



Radicado: 11001-03-15-000-2019-05270-00  
Accionante: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA –SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá D.C., doce (12) marzo del dos mil veinte (2020)**

F.T:42

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2019-05270-00  
**Demandante:** SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA  
**Demandado:** CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA

**Temas:** Tutela contra providencia que resolvió sobre la legalidad de actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. Ausencia de defectos.

**FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

---

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la acción de la referencia.

**HECHOS RELEVANTES**

**a) Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

La sociedad Caninos Profesionales Ltda. instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en la que pretendió la anulación de las Resoluciones 3288 del 25 de agosto de 2008, a través de las cuales la entidad canceló la licencia de funcionamiento de la empresa de vigilancia y seguridad y, 3950 del 1.º de octubre de la misma anualidad, por medio de la cual resolvió desfavorablemente un recurso de reposición interpuesto en contra del primer acto administrativo.

El 23 de febrero de 2012 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad y negó las pretensiones de la demanda, por lo cual la parte demandada interpuso recurso de apelación. El 9 de mayo de 2019 la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró la nulidad de los actos administrativos y condenó en abstracto a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a pagar en favor de la parte demandante perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.



## **b) Inconformidad**

La accionante consideró que la Sección Primera del Consejo de Estado, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia y desatendió los principios de seguridad jurídica, legalidad, confianza legítima, poder político, orden público e independencia judicial, por lo siguiente:

1. Por cuanto carecía de pruebas para concluir que los actos administrativos demandados no estaban motivados y, por ende, debió confirmar la sentencia de primera instancia.
2. Desconoció la Constitución Política y las normas, al imponerle el deber de motivar los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional, inclusive levantando la reserva legal que debe custodiarse por mandato legal.
3. Desatendió la línea jurisprudencial en la cual la Sección Primera había determinado que los actos administrativos proferidos por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en ejercicio de la facultad discrecional, podían motivarse o sustentarse en los principios y garantías de derechos constitucionales, como es el caso de la seguridad ciudadana y la confianza legítima.

En igual sentido, la parte accionante discurrió que la posición asumida por la autoridad judicial demandada podría causarle graves afectaciones patrimoniales a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, pues la cuantía de la condena del proceso de nulidad ascendía a la suma de cincuenta y siete mil millones de pesos. Además, porque actualmente cursan otros procesos en contra de la entidad con similitud fáctica y jurídica, los cuales tienen pretensiones cuantiosas.

## **PRETENSIONES**

Solicitó amparar los derechos fundamentales referidos. En consecuencia, requirió dejar sin efecto la providencia dictada el 9 de mayo de 2019 por el Consejo de Estado, Sección Primera, y, en su lugar, confirmar el fallo de primera instancia emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. De otra parte, petitionó conceder el amparo, de manera transitoria, toda vez que existe un perjuicio irremediable latente, consistente en la afectación económica causada.

## **CONTESTACIONES**

### **Consejo de Estado, Sección Primera (ff. 44-52)**

El magistrado Hernando Sánchez Sánchez, ponente de la decisión cuestionada, manifestó que la acción de tutela no satisface el requisito de la subsidiariedad,



comoquiera que la accionante puede interponer el recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia del 9 de mayo de 2019, para que se resuelva su alegación sobre la incongruencia de la decisión. Y no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la procedencia del mecanismo constitucional.

De otra parte, indicó que, de considerar procedente la solicitud de amparo, esta debe negarse, en la medida en que no se configuran los defectos alegados por la parte accionante. Adujo que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no definió cuáles pruebas no fueron valoradas ni cuáles se valoraron, a pesar de que debieron descartarse, razón por la cual no cumplió con la carga argumentativa mínima para el estudio del defecto fáctico. Asimismo, precisó que, en la solicitud de tutela, no indicó las razones mínimas que acrediten la vulneración de derechos fundamentales por la supuesta interpretación incorrecta de las normas jurídicas o la violación de la Constitución.

Sostuvo que la conclusión de la sala de decisión consistió en que los actos administrativos proferidos por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada deben motivarse siquiera sumariamente, en la medida en que la potestad discrecional debe desarrollarse en forma adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa. De allí, que la falta de motivación siquiera sumaria se instituya en una causal de nulidad por expedición irregular del acto administrativo.

Finalmente, precisó que las sentencias del 26 de marzo de 1998 y del 5 de octubre de 2009, citadas por la parte accionante como desconocidas, no constituyen un precedente judicial para el caso concreto, en el entendido que si bien presentan similitudes fácticas y jurídicas, la *ratio decidendi* no fijó reglas jurídicas para resolver la controversia de la motivación mínima de los actos administrativos discrecionales. Además, el fallo discutido, a través de la acción de tutela, tuvo en cuenta las decisiones judiciales referenciadas y sus argumentos, los cuales fueron reiterados en la sentencia del 16 de agosto de 2018, en la cual se coligió que los actos administrativos en los que se ejerce la potestad discrecional deben ser motivados siquiera sumariamente y que dicha motivación tiene que estar contenida en el texto de la decisión, aun cuando los supuestos fácticos que sirvieron de fundamento reposaran en documentos, que por mandato de la Constitución o la ley, tuvieran carácter de reservados.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la



Constitución Política y el ordinal 7.º del artículo 1.º del Decreto 1983 de 2017<sup>1</sup>, en cuanto estipula que «*Las acciones de tutela dirigidas contra la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 2.2.3.1.2.4 del presente decreto*».

### **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional<sup>2</sup> y el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos). La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, entre otras providencias, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia de unificación por importancia jurídica, del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Estos son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) cuando se argumente una irregularidad procesal, la misma debe ser decisiva en la sentencia que se impugna y afectar derechos fundamentales; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

<sup>1</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela

<sup>2</sup> Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

<sup>3</sup> Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.



**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes<sup>4</sup>: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de forma absoluta de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto ocurre cuando: el juez carece de apoyo probatorio, la valoración es absolutamente equivocada o no tiene en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir la decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina cuando exista un error judicial ostentoso, arbitrario y caprichoso que desconozca lineamientos constitucionales y/o legales, específicamente ocurre cuando: se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas o exista una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política. Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en una cualesquiera de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en una cualesquiera de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

### **Procedencia de la acción de tutela contra providencias del Consejo de Estado**

Resulta necesario poner de presente que, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, precitada en el acápite anterior, se decidió admitir la procedencia de la acción de tutela cuando se discuten providencias judiciales de esta corporación judicial, por lo cual desde esa oportunidad este ha sido el criterio pacífico del Consejo de Estado.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en pronunciamientos recientes, la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha venido sosteniendo que la procedencia de las acciones de tutela dirigidas para debatir sentencias judiciales dictadas por altas corporaciones debe ser más restrictiva, por lo cual, además de los requisitos generales de procedencia y los específicos de procedibilidad, debe acreditarse la existencia de una irregularidad que desconozca abiertamente mandatos constitucionales o que resulte incompatible con la jurisprudencia sentada por el máximo tribunal constitucional sobre el alcance de un derecho fundamental y, que por ende, requiera la imperiosa intervención del juez constitucional, en pro de la salvaguarda de los derechos

<sup>4</sup>Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, T-176 de 2016, SU-573 de 2017, entre otras.

<sup>5</sup> Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: SU-917 de 2010, SU-074 de 2016, SU-050 de 2017, SU-573 de 2017, SU-050 de 2018 y SU-072 de 2018.



fundamentales.

Lo anterior en atención a la prerrogativa asignada a las altas cortes consistente en unificar jurisprudencia y ser los órganos de cierre de su jurisdicción, con lo cual dotan de seguridad jurídica las decisiones judiciales y brindan certeza a los usuarios que acuden a los procesos en busca de administración de justicia. Bajo este contexto, la Corte Constitucional coligió que cuando no se presente una irregularidad de la entidad antes señalada, debe admitirse las interpretaciones y valoraciones probatorias, inclusive si el juez de tutela no comparte la decisión.

Bajo este contexto, el juez de tutela debe ser especialmente cuidadoso cuando la acción se dirige a controvertir providencias judiciales del Consejo de Estado, ya que únicamente puede intervenir en la decisión adoptada cuando estén plenamente superadas las exigencias generales y exista una arbitraria vulneración a un derecho fundamental con ocasión de la incursión en una causal específica de procedencia.

### **Problema jurídico**

Antes de plantear el problema jurídico, la Subsección avizora que los argumentos de inconformidad planteados por la parte accionante pueden adecuarse al defecto sustantivo y al desconocimiento del precedente judicial, en el entendido que su disenso lo fundamenta en el aparente desconocimiento por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado de las normas y antecedentes jurisprudenciales relacionados con la motivación de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional asignada a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Igualmente, se advierte que la entidad accionada arguyó que la autoridad judicial accionada desatendió la Constitución Política, pero no explicó siquiera de forma breve cuál o cuáles postulados constitucionales fueron desatendidos o las razones por las cuales considera que se desatendió el texto constitucional; además, del escrito no pueden extraerse los fundamentos de tal alegación, razón por la cual se efectuará su estudio en esta instancia.

Así las cosas, en el caso concreto, se cumplen los requisitos generales de procedibilidad únicamente en relación con el defecto sustantivo y el desconocimiento del precedente judicial, por lo tanto, el estudio del fondo del asunto se ocupará de estas causales específicas.

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿La Sección Primera del Consejo de Estado interpretó de forma razonable el ordenamiento jurídico relacionado con la motivación de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional ejercida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada?



2. ¿La corporación accionada desatendió el precedente jurisprudencial sobre el tema objeto de controversia?

Para resolver el problema así planteado se abordará la siguiente temática: (I) análisis de la decisión adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado, (II) defecto sustantivo, (III) aplicación de la normativa relacionada con la motivación de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional ejercida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, (IV) Desconocimiento del precedente judicial y (V) consideración del precedente judicial sobre la materia objeto de estudio. Veamos:

**- Primer problema jurídico:**

¿La Sección Primera del Consejo de Estado interpretó de forma razonable el ordenamiento jurídico relacionado con la motivación de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional ejercida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada?

**I. Análisis de la decisión adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado**

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia y la aplicación de los principios de seguridad jurídica, legalidad, confianza legítima, poder político, orden público e independencia judicial, los cuales considera vulnerados por la Sección Primera del Consejo de Estado, con ocasión de la decisión del 9 de mayo de 2019. Como fundamentos de la solicitud constitucional indicó que la autoridad judicial demandada desatendió la normativa, al imponerle el deber de motivar los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional, inclusive levantando la reserva legal que debe custodiarse por mandato legal, so pena de que exista una falta de motivación.

De otra parte, insistió en que la posición asumida por la autoridad judicial demandada podría causarle graves afectaciones patrimoniales, pues la condena del proceso de nulidad fue cuantificada en la suma de cincuenta y siete mil millones de pesos. Sumado a que actualmente cursan otros procesos en contra de la entidad con similitud fáctica y jurídica al objeto de estudio, en los cuales las pretensiones económicas son cuantiosas.

Pues bien, para resolver los anteriores reparos resulta necesario realizar un breve recuento de las actuaciones que dieron lugar a la interposición de esta acción constitucional. Así, se observa que la compañía Caninos Profesionales Ltda. interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, y la Superintendencia de Vigilancia y



Seguridad Privada, con el propósito de obtener la nulidad de las Resoluciones 3288 del 25 de agosto de 2008, por medio de la cual la entidad de vigilancia y control canceló su licencia de funcionamiento y, del 1.º de octubre de la misma anualidad, a través de la cual fue resuelto el recurso de apelación. El 23 de febrero de 2012 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y negó las pretensiones de la demanda, por lo cual la empresa accionante presentó recurso de apelación.

El 9 de mayo de 2019 la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar: (i) declaró la nulidad de los actos administrativos demandados proferidos por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, (iii) negó la objeción por grave error formulada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada contra el dictamen pericial rendido en el contencioso y (iv) negó las demás pretensiones de la demanda.

## II. Defecto sustantivo

En diferentes pronunciamientos<sup>6</sup>, la Corte ha denominado el defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Al respecto, ha señalado que se presenta por las siguientes razones<sup>7</sup>:

1. La decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, bien sea, porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada inconstitucional.
2. La interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance.
3. Se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.
4. La norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada.
5. Se aplica una norma que a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.
6. Evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
7. Insuficiencia en la sustentación o argumentación que afecte los derechos fundamentales.

<sup>6</sup> Ver entre otras, sentencias T-364 de 2009, T-189 de 2005, T-205 de 2004, T-800 de 2006, SU-159 de 2002.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



### **III. Aplicación de la normativa relacionada con la motivación de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional ejercida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada**

En lo que aquí interesa, esto es, la motivación de los actos discrecionales emitidos por la entidad de control y vigilancia, la autoridad judicial demandada, preliminarmente, explicó que la jurisprudencia de la Sección sobre la materia determina que las decisiones de la administración deben adecuarse a los fines de la norma y ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa. Además, que requieren una motivación fáctica y jurídica y esta debe estar contenida en el acto, de modo que, los supuestos fácticos que le sirven de sustento, así reposen en documentos con carácter de reserva, puedan verificarse. En esa ilustración, la Sección Primera relacionó las sentencias del 26 de marzo de 1998, expediente CE-SEC1-EXP1998-N4464, 5 de octubre de 2009, expediente 2005-00340-01 y 18 de agosto de 2018, expediente 2009-00360-01, este último, en el cual definió que más allá de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fundamente su decisión administrativa, en la potestad discrecional que tiene atribuida, debe existir siquiera sumariamente una referencia que permita poner en evidencia los hechos que le sirvieron de causa para ejercerla, con lo cual resultaría posible determinar si la medida adoptada fue proporcional a los mismos.

De lo anterior, la parte demandada concluyó que la entidad de vigilancia debe fundamentar las decisiones amparadas en la facultad discrecional con la que cuenta y señalar, así sea de manera sumaria, los hechos o motivos con los cuales se configura el supuesto normativo, so pena de configurarse un vicio por carencia de motivación (CD. f. 29). Así, al descender al caso concreto, manifestó que la Resolución 3288 del 25 de agosto de 2008, por medio de la cual la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada canceló la licencia de funcionamiento de la sociedad Caninos Profesionales Ltda., fue expedida en ejercicio de la facultad discrecional que le otorga la ley a la entidad y con el fin de proteger la seguridad ciudadana. Sin embargo, no contiene las razones o los hechos, en los que se fundó la protección a la seguridad ciudadana que, conforme al artículo 3.º del Decreto Ley 356 de 1994, debieron servirle de sustento.

Seguidamente, precisó que la aquí accionante fundó los actos administrativos demandados en la protección al principio constitucional y legal referenciado y, en la contestación de la demanda, argumentó que, la decisión administrativa tuvo sustento en que, para la fecha de expedición de los actos, existía una orden de captura en contra de uno de los socios de la empresa Caninos Ltda., por presuntos vínculos con grupos al margen de la ley, circunstancia que representaba un peligro e inseguridad para la comunidad en la prestación del servicio de seguridad. No obstante, advirtió que esos supuestos fácticos no fueron considerados en las Resoluciones demandadas, ni referidos brevemente. Luego, el hecho de que la Superintendencia no hubiera mencionado, siquiera en forma sumaria, la existencia



de la información reservada sobre el asunto penal, siendo esto lo que determinó el sentido de la decisión de cancelar la licencia de funcionamiento, evidenciaba la falta de motivación y la omisión de las reglas fijadas en el artículo 36 del Decreto 01 de 1994 (norma aplicada para resolver la controversia), relacionadas con que el ejercicio discrecional debe adecuarse a los fines de la norma y ser proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Por tanto, para la Sección Primera del Consejo de Estado los actos administrativos demandados estaban viciados de nulidad a causa de la falta de motivación. Textualmente, la sala de decisión arguyó *«[...] resalta la Sala, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debió sustentar los actos administrativos en la información reservada que conocía en materia de seguridad ciudadana y, hacerlos saber en esos términos al implicado o a los implicados, para que tuvieran la oportunidad, en el evento de ser pertinente, de oponerse en su momento a dicha información objeto de reserva. No obstante, siendo esto lo que determinó el sentido de las decisiones enjuiciadas, ello no fue lo que ocurrió en el presente caso»* (pág. 70. archivo PDF, CD. f. 29).

En resumen, la Subsección observa que la autoridad judicial demandada definió que la Superintendencia tiene la potestad discrecional para otorgar, suspender o cancelar las licencias de funcionamiento de las empresas sometidas a su vigilancia y control; sin embargo, dicho ejercicio debe corresponder a los fines legales, ser proporcional a la situación fáctica y respetar las garantías del debido proceso administrativo. En ese entendido, la Resolución 3288 del 25 de agosto de 2008, por medio de la cual la entidad canceló la licencia de funcionamiento de la sociedad Caninos Profesionales Ltda., carecía de motivación, puesto que esta simplemente se limitó a expresar que la anulación de la licencia obedeció a su potestad y tuvo como objeto proteger la vida, honra y bienes de los asociados, pero no mencionó los supuestos fácticos que conllevaron a tal decisión, imposibilitándose el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Así las cosas, se advierte que la inconformidad planteada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada relacionada con la desatención de las normas debido a la imposición de motivar los actos administrativos proferidos en ejercicio de la facultad discrecional, inclusive levantando la reserva legal no tiene asidero, en el entendido que la sentencia del 9 de mayo de 2019 contiene una fundamentación suficiente, clara y acorde con las disposiciones regulatorias y jurisprudenciales sobre la potestad ejercida por la entidad frente a las empresas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada.

Nótese que en ningún momento la autoridad accionada desconoció la normativa que reglamenta la facultad en cabeza de la entidad ni las relacionadas con la reserva legal de cierta información, sino que, luego del estudio de las disposiciones aplicables, de los pronunciamientos del Consejo de Estado relacionados con la



materia y de los supuestos fácticos del caso, aplicó una interpretación razonable, amparada en los principios de autonomía e independencia judicial, acerca de la falta de motivación de la decisión administrativa que implicó la cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa Caninos Profesionales Ltda., situación que no constituye ningún yerro, porque tal como pudo evidenciarse, la decisión fue debidamente sustentada.

#### **- Segundo problema jurídico**

¿La corporación demandada desatendió el precedente jurisprudencial sobre el tema objeto de controversia?

#### **IV. Desconocimiento del precedente judicial**

La Corte Constitucional ha sostenido que el desconocimiento del precedente jurisprudencial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela<sup>8</sup>, pues si bien es cierto los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión a que haya lugar, también lo es que la misma goza de unos límites como es el respeto por el precedente judicial. Debe precisarse que el respeto por el precedente jurisprudencial no puede ser entendido de manera absoluta, ya que se trata de armonizar y salvaguardar los principios constitucionales. No obstante, se ha admitido la separación del mismo siempre que se expongan las razones por las cuales se aparta.

En sentencia T-446/13, la Corte Constitucional sostuvo que para el efecto deben cumplirse dos requisitos: (i) hacer una referencia expresa del precedente aplicado a casos similares y (ii) exponer las razones suficientes por las que considera que el mismo no resulta ajustado al asunto estudiado. En ese orden de ideas, cuando un juez se aleja del precedente judicial sin exponer los motivos para hacerlo, tal actuación constituye una vulneración al derecho a la igualdad.

#### **V. Consideración del precedente judicial sobre la materia objeto de estudio**

La entidad accionante manifestó que la Sección Primera del Consejo de Estado omitió la existencia de una línea jurisprudencial que data del año 1998, en la cual la propia corporación regló que los actos administrativos referidos podían motivarse o sustentarse únicamente en los principios y garantías de derechos constitucionales, como es el caso, de la seguridad ciudadana y la confianza legítima.

Frente a ello, la Subsección encuentra que la autoridad judicial demandada estudió varios pronunciamientos jurisprudenciales que datan del año referido y de otros posteriores, en las cuales el órgano de cierre determinó el deber de motivar las decisiones de la administración, inclusive de manera escueta o breve. Así, como se

<sup>8</sup> Ver entre otras sentencias: T-446/13. T-360/14 y T-309/15.



dijo antes, la corporación demandada citó las sentencias del 26 de marzo de 1998, expediente CE-SEC1-EXP1998-N4464, del 5 de octubre de 2009 expediente 2005-00340-01 y del 18 de agosto de 2018, expediente 2009-00360-01, pronunciamientos que le sirvieron de fundamento a su decisión y, sobre los cuales, resaltó que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debe fundamentar su decisión administrativa en la potestad discrecional que tiene atribuida y hacer siquiera sumariamente una referencia que permita poner en evidencia los hechos que le sirvieron de causa para ejercerla, con lo cual resultaría posible determinar si la medida adoptada fue proporcional a los mismos. En esos términos, se itera que no existió una desatención al precedente del Consejo de Estado, pues la Sección Primera de esta corporación fundó su decisión en el criterio reiterado de esta corporación en asuntos con supuestos jurídicos y fácticos semejantes.

Finalmente, se tiene que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad enfatiza en el grave perjuicio económico que le genera la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, comoquiera que la condena del proceso de nulidad fue cuantificada en la suma de cincuenta y siete mil millones de pesos y, actualmente, cursan otros procesos en su contra con similitud fáctica y jurídica al objeto de estudio, en los cuales las pretensiones monetarias son cuantiosas. Sobre el particular, la Subsección considera que se tratan de meras suposiciones de la entidad y no de asuntos reales, en el entendido que, de un lado, la condena que impuso la autoridad judicial demandada, en la sentencia del 9 de mayo de 2019, fue en abstracto y, de esta forma, no se tiene certeza sobre si se impondrá o no una reparación monetaria en contra de la entidad o el *quantum* de la misma y, de otro, las posibles sanciones económicas de que pueda ser objeto la Superintendencia se instituyen en hechos futuros e inciertos, no siendo posible efectuar un pronunciamiento en esta instancia constitucional sobre el particular, menos cuando se tratan de aspectos meramente económicos que carecen de relevancia constitucional. En consecuencia, se colige que no se configuraron los defectos invocados por la parte accionante, por lo cual se negará el amparo solicitado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, mediante la acción de tutela instaurada en contra de la Sección Primera del Consejo de Estado.

***En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,***

## **FALLA**

**Primero:** Negar el amparo solicitado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, mediante la acción de tutela instaurada en contra de la Sección Primera del Consejo de Estado, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-05270-00  
Accionante: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

**Segundo:** La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación (art. 31 Dcto. 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el cuaderno original de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Tercero:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Cuarto:** Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

LYGR