



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2022

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00030 – 00
Demandante: IMMACOLATA S.A.S.
Demandada: SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ACTA REANUDACIÓN AUDIENCIA INICIAL

En Bogotá D.C., a los 23 días de agosto de 2022, a través de la aplicación LIFESIZE, provista por el Consejo Superior de la Judicatura para el desarrollo de audiencias virtuales, el Juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., actuando de conformidad con lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, y siendo las 10:44 a.m., da inicio a la reanudación de la audiencia inicial, programada en auto de 28 de julio de 2022¹ proferido dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho número **11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00030 – 00**, promovido por **IMMACOLATA S.A.S.**, en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**.

La Secretaria Ad – Hoc para la diligencia, Luz Geraldine Bohórquez Alonso, deja constancia que a las partes les fue compartido el link de la aplicación Sharepoint para la consulta del expediente digital y se les informó que cualquier documento que se radique con destino al proceso, debe ser enviado a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos, al correo correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co, indicando los datos del proceso (23 dígitos del número de radicación, las partes, asunto y el juzgado), so pena de que se entiendan por no recibidos.

1. INTERVINIENTES (numerales 2 y 4, artículo 180, Ley 1437 de 2011)

Por el Despacho: A continuación, se dejará constancia de la asistencia de las partes a la audiencia, al tenor de lo establecido en el numeral 2º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, para lo cual se solicita a los apoderados presentes que se identifiquen indicando su nombre, documento de identidad, tarjeta profesional, persona o entidad a quien representan, así como la dirección física y electrónica de notificaciones. De igual manera, se les solicita que acerquen sus documentos a la cámara a fin de que queden registrados en el video.

Se concede el uso de la palabra a los apoderados

PARTE DEMANDANTE: IMMACOLATA S.A.S.

Apoderado: Leonardo Montenegro Ortiz
Cédula de Ciudadanía N°: 79.788.456
Tarjeta Profesional N°: 143.586 del Consejo Superior de la Judicatura
Correo electrónico: leonardo_montenegro_ortiz@hotmail.com
Teléfono: 3147944034

¹ Archivo "08AutoObedecerYCumplirFijaFecha", carpeta "01CuadernoPrincipal".

Por el Despacho: El doctor Leonardo Montenegro Ortiz tiene personería reconocida para actuar en nombre de la parte demandante desde el auto de 4 de mayo de 2018², de acuerdo con el poder aportado al expediente.

DEMANDADA: SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

Apoderado: Jorge Alberto García Caluma
Cédula de Ciudadanía N°: 79.644.944
Tarjeta Profesional N°: 56.988 del C.S. de la J
Correo electrónico: garciaacalume@hotmail.com
jogarcia@supervigilancia.gov.co
Teléfono:

Por el Despacho: Se deja constancia de su inasistencia.

MINISTERIO PÚBLICO

Se deja constancia de su inasistencia.

2. CUESTIÓN PREVIA

El Despacho deja constancia que en audiencia inicial abierta el 6 de agosto de 2019³ se desarrollaron las etapas concernientes al saneamiento del proceso y a la resolución de excepciones previas. Puntualmente, en dicha oportunidad se declaró no probada la excepción de “no encontrarse vinculados en la demanda a todos los litisconsortes necesarios”, decisión frente a la cual la parte accionada interpuso recurso de apelación el cual fue concedido en el efecto suspensivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

A través de auto de 23 de mayo de 2022⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, confirmó la decisión proferida por este Despacho.

En ese orden, este estrado judicial continuará con las etapas que quedaron pendientes de la audiencia inicial.

3. FIJACIÓN DEL LITIGIO – Artículo 180-7 Ley 1437 de 2011

En atención a lo establecido en el numeral 7° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho efectuará un recuento de los supuestos fácticos sobre los que no existe discusión.

En ese orden de ideas, se encuentra que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada señaló que los hechos 1, 2, 4, 5, 6, son ciertos; y que los supuestos 3 y 7 son parcialmente ciertos.

² Págs. 29 a 30, archivo “03Folio56A1110”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

³ Págs. 25 a 27, archivo “05Folio112A1125”, carpeta “01CuadernoPrincipal”.

⁴ Págs. 37 a 44, archivo “01Folio1A124”, carpeta “02CuadernoApelacionAuto”.

Así las cosas, se tiene lo siguiente:

1. Mediante la Resolución No. 20142200007547 de 31 de enero de 2014, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada abrió investigación administrativa contra la sociedad demandante, por el incumplimiento del artículo 105 del Decreto 356 de 1994, relativo al deber de enviar los estados financieros del año 2012.
2. El 18 de marzo de 2014 la empresa demandante presentó descargos ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
3. Por medio de la Resolución No. 20162200021827 de 13 de abril de 2016, la entidad demandada sancionó con multa de 34 SMLMV a la sociedad Immacolata, decisión que fue objeto de los recursos de reposición y apelación.
4. La Superintendencia de Vigilancia y seguridad privada resolvió los recursos de reposición y apelación por medio de las Resoluciones Nos. 20172300021407 de 19 de abril de 2017 y 20171300028477 de 3 de mayo de 2017, respectivamente, mediante las cuales se confirmó la sanción.

En ese orden, el Despacho considera que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

- ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos irregularmente, toda vez que presuntamente la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sustentó la sanción impuesta a la empresa demandante con base en el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010, norma que transgrede el ordenamiento jurídico superior?
- ¿Incurrió la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el vicio de falsa motivación de los actos administrativos demandados, por presuntamente no tener en cuenta que la empresa demandante sí presentó los estados financieros de 2012?

Se notifica en estrados

Parte demandante: Manifestó que la parte actora allegó prueba de consignación de la sanción. Sin recursos sobre la fijación del litigio.

4. CONCILIACIÓN – Artículo 180-8 Ley 1437 de 2011

De conformidad con lo establecido en el numeral 8° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé que en cualquier fase de la audiencia el Juez podrá indagar a las partes respecto a si han considerado la posibilidad de conciliar.

Teniendo en cuenta la inasistencia de la parte demandada, se declara fracasada la etapa.

Se notifica en estrados.

Sin manifestación del asistente.

5. MEDIDAS CAUTELARES 180-9 de la Ley 1437 de 2011

El Despacho no se pronunciará en torno a medidas cautelares, debido a que la parte demandante no las solicitó.

Se notifica en estrados.

Sin manifestación del asistente.

6. PRUEBAS Artículo 180- 10 de la Ley 1437 de 2011

Entra el Despacho a resolver sobre las pruebas pedidas por las partes. Al respecto, se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solo se decretarán las pruebas pedidas y allegadas en forma oportuna, que sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista desacuerdo y las cuestiones relativas a la fijación del litigio y de oficio las que se consideren indispensables para el esclarecimiento de la verdad.

Precisado lo anterior, se observa lo siguiente:

POR LA PARTE DEMANDANTE:

Documentales:

Se aportan con la demanda los documentos que obran en las páginas 37 a 103 del archivo "02DemandaYAnexos" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" del expediente híbrido digital, los cuales se decretarán como pruebas con el valor legal que les corresponda.

Se aclara que para el presente decreto de pruebas no se incluirán las relacionadas con el poder y los documentos que acreditan la existencia y representación legal de la parte demandante y las diligencias de conciliación, dado que son anexos obligatorios de la demanda para probar la capacidad de quien otorga el mandato y el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 161 del C.P.A.C.A.

POR LA PARTE DEMANDADA:

Documentales:

El apoderado de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada aportó los antecedentes administrativos que obran en la subcarpeta "04CdFolio111" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" del expediente híbrido

digital, los cuales se tendrán como prueba con el valor legal que le corresponda.

Interrogatorio de parte:

El apoderado de la entidad demandada solicitó que se cite al representante legal de la empresa demandante, a fin que absuelva un interrogatorio para que aclare si los funcionarios competentes de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada actuaron con apego a la ley al momento de proferir la sanción.

Al respecto, se observa que el correcto actuar de los funcionarios que intervinieron en la expedición de los actos administrativos demandados no se demuestra mediante el interrogatorio del representante de la empresa sancionada, en su lugar, esto hace parte del estudio de legalidad de la actuación administrativa, la cual debe estar adecuadamente soportada y motivada en los antecedentes que ya fueron aportados con la contestación de la demanda.

Por lo anterior, se negará el decreto de la prueba de interrogatorio de parte por inconducente.

DE OFICIO POR EL DESPACHO:

Documentales:

Se tendrán como pruebas con el valor legal que les corresponda las documentales aportadas por la parte demandante a través de memorial de 23 de agosto de 2022⁵, las cuales contienen la constancia de pago de la sanción impuesta por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Por el Despacho: Siendo las 10:57 am se suspende la diligencia ante los problemas de conectividad del apoderado de la parte demandante.

Siendo las 11:00 se reanuda la diligencia.

Por lo anterior, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: TENER como pruebas con el valor legal que les corresponde las documentales aportadas por la parte actora que obran en las páginas 37 a 103 del archivo "02DemandaYAnexos" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" y, las que contienen el expediente administrativo que obran en la subcarpeta "04CdFolio111" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" del expediente digital; conforme a lo expuesto.

⁵ Archivo "10DemandanteAportaConsigancionSancion", carpeta "01CuadernoPrincipal".

SEGUNDO: DE OFICIO TENER como pruebas con el valor legal que les corresponde las documentales que reposan en el archivo "10DemandanteAportaConsigancionSancion" de la carpeta "01CuadernoPrincipal", conforme a lo expuesto.

TERCERO: NEGAR el decreto de la prueba de interrogatorio de parte solicitada por el apoderado de la entidad demandada, de acuerdo a lo expuesto en esta audiencia.

CUARTO: DECLARAR cerrado el debate probatorio.

Se notifica en estrados

Parte demandante: Sin observaciones.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

Por el Despacho: El inciso segundo del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 prevé que, cuando se trate de asuntos de puro derecho y no fuere necesario practicar pruebas distintas a las allegadas, el juez prescindirá de la audiencia de pruebas y entrar a dictar sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Dado que en el presente asunto las pruebas allegadas en oportunidad fueron legalmente decretadas e incorporadas al proceso y no se encuentra pendiente de práctica ningún medio de convicción adicional, resulta procedente dar traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión.

En aplicación del numeral 1° del artículo 182 del CPACA, se le informa al apoderado presente que puede hacer uso de la palabra por espacio de 20 minutos.

Se otorga el uso de la palabra a la parte demandante hasta por veinte minutos.

Parte demandante: Minuto 01:00:09 a 01:22.

8. SENTENCIA

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

"2.1. Se decrete la Nulidad de la Resolución No. 20162200021827 del 13 de abril de 2016 mediante la cual la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada **Resuelve imponer multa** al departamento de seguridad de la sociedad denominada **INMACOLATA S.A.S.** identificada con NIT. 860.073.093-8.

2.2. Se decrete la Nulidad de la Resolución No. 20172300021407 del 19 de abril de 2017 mediante la cual La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada resolvió el recurso interpuesto por INMACOLATA S.A.S. en el cual confirma la resolución objeto de reposición y concede el recurso de apelación.

2.3. Se decrete la Nulidad de la Resolución No. 20171300028477 del 3 de mayo de 2017 mediante la cual La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada resolvió el recurso de apelación interpuesto por INMACOLATA S.A.S.

2.4. Como consecuencia de lo anterior se ordene el restablecimiento del Derecho consistente en:

a. Ordenar el no pago de la sanción impuesta consistente en la suma de 34 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y en caso de haberse efectuado su pago ordenar el reembolso de las sumas de dinero que hubiesen sido canceladas a la fecha producto de la sanción impuesta.

b. La indexación de las sumas de dinero que hubiesen sido canceladas con producto de la resolución que impone sanción por 34 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

c. El pago de costas y agencias en derecho."⁶ (sic, negrillas de texto original)

2. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. Mediante oficio de 26 de agosto de 2013 el Superintendente Delegado para el Control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada informó sobre un listado relativo a las empresas que presuntamente habían incumplido el artículo 105 del Decreto 356 de 1994.⁷

⁶ Pág. 5, archivo "01DemandaYAnexos", carpeta "01CuadernoPrincipal".

⁷ Pág. 1, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

1.2. En el informe rendido sobre las empresas que incumplieron lo dispuesto en el artículo 105 del Decreto 356 de 1994, se encuentra relacionada Inversiones Indaura y Compañía.⁸

1.3. Por medio de acta registrada el 20 de diciembre de 2013, Inversiones Indaura cambió su nombre por el de Immacolata S.A.S.⁹

1.4. A través de la Resolución N° 20142200007547 de 31 de enero de 2014 se abrió investigación administrativa a la empresa Immacolata S.A.S. y se formuló un único cargo por la transgresión al artículo 105 del Decreto 356 de 1994 al no presentar los estados financieros de 2012 antes del 30 de abril de 2013.¹⁰

1.5. Mediante documento fechado el 18 de marzo de 2014, la empresa Immacolata S.A.S. presentó sus descargos.¹¹

1.6. Con la Resolución No. 20162200021827 de 13 de abril de 2016, notificada el 21 de abril de 2016, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sancionó a la empresa demandante y le impuso una multa de 34 SMLMV.¹²

1.7. La empresa demandante interpuso los recursos de reposición y apelación contra la decisión anterior a través de escrito fechado de 2 de mayo de 2016.¹³

1.8. Con Resolución No. 20172300021407 de 19 de abril de 2017, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada resolvió el recurso de reposición, confirmando la sanción.¹⁴

1.9. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, resolvió el recurso de alzada mediante la Resolución N° 20171300028477 de 3 de mayo de 2017, manteniendo lo decidido. Dicho acto administrativo fue notificado el 26 de julio de 2017.¹⁵

⁸ Págs. 2 a 6, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

⁹ Pág. 14, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹⁰ Págs. 20 a 23, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹¹ Pág. 42, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹² Págs. 61 a 66 y 77, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹³ Págs. 79 a 84, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹⁴ Págs. 93 a 100, archivo "INDAURA", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

¹⁵ Archivos "AD CIERRE IMMACOLATA" y "anexo 28477", subcarpeta "IMMACOLATAS CV3059 2017 RESO", subcarpeta "SANCIONATORIO", subcarpeta "04CDFolio111", carpeta "01CuadernoPrincipal".

3. SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. ¿Existió una expedición irregular de los actos administrativos demandados por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por cuanto sustentó la sanción impuesta a la empresa demandante con base en el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución N° 2946 de 2010, norma que en criterio de la parte demandante transgrede el ordenamiento jurídico superior?

Para el apoderado de la parte demandante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no debió aplicar el artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010, por cuanto esta fue proferida en un ejercicio excesivo de sus facultades, en el entendido que esta entidad no tiene competencia para establecer sanciones, lo cual es una facultad exclusiva del Congreso de la República.

En este punto debe decirse que la Resolución No. 2946 de 2010 es un acto administrativo general, por la cual se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En tal sentido, este Despacho no es competente para adentrarse en un estudio de legalidad de dicho estatuto, máxime cuando el mismo no fue demandado en este proceso.

Siendo así, se entiende que lo solicitado por la parte demandante es que en virtud del mandato contenido en el artículo 4° de la Constitución Política, este Despacho inaplique, para este caso en particular, el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010 por ser presuntamente contrario a la Constitución Política.

Por otra parte, debe resaltarse que los artículos 43, 44, 45 y 46 de la Resolución No. 2946 de 29 de abril de 2010 se encuentran demandados ante el Consejo de Estado dentro del medio de nulidad simple con radicado 11001-03-24-000-2015-00165-00.

Igualmente, en dicho proceso se profirió el 13 de diciembre de 2017 auto de medida cautelar suspendiendo provisionalmente el artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 29 de abril de 2010 y, si bien mediante auto de 24 de mayo de 2018 se revocó la suspensión respecto de los numerales 3 y 10 del referido artículo 45, está claro que el numeral 20 que aquí se pide no aplicar, se encuentra actualmente suspendido.¹⁶

A su vez, teniendo en cuenta que la suspensión provisional fue decretada el 13 de diciembre de 2017, entonces para el momento de proferirse los actos administrativos demandados, esto es, el 13 de abril de 2016 y el 3 de mayo

¹⁶ Información extraída de la consulta de la Resolución No. 2946 de 2010 con sus notas de vigencia, disponible en la página web: https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/resolucion_supervigilancia_2946_2010.htm#:~:text=%5BRESOLUCION%20SUPERVIGILANCIA%202946%202010%5D%20%2D%20Colpensiones%20%2D%20Administradora%20Colombiana%20de%20Pensiones&text=Por%20la%20cual%20se%20modifica,de%20Vigilancia%20y%20Seguridad%20Privada.

de 2017, el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010, no se encontraba suspendido.

Ahora bien, en este punto debe decirse que la decisión que debe tomar el Consejo de Estado respecto del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 29 de abril de 2010 es un asunto sustancial y conexo pero diferente del aquí discutido y que, como ya se estableció, no puede ser resuelto por este Despacho.

Por otra parte, si bien podría pensarse que es viable declarar la suspensión del proceso por prejudicialidad, debe tenerse en cuenta que el inciso segundo del artículo 162 del C.G.P., es categórico en que la referida suspensión solo procede para los procesos que se encuentran pendientes de sentencia de **única** o **segunda instancia**. Teniendo en cuenta que el presente medio de control se encuentra en primera instancia, no es posible decretar la suspensión por prejudicialidad y por lo tanto deberá resolverse la controversia.

Aclarado lo anterior, se tiene que la censura propuesta por el apoderado de la parte demandante es que de acuerdo a los artículos 29 y 150 de la Constitución, la facultad para establecer regímenes sancionatorios es privativa del legislador y por lo tanto la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no podía sustentar la imposición de sanciones con base en el artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010.

Sobre el particular, el Despacho advierte que, a pesar de lo propuesto por el apoderado de la demandante, para resolver este cargo de nulidad no resulta necesario adentrarse en el estudio de excepción por inconstitucionalidad del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010, como se explica a continuación.

En principio se tiene que, en efecto, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no puede establecer regulaciones al régimen sancionatorio de las materias sobre las cuales ejerce vigilancia, circunstancia que ya fue definida por el Consejo de Estado en providencia de 15 de mayo de 2014¹⁷ al resolver los cargos de nulidad justamente contra algunos apartes¹⁸ de la Resolución No. 2946 de 2010, que fueron declarados nulos en aquella oportunidad.

No obstante, de la lectura de los actos administrativos demandados se extrae que la razón por la cual fue sancionada la empresa demandante no se encuentra sustentada en la Resolución No. 2946 de 2010 y, por lo tanto, la legalidad o la nulidad del numeral 20 del artículo 45 de esa resolución no afecta la legalidad de lo actuado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para este caso en particular.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, 15 de mayo de 2014, Expediente número 2011-00429-00, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González, Demandante Nelson Tarcisio Álvarez Briñez.

¹⁸ Puntualmente, el numeral 15 del artículo 44, los numerales 3 y 10 del artículo 45, y los numerales 4, 5 y 15 del artículo 46 de la Resolución 2946 de 2010

Para el efecto, es importante recordar que en principio la Ley 61 de 1993¹⁹, confirió al Presidente de la República expresas facultades para reglamentar, entre otras, la vigilancia y seguridad privadas. En ejercicio de dichas prerrogativas, fue expedido el Decreto 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada". Dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C – 186 de 2003, donde se estableció que las facultades conferidas al Presidente de la República fueron acorde con el ordenamiento jurídico superior.

Dentro de este estatuto, se contemplaron las siguientes normas:

"ARTÍCULO 76. SANCIONES. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impondrá a **los vigilados que infrinjan lo dispuesto en este Decreto y en especial lo dispuesto en los títulos V y VII de este Decreto, las siguientes sanciones:**

1. Amonestación y plazo perentorio para corregir las irregularidades.
2. Multas sucesivas en cuantía de 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. Suspensión de la licencia de funcionamiento o credencial hasta por 6 meses.
4. Cancelación de la licencia de funcionamiento del vigilado, sus sucursales o agencias, o de las credenciales respectivas.

TITULO VII. DISPOSICIONES COMUNES.

ARTÍCULO 105. INFORMES SEMESTRALES. Los servicios de vigilancia y seguridad privada **deberán enviar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, antes del 30 de abril de cada año los estados financieros del año inmediatamente anterior**, certificado por el Representante Legal y el Contador o Revisor Fiscal.

Los Departamentos de Seguridad, **deberán además discriminar los gastos y costos** destinados a vigilancia y seguridad, del año anterior." (Resaltado fuera de texto)

Como puede observarse, en el Decreto 356 de 1994 se encuentra que: (i) los servicios de vigilancia y seguridad privada debían presentar sus estados financieros del año inmediatamente anterior antes del 30 de abril de cada año ante la Superintendencia respectiva discriminando los gastos y costos destinados a vigilancia y seguridad; (ii) el incumplimiento de dicha instrucción sería considerada una conducta sancionable; (iii) frente al incumplimiento a lo allí dispuesto procedía alguna de la sanciones contempladas en el mismo decreto ; y (iv) la autoridad encargada de imponer las sanciones sería la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

¹⁹ "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas"

En ese sentido, el Decreto 356 de 1993 estableció los elementos determinantes de la conducta sancionable y sus consecuencias, por lo que, con lo dispuesto en dicho decreto es suficiente para impulsar un proceso administrativo cuando una empresa de servicios de vigilancia y seguridad privada no presente sus estados financieros.

Por su parte, el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución N° 2946 de 2010, establece:

“ARTÍCULO 45. FALTAS GRAVES. Son faltas graves las siguientes:

(...)

20. No enviar por parte de los Departamentos de Seguridad, los estados financieros discriminando los gastos y los costos destinados a vigilancia y seguridad privada del año inmediatamente anterior.”

Nótese que la norma así dispuesta, no agrega elementos nuevos a la conducta, es decir, el elemento descriptivo de la instrucción que debía acatarse so pena de la imposición de sanciones sigue siendo el mismo, de hecho, el Decreto 356 de 1993 es aún más específico que la Resolución No. 2946 de 2010, en el sentido que establece un plazo, el 30 de abril de cada año, para acreditar el envío de los estados financieros.

Ahora bien, la distinción surge del hecho que la Resolución No. 2946 de 2010, clasificó la mencionada conducta como una falta grave, diferencia que en efecto no se encuentra en el Decreto 356 de 1993; no obstante, dicha circunstancia, para este caso concreto, no afecta la legalidad de los actos administrativos demandados, como pasa a explicarse.

El proceso sancionatorio tiene como finalidad establecer si un sujeto investigado incurrió en una conducta sancionable, de llegarse a determinar que la infracción sí ocurrió, se debe imponer la medida que contemple la ley. En ese orden de ideas, deben diferenciarse dos momentos distintos en un acto administrativo de esta naturaleza, el primero corresponde al juicio de responsabilidad administrativa en el cual se determina si ocurrió la infracción y el segundo es la etapa en la que, una vez comprobada la conducta sancionable, se gradúa la sanción según las reglas establecidas en la norma respectiva.

Así las cosas, que la administración no realice una adecuada graduación de la sanción, no desvirtúan el hecho que el administrado cometió una infracción, lo que indefectiblemente debe generar una medida correctiva.

En ese orden de ideas, una inadecuada graduación de la multa, que sea probada en el proceso contencioso administrativo y frente a la cual se hubieran elevado pretensiones para modular el acto administrativo, lo que genera es que el juez pueda ajustar la sanción a fin que sea acorde al principio de proporcionalidad, pero esto no implica que se absuelva al investigado si el juicio de responsabilidad administrativa no fue desvirtuado.

Ahora bien, en este caso, se observa que en la demanda solo se solicitó la nulidad del acto administrativo, pero no se propuso petición alguna en el sentido que se modifique la multa. Sobre el particular debe decirse que solicitar la nulidad del acto administrativo sancionatorio y buscar la variación en la graduación de la multa son pretensiones que se excluyen entre sí, esto por cuanto en el primer caso se retira del ordenamiento jurídico la decisión de la administración, declarando su ilegalidad y absolviendo al investigado, mientras que en el segundo se confirma la legalidad del acto administrativo y la existencia de la infracción, pero se atenúan sus efectos.

Para estos eventos, el artículo 165 del C.P.A.C.A. estipuló que las pretensiones que se excluyen entre sí deben proponerse como principales y subsidiarias, lo cual no se realizó en la demanda.

En ese orden de ideas, al no existir pretensión que respalde una modulación de la sanción y de conformidad con el principio de justicia rogada, el Despacho no ahondará en el estudio de graduación de la multa y por lo tanto, resulta irrelevante el estudio de la clasificación de las faltas como leves, graves o gravísimas contenida en la Resolución No. 2946 de 2010.

Siendo así, se evidencia que de sustraerse el numeral 20 del artículo 45 de la Resolución No. 2946 de 2010, ya sea de manera general por el Consejo de Estado o de manera particular y concreta para este caso por este Despacho, no implicaría la nulidad de los actos administrativos sancionatorios pues el estudio de responsabilidad administrativa seguiría intacto en tanto que su soporte es el Decreto 356 de 1993, norma que fue declara exequible y no ha perdido vigencia.

En conclusión, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no incurrió en una expedición irregular de los actos administrativos demandados, pues al margen de la legalidad de la Resolución No. 2946 de 2010, podía investigar y sancionar a la entidad demandante con lo reglado en el Decreto 356 de 1993, norma en la que basó la formulación de cargos.

Por lo anterior, este cargo de nulidad no tiene méritos para prosperar.

3.2. ¿Incurrió la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en el vicio de falsa motivación de los actos administrativos demandados por cuanto no tuvo en cuenta que la empresa demandante sí presentó los estados financieros de 2012?

Para el apoderado de la parte actora, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada motivó falsamente los actos administrativos sancionatorios, por cuanto no tuvo en cuenta que la empresa sí presentó los estados financieros de 2012.

Al respecto, debe recordarse que el artículo 105 del Decreto 356 de 1993 estableció que la obligación tenía las siguientes características: (i) presentar los estados financieros del año anterior; (ii) informar los gastos y costos; y (iii) el reporte debía radicarse antes del 30 de abril de cada año.

Ahora bien, verificados los antecedentes administrativos, se observa que en las páginas 26 a 30 y 36 a 37 del archivo “INDAURA”, obrante en la subcarpeta “04CDFolio111” de la carpeta “01CuadernoPrincipal” del expediente digital híbrido, se encuentran los estados financieros de 2012 remitidos por la empresa demandante, y como fecha de radicado solo obra un mensaje vía correo electrónico enviado el 28 de agosto de 2013, fecha que coincide con la señalada en los actos administrativos demandados.

En ese orden de ideas, se tiene que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no negó que la empresa demandante hubiera presentado los estados financieros de 2012, sino que la sancionó por cuanto dicha obligación no fue cumplida en el término que exige el Decreto 356 de 1993, lo cual implica una infracción al artículo 105 de ese estatuto.

Por lo tanto, ya que en los antecedentes administrativos obra prueba de la presentación extemporánea de los estados financieros correspondientes al año 2012 y la empresa demandante no demostró lo contrario, el cargo por falsa motivación no tiene méritos para prosperar.

Así las cosas, ya que ninguno de los cargos se resolvió favorablemente, se negarán las pretensiones de la demanda.

4. CONDENA EN COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁰, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso²¹, en el expediente no aparecieron

²⁰ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

²¹ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

causados y probados los gastos en que pudo incurrir la entidad demandada con ocasión de su defensa²².

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

TERCERO: DEVOLVER a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

CUARTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Se notifica en estrados.

Parte demandante: Manifestó que interpone recurso de apelación contra el numeral primero de la sentencia y solicitó autorización para sustentarlo.

Por el Despacho: Por ser procedente se concedió el uso de la palabra para la respectiva sustentación.

Parte demandante: Inició con la sustentación del recurso. Minuto 01:47:43 a 01:54. Posteriormente, ante la sugerencia del Despacho, solicitó que debido a los problemas de conectividad se le permita ampliar los argumentos por escrito, dentro del término legal que posee para la sustentación.

Por del Despacho: Teniendo en cuenta los inconvenientes con la conectividad se accedió a la solicitud de la parte actora y se indicó que se resolvería por auto sobre la concesión del recurso.

Por el Despacho: Finalmente se indaga al asistente si está de acuerdo con el contenido del acta, advirtiéndole que su aprobación reemplazará la firma de la misma, teniendo en cuenta que se trata de una audiencia virtual.

²² Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

Parte demandante: De acuerdo.

Por el Despacho: Agregó que de conformidad con el numeral 4 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, la inasistencia a la audiencia da lugar a multa. Por tal razón, se dejó constancia que no se allegó excusa previa por parte del apoderado de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y, se indicó que se resolverá lo pertinente en caso de que no se aporte la respectiva justificación dentro de los 3 días siguientes.

Sin manifestaciones adicionales.

De acuerdo con lo anterior, se entiende aprobada a viva voz la presente acta. En consecuencia, surtido el objeto de la audiencia, siendo las 12:06 p.m. se da por terminada la diligencia.

Igualmente, se informa a las partes que, dado que tienen acceso al expediente digital – híbrido en la herramienta sharepoint, allí podrán consultar el acta y la grabación de la presente diligencia una vez sean cargadas por parte del Despacho.

Sin constancias adicionales.

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

LEONARDO MONTENEGRO ORTIZ
Apoderado parte demandante

LUZ GERALDINE BOHÓRQUEZ ALONSO
Profesional Universitaria – Secretaria Ad Hoc