrativo.

En ese orden, no comparte el Despacho la postura esbozada por la demandante, referida a que como los recursos fueron interpuestos en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se debe dar aplicación al artículo 52 de esa norma, pues, como de forma clara y expresa lo consagró el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, los procedimientos y las actuaciones administrativas en curso a la vigencia de dicha ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Por consiguiente, como en el asunto de marras la actuación administrativa se inició en vigencia del Decreto 01 de 1984, debe culminar bajo los preceptos legales de ese compendio normativo, independientemente, se reitera, que con posterioridad, se haya expedido una ley que contenga un nuevo procedimiento administrativo.

Ahora, por ello, no resulta dable alegar vulneración alguna al principio de favorabilidad, ya que, fue por disposición legal que se estableció el régimen de transición y la vigencia de la norma contenciosa administrativa pertinente.

En consecuencia, se advierte que ante la no obligatoriedad de la aplicación del principio de favorabilidad, la Superintendencia de Industria y Comercio no lo vulneró, razón por la que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

En suma, de conformidad con lo dicho en precedencia, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la sociedad Global Business Sion S.A.S., la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones 67055 del 31 de octubre de 2012, 6952 del 26 de febrero de 2013 y 83120 del 13 de diciembre de 2017.

3.- Condena en Costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la sociedad demandante, en la medida que, si bien se denegaron las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

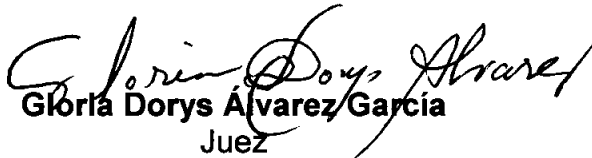
FALLA

PRIMERO.- Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Abstenerse de condenar en costas a la sociedad demandante.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez