



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00014-00
Demandante: Slam Security Ltda.
Demandado: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
Tema: Obligación de remisión de información financiera por parte de las sociedades que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad, *Slam Security Ltda.* en contra de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“1. Que se declare la nulidad de la resolución 20132200087297 del 12 de diciembre de 2013, expedida por el Superintendente Delegado para el Control (E) Doctor JAVIER ALBERTO DÍAZ VELOZA dentro del expediente sancionatorio 8105, donde se eleva pliego de cargos a SLAM SECURITY LTDA. NIT. 900. 482.012.0, por violaciones a los preceptos constitucionales y legales del derecho al debido proceso, con violaciones al derecho de defensa y de audiencias y falsa motivación.

2. Que se declare la nulidad de la resolución 20162200020967 del 1 de abril de 2016, expedida por el Superintendente Delegado para el Control Doctor ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO dentro del expediente sancionatorio 8105, donde se sanciona con TREINTA Y CUATRO (34) S. M. L. M. V. a SLAM SECURITY LTDA. NIT. 900. 482.012.0, por violaciones a los preceptos constitucionales y legales del derecho al debido proceso, con violaciones al derecho de defensa y de audiencias y falsa motivación.

3. Que se declare la nulidad de la resolución 20172300018727 6 de abril de 2017, expedida por el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada (E) Doctor ISRAEL LONDOÑO LONDOÑO dentro del expediente sancionatorio 8105, donde se confirma la sanción impuesta en la resolución 20162200020967 del 1 de abril de 2016 a SLAM SECURITY LTDA. NIT. 900. 482.012.0, por violaciones a los preceptos constitucionales y legales del derecho al debido proceso, con violaciones al derecho de defensa y de audiencias y falsa motivación.

4. Que se declare la nulidad de la resolución 20172300025897 27 de abril de 2017, expedida por el Superintendente delegado para la operación Doctor JAVIER RIVERA VERA dentro del expediente sancionatorio 8105, donde se confirma la sanción impuesta en la resolución 20162200020967 del 1 de abril de 2016 a SLAM SECURITY LTDA. NIT. 900. 482.012.0, por violaciones a los preceptos constitucionales y legales del derecho al debido proceso, con violaciones al derecho de defensa y de audiencias y falsa motivación.

5. Que como consecuencia de las anteriores declaratorias y a título de restablecimiento del derecho, se declare que SLAM SECURITY LTDA identificada con NIT. 900. 482.012.0, no está obligada al pago de la multa impuesta y confirmada en los autos acusados.”.

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados con sustento en los siguientes argumentos:

Dijo, que en las resoluciones enjuiciadas, se habría señalado que la actora incumplió la obligación de enviar los estados financieros. No obstante, dicha afirmación carecería de veracidad, habida cuenta que no militaba material probatorio que acreditara esta acusación, pues, en el expediente, solo obraría copia del memorando No. 20137100032363 de 22 de agosto de 2013, en donde no se habría mencionado, como infractora, a la empresa accionante.

Agregó, que en el expediente no se habría anexado el disco compacto que contendría la base de datos en donde se relacionaba a quienes incumplieron la obligación antes indicada. Por lo que se habría incurrido en falsa motivación y falso juicio de existencia, así como en vulneración del derecho de defensa y contradicción.

Refirió que, aunque la Resolución No. 2946 de 2010 señalaría el contenido del acto administrativo de apertura y formulación de pliego de cargos, estableciendo que este debe tener el análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos, la Administración habría pretermitido tal obligación, al haber omitido valorar las pruebas en su totalidad. Por lo que, adujo, no se habría mencionado el “alcance” de los siguientes documentos:

1. Memorando No. 20137100031573 de 15 de agosto de 2013
2. Detalle del referido servicio de acuerdo la base de datos obrante en el CD anexo al memorando No. 20137100032363 de 22 de agosto de 2013
3. Oficio No. 20132200247741 de 12 de diciembre de 2013

Sostuvo, que se habría vulnerado el derecho fundamental al debido proceso, el principio de legitimidad y la formalidad de la prueba, puesto que, el superintendente delegado para el control, el 26 de agosto de 2013, habría enviado un memorando en donde señalaría que se enviaba como anexo un disco compacto, que no obraría en el expediente.

Agregó, que en el expediente se habría anexado el memorando No. 20137100031573 de 15 de agosto de 2013, sin que existiera explicación de su origen, ni del responsable de su inclusión. Igualmente, echó de menos la certificación que acreditara que provenía del disco compacto obrante en el memorando 20137100032363 de 22 de agosto de 2013. En tal sentido, a su juicio, la referida prueba sería nula, por cuanto habría sido allegada indebidamente al proceso.

De otro lado, señaló, que existiría falsa notificación por infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto, y vulneración al debido proceso, y al principio de legalidad, puesto que la superintendencia delegada, al motivar el sustento de la Resolución No. 201611002020967, habría realizado una adecuación confusa, ya que se estaría exigiendo el cumplimiento del procedimiento establecido en la Circular de 10 de julio de 2013; sin embargo, señaló que ésta no estaba vigente para la presunta omisión que se habría cometido el 30 de abril de 2013.

Indicó, que existiría motivación imprecisa y vaga del acto administrativo, habida cuenta que: (i) no se habría argumentado cuál fue la obstaculización del desarrollo de las funciones de la superintendencia demandada en la que presuntamente habría incurrido la actora, (ii) se habría sostenido que se habría lesionado o puesto en peligro el bien jurídicamente tutelado por la normatividad pertinente, sin precisar en cuál de los dos supuestos se enmarcaría la presunta conducta.

Dijo, que en la motivación de la resolución No. 201622002020967, la accionada habría omitido pronunciarse respecto al argumento según el cual, *Slam Security* habría actuado con la convicción errada e invencible que no estaba cometiendo falta alguna. De ahí que, a su juicio, se habría configurado la nulidad, por falta de pronunciamiento.

Aseguró, que, al confrontar el contenido del numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010, con el artículo 6 del Decreto 356 de 1994, *“no le era vencible (sic) a la empresa considerar que estaba incurso en una presunta falta sancionatoria”*.

Así, adujo, que de la interpretación del mencionado Decreto, se desprendería que, quienes están llamados a cumplir la obligación por la que se sancionó a la actora serían las empresas que prestan servicios de *“vigilancia fija, vigilancia móvil, escolta y transporte de valores”*; de esa manera, siendo que *Slam Security* tendría como objeto social la consultoría, no se encontraría obligada a su acatamiento.

Finalmente, alegó, que no era de recibo el argumento de la accionada según el cual, las empresas de asesoría estarían bajo la vigilancia de la Superintendencia demanda, pues esta sería una motivación vaga que no contradeciría el argumento de exclusión de responsabilidad referente a la convicción invencible con la que actuó la actora.

3. Contestación de la demanda

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada contestó la demanda y se opuso a totalidad de las pretensiones, al considerar que no le asistía derecho a la demandante.

Indicó que, las competencias de inspección, vigilancia y control que le fueron atribuidas a la Superintendencia están condicionadas a lo reglamentado en la Ley. En tal sentido, precisó, que no obstante lo anterior, ello no le impediría su actuación ágil y oportuna en la verificación de la práctica transparente de las actuaciones sometidas a su seguimiento. Por tanto, ejercería un poder de sanción que se desplegaría cuando se evidenciara el incumplimiento de las normas jurídicas que rigen a los administrados.

Sostuvo, respecto al disco compacto que, a juicio de la demandada no obraría en el proceso, que el memorando señalado por la actora sí contenía este elemento. Sin embargo, el CD no habría sido copiado y puesto en el expediente sancionatorio habida cuenta que *“pasa a ser una base de datos la cual goza de reserva legal; por la información sensible que contiene”*.

Agregó, que los actos administrativos se encontraban ajustados a derecho, pues estarían debidamente motivados y cumplirían todos los preceptos legales y constitucionales.

Así mismo, adujo, que a la parte demandante se le habría garantizado el debido proceso, habiéndose resuelto los recursos elevados por ésta en los términos prescritos por la ley.

Dijo, que estaría demostrado que la actora no reportó los estados financieros del año 2012, dentro del tiempo establecido, esto es, hasta el 30 de abril de 2013.

Finalmente, propuso como argumentos que denominó *“excepciones de fondo”*: (i) desgaste injustificado de la jurisdicción contencioso administrativa, (ii) inexistencia de la actuación para demandar, (iii) legalidad del acto administrativo.

4. Actividad procesal

El 27 de febrero de 2017, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor¹.

El 21 de noviembre de 2018, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada contestó la demanda².

El 16 de mayo de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se declaró no probada la excepción previa denominada *“no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios”*³.

A través de providencia de 12 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó el auto proferido en la audiencia señalada en precedencia⁴.

El 22 de enero de 2020, se continuó la audiencia inicial, en la que fijó el litigio, se incorporaron las pruebas que fueron aportadas por las partes y, finalmente, se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito⁵.

5. Alegatos de conclusión

5.1 Slam Security Ltda.⁶

¹ Folio 127 cuaderno principal

² Folios 144 a 175 ibidem

³ Folios 187 y 188 ibidem

⁴ Cuaderno apelación

⁵ Folios 204 a 208 cuaderno principal.

⁶ Folios 213 a 232 cuaderno principal

Reiteró, que la Superintendencia demandada habría incurrido en falsa motivación, por la inexistencia de pruebas que sustentaran la presunta infracción, específicamente, el disco compacto que contendría la base de datos. De ahí que señalara que se habría impedido el ejercicio pleno de su derecho a la defensa y contradicción. Y agregó, como argumento nuevo, que, contrario a lo estimado por la demandada, la base de datos no gozaría de reserva legal para la empresa actora.

5.2 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad⁷

La demandada reiteró los argumentos planteados en la contestación, aseverando que, no se habría configurado la falsa motivación de los actos censurados, en tanto las pruebas que reposan en el expediente y que soportaron el acto sancionatorio estarían plasmadas en los siguientes documentos:

“a) Memorando No. 20132000032993 de agosto 26 de 2013. b) Memorando No. 20137100032363 de agosto 22 de 2013, en él se remiten los servicios vigilados que no reportaron oportunamente la información financiera antes del 30 de abril de 2013 y también reposa la información detallada del referido servicio, sustraída del CD en comento, con la información de la empresa SLAM Security Ltda., donde se certifica que no presentó la información financiera.

c) Memorando No. 20137100031573 de agosto 15 de 2013.

d) La base de datos aportada en el CD se encuentra en el folio 2 del expediente. Precisando que la información se extrae del CD, donde se encuentra el servicio vigilado por incumplir su obligación de reportar los estados financieros antes del 30 de abril de 2013. conforme al artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994.

e) Oficio 20132200247741 de diciembre 12 de 2013.

f) Expediente Administrativo 8105. Entre, otras, reposa a folio 2 la prueba de la base de datos que se aportó en el CD, de donde se sustrae el incumplimiento legal de la demandada de no reportar los estados financieros antes del 30 de abril de 2013”.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la sociedad *Slam Security Ltda.* en contra de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) asunto preliminar , (ii) problemas jurídicos planteados; iii) fundamentos jurídicos; iv) caso concreto v) conclusión; y vi) condena en costas.

1. Aspectos preliminares: Planteamientos formulados como “excepciones de fondo”

⁷ Folios 234 a 238 *ibidem*

Revisado el escrito de contestación de demanda de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se desprende que formuló como “excepciones de mérito” los argumentos que denominó: (i) desgaste injustificado de la jurisdicción contencioso administrativa, (ii) inexistencia de la actuación para demandar, (iii) legalidad del acto administrativo.

Sin embargo, del análisis de los planteamientos antes esbozados, se infiere que, estos no se tratan propiamente de verdaderas excepciones, sino de argumentos que tienden como objetivo enervar las súplicas de la demanda en el sentido de reiterar la legalidad de los actos administrativos materia de impugnación. De ahí que el Despacho los tendrá en cuenta al momento de resolver el fondo del asunto.

2. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial, celebrada el 22 de enero de 2020, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

1.1.- ¿Incurrió, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en falsa motivación, por inexistencia de pruebas demostrativas de la supuesta infracción?

1.2.- ¿Se presentó, presuntamente, vulneración al principio al debido proceso en atención a que, no se habría permitido controvertir las pruebas allegadas en contra de la parte actora?

1.3.- ¿Omitió, la Superintendencia accionada, valorar las pruebas referentes al memorando 20137100031573 del 15 de agosto de 2013, el detalle de base de datos obrante en el CD anexo al memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013 y el oficio 20132200247741 del 12 de diciembre de 2013?

1.4.- ¿Vulneró, la parte pasiva, el debido proceso, ya que, no habría demostrado el origen del memorando 20137100031573 del 15 de agosto de 2013?

1.5.- ¿Infringió, la demandada, el principio de legalidad pues habría fundamentado la sanción en una norma que habría entrado en vigor con posterioridad a la ocurrencia de la supuesta infracción?

1.6.- ¿Incurrió, la entidad demandada, en el vicio de falta de motivación en razón a que no precisó cuáles fueron los motivos que generaron la supuesta obstaculización de sus funciones por la presentación extemporánea de los estados financieros del año 2012 por parte la sociedad Slam Security Ltda., como tampoco precisó si, con la supuesta infracción, se habría lesionado o puesto en peligro el bien jurídicamente tutelado?

1.7.- ¿Desconoció, el ente de control, el debido proceso, por cuanto, no se habría pronunciado sobre los argumentos expuestos en el escrito de descargos, los cuales, dijo, darían cuenta de las causales de exoneración de la obligación supuestamente infringida?

3. Caso concreto

Por cuestiones de orden metodológico, se advierte que se auscultarán conjuntamente los cargos contenidos en los problemas jurídicos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4, habida cuenta que los fundamentos sobre los cuales se cimientan los argumentos del accionante conciernen a la falta de pruebas que sustentaron la sanción, así como, falencias en su valoración por la entidad demandada y la falta de la correspondiente contradicción probatoria:

3.1 ¿Incurrió, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en falsa motivación, por inexistencia de pruebas demostrativas de la supuesta infracción?

¿Se presentó, presuntamente, vulneración al principio al debido proceso en atención a que, no se habría permitido controvertir las pruebas allegadas en contra de la parte actora?

¿Omitió, la Superintendencia accionada, valorar las pruebas referentes al memorando 20137100031573 del 15 de agosto de 2013, el detalle de base de datos obrante en el CD anexo al memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013 y el oficio 20132200247741 del 12 de diciembre de 2013?

¿Vulneró, la parte pasiva, el debido proceso, ya que, no habría demostrado el origen del memorando 20137100031573 del 15 de agosto de 2013?

Para resolver los cargos propuestos, es menester acudir a las pruebas obrantes en el plenario, y que se procederán a citar a continuación:

- Memorando No. 20137100031573 del 15 de agosto de 2013⁸, en donde se señaló:

“En atención al memorando de la referencia me permito remitir la relación de las sociedades y cooperativas que no cumplieron con la presentación oportuna de la información financiera antes del 30 de abril de 2013, conforme al artículo 105 del Decreto 356 de 1994

Para el reporte de esta información la Oficina de Planeación tuvo en cuenta las siguientes fuentes:

ITEM	Área que remite	Fecha de corte
Estados financieros Reportados en la Página Web de la Entidad	Oficina de Informática y Sistemas	30-05-2013
Servicios vigentes en Hoja de Vida (SIMA)	Oficina de Informática y Sistemas	21-07-2013
Servicios de vigilancia con información en RENOVA	Oficina de Informática y Sistemas	15-08-2013

⁸ Folio 50 cuaderno principal

Estados Financieros Reportados Físicamente (No Incluye Departamentos de Seguridad)	Grupo de Recursos Financieros	13-08-2013
Servicios Vigentes con Corte a 31 de diciembre de 2012	Delegada para la Operación	31-03-2013
Registro Único Empresarial RUE	Cámaras de Comercio	No aplica

(...)

Anexo a esta comunicación la base de datos discriminada por tipo de servicio donde se encuentra la información correspondiente a cada servicio de vigilancia

Cordialmente

WILLINGTON GRANADOS HERRERA

JEFE OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN

Anexo (CD, Base de Datos)".

- Memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013⁹, en el que se indicó:

“En atención a lo conversado y teniendo en cuenta que se hizo un cruce con los servicios que reportaron información financiera a través de ORFEO, remito la relación de las sociedades y cooperativas que no cumplieron con la presentación oportuna de la información financiera antes del 30 de abril de 2013, conforme al artículo 105 del Decreto 356 de 1994.

(...)

Anexo a esta comunicación la base de datos discriminada por tipo de servicio donde se encuentra la información correspondiente a cada servicio de vigilancia, es importante destacar que esta información reemplaza la enviada el día 15 de agosto en el Memorando 20137100031573”.

- Memorando No. 20132000032993 de 26 de agosto de 2013¹⁰, en el que se precisó:

“En atención a la comunicación interna 201371000032363 del 22 de agosto de 2013 remitida por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, por medio de la cual remite la relación de las sociedades y cooperativas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada que presuntamente no cumplieron con la presentación oportuna de la información financiera antes del 30 de abril de 2013 como lo establece el artículo 105 del decreto 356 de 1994, de manera atenta le solicito iniciar el proceso de sancionatorio respectivo.

Le acompaño medio magnético con el detalle de los servicios en referencia”.

⁹ Folio 49 cuaderno principal

¹⁰ Folio 47 cuaderno principal

El Despacho advierte que, **adjunto a este documento**, se encuentra informe de fecha 15 de agosto de 2013 de la Oficina Asesora de Planeación, en **el que se puede apreciar que Slam Security Ltda. con NIT No. 9004820120, con estado: “vigente”, a esa fecha, no había reportado estados financieros¹¹.**

- Oficio 20132200247741 del 12 de diciembre de 2013¹², en el que se le indicó a la empresa accionante:

“Dando alcance al memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013, remitido por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, del presunto incumplimiento del artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994, me permito comunicarles que del estudio y análisis del contenido del expediente, se ha establecido que existen méritos para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio.

En consecuencia, se han remitido al grupo de sanciones las actuaciones adelantadas a su representada.

Finalmente, la presente comunicación se realiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

- El 20 de diciembre de 2013¹³, el representante legal de Slam Security, envió memorial a la entidad demandada en donde precisó:

“REF: ENVIO DOCUMENTACION INFORMACION FINANCIERA 2012 Y PAGO DE CONTRIBUCION

Respetados señores adjunto remitimos la siguiente documentación en contestación al radicado 20133200231921 del 25 de nov de 2013 enviado por ustedes así:

- *Copia del recibo de pago de la contribución 2013 ya cancelada*
- *Estados financieros slam security ltda al cierre de dic de 2012*
- *Formulario de autoliquidación no 2013 por valor de \$1.650.000*
- *Formato liquidación oficial intereses de mora de la contribución por \$1.786.797*
- *Copia del rut de la empresa.*
- *Copia del oficio enviado por ustedes”*

Es así como una vez han sido relacionadas las pruebas obrantes en el expediente administrativo, y previo al análisis de las mismas, corresponde estudiar, en primer lugar, el planteamiento referente a falencias en cuanto a la definición del origen del memorando del 15 de agosto de 2012.

Así, según la accionante, en la afirmación según la cual la demandada no habría demostrado el origen del memorando No. 20137100031573 del 15 de agosto de

¹¹ Folio 48 ibidem

¹² Folio 56 cuaderno principal

¹³ Folio 72 cuaderno principal

2013, pues a juicio de la parte censora, no se habría especificado quién sería el responsable de su inclusión, ni las circunstancias de tiempo modo y lugar sobre cómo llegó al expediente, lo que permitiría concluir que fue allegado indebidamente al proceso.

En tal contexto, el Despacho advierte que el argumento de la actora no puede acogerse, puesto que, respecto al aludido memorando, tal como puede advertirse en las pruebas citadas en precedencia, sí contiene información de su origen, autoría y sí fue efectivamente aportado al expediente administrativo:

En efecto: (i) Fue tramitado y proyectado por, Juan Gabriel Pérez Tobaría, así como suscrito por, Willington Granados Herrera, en su calidad de jefe de la Oficina Asesora de Planeación; (ii) Los dos funcionarios anteriormente referidos firmaron declaración respecto al documento en cuestión, dejando la siguiente constancia: *“los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para la firma”*; (iii) Contiene un sello oficial de la Superintendencia demandada; y (iv) forma parte del expediente administrativo, por lo que el actor tuvo pleno conocimiento del mismo desde el inicio de la investigación administrativa.

Zanjado lo de precedencia, es menester analizar, en segundo lugar, si la demandada incurrió en falsa motivación, por inexistencia de pruebas demostrativas de la infracción que se le endilgó a la actora.

Inicialmente, se precisa que *Slam Security Ltda.*, fue sancionada por haber infringido lo previsto en el artículo 105 del Decreto 356 de 1994, que consagra:

“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.

Por tanto, se estimó que habría incurrido en la falta grave contenida en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010, que regula:

“No enviar por parte de las sociedades y cooperativas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada, antes del 30 de abril de cada año a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, los estados financieros del año inmediatamente anterior, certificados por el Representante Legal y el Contador o Revisor Fiscal”.

Así, descendiendo al caso concreto, se observa que, en los memorandos de 15 y 22 de agosto de 2013, se informó que se realizaba el envío de la relación de las sociedades que no habrían cumplido con la presentación oportuna de la información financiera antes de 30 de abril de 2013. Adicionalmente, se indicó que, adjunto a esos documentos, se anexaba la base de datos *“discriminada por tipo de servicio donde se encuentra la información correspondiente a cada servicio de vigilancia”*.

Sin embargo, y pese a que, tal como lo alegó la parte actora, en esos documentos no se adjuntó la base de datos en donde se relacionaba a las sociedades inmersas

en el referido incumplimiento. Lo cierto es que, sí obran otras pruebas que dan cuenta de la infracción endilgada a la accionante.

En efecto, revisado el memorando No. 20132000032993 de 26 de agosto de 2013, se observa que, en este, se precisó que, en atención al memorando de 22 de agosto de 2013, y habida cuenta que en aquel se habría relacionado las sociedades que incurrieron en la omisión de presentación de información, se solicitaba iniciar el proceso sancionatorio respectivo. Adicionalmente, se precisa que, adjunto a este documento se anexó informe de 15 de agosto de 2013, en el que se evidencia que *Slam Security Ltda.* con NIT No. 9004820120, y con estado: “vigente”, hasta esa fecha, no había reportado los estados financieros del año anterior¹⁴.

Aunado a lo anterior, a folio 72 del cuaderno principal, se aprecia memorial de 20 de diciembre de 2013, que fue enviado por la empresa actora, a través de su representante legal, en donde señaló, que en respuesta al requerimiento de la accionada, remitía la documentación financiera, dentro de la que se enviaron los estados financieros al cierre de diciembre de 2012.

Por consiguiente, resulta válido inferir que el referido envío se hizo por fuera del término fijado en el artículo 105 del Decreto 356 de 1994, esto es, antes del 30 de abril de cada anualidad.

Por tanto, y contrario a lo estimado por la parte actora, en el expediente administrativo sí obran pruebas que permiten inferir que *Slam Security* estaba inmersa en la falta prevista en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010. Por lo que el argumento planteado en tal sentido pierde todo asidero.

De otro lado y en tercer lugar, en lo referente a la vulneración al debido proceso por falta de contradicción probatoria, se precisa que, la parte censora indicó que no se le habría permitido controvertir las pruebas allegadas en su contra, específicamente, la referente a un disco compacto que contendría la base de datos en la que se relacionarían a todas las sociedades que habrían incurrido en la omisión de envío de información.

Sin embargo, ha de precisarse, que, si bien la base de datos en su totalidad no obra en el expediente administrativo, tal circunstancia resulta inocua e intrascendente sobre la legalidad de los actos administrativos sancionatorios. Pues, como antes se ilustró, el CD echado de menos, cuya falta de contradicción alega la actora, no fue la única prueba sobre la cual se dedujo la responsabilidad de la actora. Como quiera que, en informe de 15 de agosto de 2013, se hizo la individualización de la actora, de donde se desprende que, hasta esa fecha los estados financieros no habían sido reportados¹⁵.

Elucidado lo anterior, debe estudiarse, en cuarto lugar, el argumento según el cual no fueron tenidos en cuenta los siguientes documentos:

- *Memorando 20137100031573 del 15 de agosto de 2013*
- *El detalle de base de datos obrante en el CD anexo al memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013*

¹⁴ Folio 48 cuaderno principal

¹⁵ Folio 48 cuaderno principal

- El oficio 20132200247741 del 12 de diciembre de 2013

No obstante, para el Despacho no es admisible tal afirmación, dado que, como antes tuvo oportunidad de señalarse, las probanzas antes referidas permiten deducir que la autoridad accionada sí valoró en debida forma todos los elementos puestos de presente en la actuación administrativa en cuestión.

En efecto, en los memorandos de 15 de agosto de 2013, y 22 de agosto de ese mismo año, se indicó que después de realizar un cruce con los servicios que reportaron información financiera "a través de ORFEO", se remitía la relación de las sociedades que no cumplieron con la presentación oportuna de información financiera. Así mismo en los dos documentos se precisó que se adjuntaba la base de datos "discriminada por tipo de servicio donde se encuentra la información correspondiente a cada servicio de vigilancia". Igualmente, se señaló que la información enviada el 22 de agosto de 2013 reemplazaba a la enviada el 15 de agosto de ese año. De otro lado, en oficio de 12 de diciembre de 2013, la demandada le comunicó a la actora que existían méritos para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio en su contra.

En ese orden, es dable deducir lo siguiente:

(i) En la Resolución sancionatoria, en el acápite de análisis del cargo¹⁶, sí se analizó la prueba referente al memorando de 22 de agosto de 2013, misma que, como lo advirtió la accionada, reemplazaba la información contenida en el memorando de 15 de agosto de ese mismo año¹⁷, así se observa que la Superintendencia se pronunció en el siguiente sentido:

*"(...) Respecto del cargo único: la empresa asesoría, consultoría e investigación a seguridad privada denominada SLAM SECURITY LTDA presuntamente incumplió con su obligación de enviar los estados financieros del año 2012 antes del 30 de abril de 2013 la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, puesto que en la base de datos obrante en el CD anexo al memorando **20137100032363 del 22 de agosto de 2013 (fol 3)**, remitido por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se indicó que estos no fueron enviados a esta Entidad incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1999" (Se destaca).*

Adicionalmente, se advierte que en el estudio del cargo se precisó que, del análisis probatorio efectuado pudo comprobarse que la empresa *Slam Security* habría incumplido la obligación de enviar sus estados financieros.

(ii) En lo que atañe al oficio 20132200247741 del 12 de diciembre de 2013, de su revisión, se colige que, no corresponde a una prueba de la que se pueda inferir responsabilidad, sino, a un acto de trámite, por medio del que la Administración le comunicó a la sociedad actora lo siguiente:

"(...) del estudio y análisis del contenido del expediente, se ha establecido que existen méritos para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio. En consecuencia, se han remitido al grupo de sanciones las actuaciones adelantadas a su representada".

¹⁶ Folio 79 reverso cuaderno principal

¹⁷ Folio 49 cuaderno principal

De ese modo, es claro que, habida cuenta que, el aludido oficio tenía un contenido informativo, la autoridad demandada no tenía que efectuar su estudio en sede probatoria. En gracia de discusión, se advierte que, aunque sí se hubiera adelantado el estudio del oficio, dicha situación no hubiera cambiado la decisión sancionatoria. Por ende, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Por los argumentos antes expuestos, todos los cargos sometidos a estudio, deben negarse.

3.2- ¿infringió, la demandada, el principio de legalidad pues habría fundamentado la sanción en una norma que habría entrado en vigor con posterioridad a la ocurrencia de la supuesta infracción?

Para sustentar el presente cargo, el actor advirtió que, se le estaría exigiendo el cumplimiento de lo establecido en la Circular de 10 de julio de 2013, siendo que la presunta infracción se habría cometido el 30 de abril de 2013. De ese modo, estimó que el procedimiento ahí regulado, no se encontraba vigente para esa fecha, por lo que no le era exigible.

Así, se advierte que, la obligación que le fue exigida a la parte censora, fue el envío de información financiera hasta antes del 30 de abril de 2013. Por tanto, puede colegirse que, ante la omisión de envío del reporte financiero, la infracción se configuró desde el día siguiente, esto es, el 1 de mayo de esa anualidad.

Bajo ese razonamiento, se desprende que, la norma que debió aplicarse al caso concreto era la contenida en la Circular Externa 007 de 12 de marzo de 2012, pues es la que se encontraba vigente.

En ese contexto, para resolver, debe considerarse que en la Resolución sancionatoria fue precisado lo siguiente:

“(...) De acuerdo con las citadas normas, los servicios de vigilancia y seguridad privada antes del 30 de abril de cada año deben:

a) Enviar a la Superintendencia los estados financieros del año inmediatamente anterior.

b) Certificados por el Representante Legal y el Contador o Revisor Fiscal

*Es así como, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expidió las **Circulares Externas 007 del 12 de marzo de 2012 y 20137200000165 del 10 de julio de 2013, en donde se reguló lo concerniente al reporte de la información financiera, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Decreto Ley 356 de 1994. En dichas Circulares se establece que el reporte debe efectuarse en tres etapas, antes del 30 de abril de cada año:***

a) Registro vía web en el sistema que disponga la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

b) Validación por parte de contador o revisor fiscal de la información financiera reportada, a través de la página web.

c) Antes de la expedición de la Circular Externa 20137200000165 del 10 de julio de 2013, se requería el envío de comunicación suscrita por el representante legal y su revisor fiscal o contador certificando la información financiera reportada. De modo que, con la expedición de la citada circular, la certificación por parte del representante legal y su revisor fiscal o contador se debe efectuar a través de firma digital al momento de cargar la información y emitir el correspondiente aval por el revisor fiscal o contador.

Con base en las anteriores apreciaciones fueron analizados los argumentos esgrimidos por el servicio vigilado en su escrito de descargos, aclarando que la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa por un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente (...) (Se destaca)

De lo esbozado en precedencia se desprende que, el procedimiento que fue citado en la Resolución sancionatoria fue el de dos circulares, esto es, la No. 007 del 12 de marzo de 2012 y No. 20137200000165 del 10 de julio de 2013, normas en las que reguló lo atinente al reporte de la información financiera.

Así, en la Resolución en cita se precisó que, en vigencia de la Circular No. 007 de 2012, se requería el envío de la documentación suscrita por el representante legal y su revisor fiscal o contador, certificando la información financiera reportada. Y

posterior a la expedición de la circular señalada, se habría regulado que la certificación se debía efectuar a través de firma digital al momento de cargar la información y emitir el correspondiente aval.

En ese orden, se advierte que, lo único que cambió con la expedición de la Circular de 2013, fue la regulación referente a la manera de efectuar la firma por parte de los obligados, puesto que las dos circulares contenían la obligación de presentación del reporte financiero con antelación al 30 de abril de cada año.

Bajo ese razonamiento, se infiere que: (i) las dos circulares regulaban lo concerniente al deber de envío de los estados financieros antes del 30 de abril de cada año, y (ii) si bien, en la Resolución sancionatoria se citó una norma no vigente, ello resulta inocuo sobre la legalidad del acto sancionatorio, dado que sí se tuvo en cuenta la Circular No. 007 de 2012, que sí estaba vigente para la época de los hechos y, que, además, establecía la obligación por la que fue sancionada la actora. De ahí que la empresa actora estaba obligada a su cumplimiento. Por ende, el presente cargo se niega.

3.3¿Incurrió, la entidad demandada, en el vicio de falta de motivación en razón a que no precisó cuáles fueron los motivos que generaron la supuesta obstaculización de sus funciones por la presentación extemporánea de los estados financieros del año 2012 por parte la sociedad Slam Security Ltda., como tampoco precisó si, con la supuesta infracción, se habría lesionado o puesto en peligro el bien jurídicamente tutelado?

Inicialmente, debe precisarse que, los fundamentos de la Resolución sancionatoria No.20162200020967 de 1 de abril de 2016, fueron los siguientes:

"Cargo único: La empresa de vigilancia y seguridad privada investigada, al presuntamente incumplir con su obligación de enviar los estados financieros del año 2012, antes del 30 de abril de 2013, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, transgrede el artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994, incurriendo con ello en la falta grave establecida en el numeral 19 del Artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010."

Ese acto administrativo fue notificado personalmente el 10 de enero de 2014 al señor Harold Martin Lara Concha, identificado con cédula de ciudadanía 79.370.135. Representante Legal del servicio vigilado (folio 14 reverso). Respecto del cargo único: la empresa asesoría, consultoría e investigación a seguridad privada denominada SLAM SECURITY LTDA presuntamente incumplió con su obligación de enviar los estados financieros del año 2012 antes del 30 de abril de 2013 la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, puesto que en la base de datos obrante en el CD anexo al memorando 20137100032363 del 22 de agosto de 2013 (fo 3), remitido por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se indicó que estos no fueron enviados a esta Entidad incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 105 del Decreto Ley 356 de 199

"ARTICULO 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".

Así las cosas, la infracción del artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994 se tipifica como falta grave contemplada en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010

"Artículo 45. Faltas Graves. Son faltas graves las siguientes: (...)

19. No enviar por parte de las sociedades y cooperativas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada, antes del 30 de abril de cada año a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, los estados financieros del año inmediatamente anterior, certificados por el Representante Legal y el Contador Revisor Fiscal."

(...)

*Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto no es dable la aplicación del Principio de Eficacia, toda vez que la conducta endilgada se configuró en el momento en que omitió cumplir con el reporte de la información financiera, y **con ello se obstaculizó el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control** establecido en la norma ya referida sin que medie eximente de responsabilidad que justifique tal omisión, **se lesionó o puso en peligro el bien jurídicamente tutelado por la normatividad que enmarca los servicios de vigilancia y seguridad privada definido por el legislador, dado que la Entidad no conoció en su totalidad la documentación requerida de lo anterior concluye el despacho que los argumentos del servicio vigilado investigado no desvirtúan el cargo endilgado (...)**". (Se destaca).*

En ese contexto, se advierte que, de la revisión de la Resolución que impuso la sanción, se desprende que, se precisó que el cargo por el que fue sancionada *Slam Security* se fundamentó en el incumplimiento del artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994, referente a la obligación de enviar los estados financieros hasta el 30 de abril de cada año. Así, al incurrir en dicha omisión, se estableció que la actora había incurrido en la falta grave contenida en el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010.

Precisado lo anterior, se observa, que el actor estimó, que la accionada habría incurrido en falta de motivación de los actos enjuiciados, toda vez que no habría establecido los motivos que generaron la obstaculización de las funciones de la Superintendencia, ni se habría precisado puntualmente si se lesionó o si se puso en peligro el bien jurídico tutelado.

En ese tenor, el Despacho advierte que el argumento del censor no puede ser acogido, toda vez que, de la lectura del artículo 105 del Decreto Ley 356 de 1994 y el numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010, se desprende que la conducta sancionable corresponde a la falta de envío de información financiera antes del 30 de abril de cada año, de lo que se sigue que la motivación del acto sancionatorio solo se circunscribía a exponer lo referente al análisis de los supuestos de hecho de que tratan tales preceptivas sin que resultara necesario para la autoridad demandada desplegar una motivación diferente sobre asuntos que no hacían parte de la conducta tipificada en esa normativa. De ahí entonces, contrario a lo expresado por la actora, no era demandable de la Administración detenerse a explicar lo referente a la demostración de la obstaculización de las funciones de la Superintendencia, o precisar si se lesionó o puso en peligro el bien jurídico tutelado.

De ahí, que la omisión alegada por el actor resulte intrascendente, pues no vicia de falta de motivación el acto administrativo, toda vez que los actos administrativos materia de acusación fueron fundamentados en la argumentación pertinente a la subsunción de la conducta descrita en la normativa antes citada. Es por ello que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

3.4 ¿Desconoció, el ente de control, el debido proceso, por cuanto, no se habría pronunciado sobre los argumentos expuestos en el escrito de descargos, los cuales, dijo, darían cuenta de las causales de exoneración de la obligación supuestamente infringida?

Inicialmente, se precisa que, el censor edificó el presente cargo bajo el argumento según el cual, en la resolución sancionatoria, la Superintendencia habría omitido pronunciarse respecto a lo esgrimido por la actora en su escrito de descargos, atinente a que la empresa habría actuado bajo la “*convicción errada e invencible*” de que no estaba cometiendo falta alguna, puesto que, siendo que de conformidad con el artículo 6 del Decreto 356 de 1994, la obligación de envío de información financiera recaería privativamente en las empresas que prestan servicios de “*vigilancia fija, vigilancia móvil, escolta y transporte de valores*”, la demandante no estaría llamada a cumplir la obligación exigida, dado que su objeto social sería la consultoría.

Frente a tal planteamiento, este Juzgado estima preciso aclarar que la falta de pronunciamiento en torno a un argumento expuesto en la contestación de los descargos, no tiene la virtualidad *per se* de tornar el acto administrativo demandado en ilegal. Ello, en consideración a que una omisión en tal sentido no tiene el efecto jurídico de poner en tela de juicio los elementos probatorios con los que contó el ente de control, inspección y vigilancia para sancionar a la censora.

Más aún si se tiene en cuenta que las argumentaciones expuestas por el actor en vía administrativa, tampoco tenían asidero para variar la decisión de la administración en el sentido de no sancionarlo. Como quiera, que, contrario a lo estimado por éste, sí le era exigible la obligación de envío de dicha información. Toda vez que, de la revisión del numeral 19 del artículo 45 de la Resolución 2946 de 2010, se desprende que, la obligación de envío de la información financiera recae en todas las sociedades que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada. Y revisado el certificado de existencia y representación legal de *Slam Security*, se advierte que se señaló como actividad principal de la empresa: “8010 (ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PRIVADA)”¹⁸.

Habiéndose dilucidado lo anterior, y habida cuenta que *Slam Security Ltda.*, como empresa que desarrolla actividades de seguridad privada, debía cumplir con la obligación de envío de información financiera hasta antes del 30 de abril de cada año, debe precisarse que, el cargo planteado por el actor referente a las supuestas causales de exoneración en las que estaría inmersa la sociedad, por haber actuado bajo una “*convicción errada e invencible*”, se torna inocuo, dado que no tiene la entidad de invalidar la sanción, como quiera que aún de resultar cierta tal afirmación, lo cierto es que existen pruebas que comprometen su responsabilidad sobre la

¹⁸ Folio 3 cuaderno principal

remisión extemporánea de la información, tal como se lo analizó en el primer cargo, resuelto en precedencia. En consecuencia, el presente cargo debe negarse.

Colofón de lo aludido, se considera que la respuesta a los problemas jurídicos indicados ha de responderse en el sentido de señalar que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no incurrió en vicios que desvirtúen la legalidad los actos censurados. Por ende, todos los cargos de nulidad propuestos se niegan.

4. Conclusiones

En conclusión, como quiera que no se comprobó la configuración de las causales de nulidad propuestas por la parte demandante en su concepto de violación, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda, por no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña las Resoluciones: No. 20162200020967 de 1 de abril de 2016, No. 20172300018727 de 6 de abril de 2017 y 20172300025897 del 27 de abril de 2017, expedidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

5. 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 al demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de 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 autoridad 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. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

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

NOTIFÍQUESE¹⁹ Y CÚMPLASE


Gloria Doris Alvarez García
Juez

¹⁹ cmedina@slamsecurity.com.co ; aritwalt@gmail.com ; notificacionesjudiciales@supervigilancia.gov.co

Firmado Por:

GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA
JUEZ
JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
248335201910d7a5d5fab2e39dbafa9d2c8a0b42ca67ef2fa043892659f0e9c9
Documento generado en 16/07/2021 05:29:32 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>