

DEBIDO PROCESO-Aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Requiere de la existencia de procedimiento previo que garantice ejercicio pleno del derecho de defensa

Para que la Administración se sujete a las normas procedimentales y garantice la preservación del debido proceso, se requiere, como es lógico, que dicho procedimiento exista. Este principio adquiere especial relevancia en cuanto tiene que ver con el ejercicio de la competencia sancionatoria de la Administración, pues la existencia de un diseño procedimental previo garantiza el ejercicio pleno del derecho de defensa y permite el control de validez de la decisión sancionatoria. Ciertamente, la Administración Pública no puede respetar las garantías del debido proceso si el procedimiento administrativo sancionatorio no existe. En este sentido, para garantizar la satisfacción del principio de legalidad, a la ley no le basta con describir la conducta que considera reprochable, ni establecer la sanción que debe imponerse como consecuencia de la realización de la dicha conducta: a fin de garantizar el principio de legalidad de la sanción y de preservar los derechos al debido proceso y a la defensa del asociado, la ley también debe indicar el procedimiento aplicable.

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Facultad sancionadora

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Inexistencia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Aplicación por inexistencia de procedimiento

especial para imponer sanción/SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-
Imposición de sanción a quienes contratan servicios con empresas sin licencia de
funcionamiento, o que la tengan vencida

El artículo 91 del Decreto 356 de 1994 señala que la Superintendencia sancionará a las personas naturales o jurídicas o entidades oficiales que contraten servicios de vigilancia y seguridad privada con empresas que no tengan licencia de funcionamiento o que tengan vencida. No obstante, frente a la inexistencia de una normativa expresa e inequívoca que determine el procedimiento al que debe acogerse la Administración para imponer la sanción indicada, corresponde al intérprete acoger las normas generales sobre procedimiento administrativo, previstas en el Código Contencioso de la materia, con el fin de proceder a la imposición del correctivo correspondiente. A falta de una normativa expresa y específica que garantice la aplicación de un procedimiento administrativo determinado, corresponde al operador jurídico acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo para ejercer la competencia sancionatoria, sin que pueda concluirse que por la ausencia de una reglamentación concreta en la materia se abra un vacío legal reprochable desde el punto de vista constitucional.

Referencia: expediente D-6275

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 91 del Decreto 356 de 1994.

Actor: Klaus Andrés Prieto Lozada

Magistrado Ponente :

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., primero (1º) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Córdoba Triviño – quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Klaus Andrés Prieto Lozada, actuando en nombre propio, demandó, en su integridad, el artículo 91 del Decreto 356 de 1994.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 3 de mayo de 2006, inadmitió la demanda porque consideró que los cargos elevados contra la norma demandada eran insuficientes pues, aunque se indicó que la norma vulnera el debido proceso por falta de un procedimiento para imponer una sanción, no se indicó en la demanda por qué esto es así a pesar de la existencia de la Resolución 2595 de 2003 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada “por medio de la cual se establece el régimen de sanción para los servicios de vigilancia y seguridad privada” que establece de manera pormenorizada el trámite a seguir para la imposición de sanciones y los recursos que se pueden presentar contra éstas.

Con el fin de subsanar al demanda, el ciudadano demandante presentó escrito de corrección el 10 de mayo de 2006. Por haber sido subsanada en tiempo y por cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 25 de mayo de 2006, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar el proceso al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para que, si lo estimaran conveniente, se pronunciaran respecto de la exequibilidad o inexecuibilidad de la norma acusada.

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto del artículo contentivo de la norma acusada aclarando que éste fue demandado en su totalidad:

DECRETO 356 DE 1994

“Artículo 91. Las personas naturales o jurídicas o entidades oficiales que contraten servicios de vigilancia y seguridad privada, con empresas que no tengan licencia de funcionamiento, o que la misma se halle vencida serán sancionadas con multa que oscilará entre 20 y 40 salarios mínimos legales mensuales, la cual se impondrá por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y deberá ser consignada en la Dirección General del Tesoro a su favor.”

III. LA DEMANDA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El ciudadano de la referencia demanda en su totalidad el artículo 91 del Decreto 356 de 1994. El actor manifiesta que la disposición acusada vulnera los derechos consagrados en los artículos 2º y 29 de la Constitución Política, que tiene relación con los fines del Estado Social de Derecho y el debido proceso, por considerar que, para la actuación prevista en la norma demandada, no se estableció un procedimiento previo que permita al sancionado controvertir la sanción interpuesta por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En su escrito de corrección, el impugnante precisa que el procedimiento establecido en la Resolución 2595 de 2003 se aplica exclusivamente a las sanciones que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impone a las empresas que prestan el servicio de vigilancia y que no cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente; pero llama la atención en que el cargo que propone contra la norma demandada es distinto, pues hace referencia a la ausencia de procedimiento en el caso en que una persona natural o jurídica, no vigilada por esa Superintendencia, sea sancionada por contratar con una empresa de vigilancia, vigilada por la Superintendencia, que no cuente con licencia de funcionamiento o que la misma se halle vencida.

En consecuencia, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de la integridad del artículo demandado.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada el artículo 91 de la Ley 356 de 1994 no pone en peligro el derecho fundamental al debido proceso por las siguientes consideraciones:

1. Aunque el artículo 91 del Decreto-Ley 356 de 1994 no señala un procedimiento para la imposición de sanciones a los usuarios, el sistema normativo que regula a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sí determina un procedimiento que precede a la imposición de una sanción y se encuentra contemplado en la Resolución 2595 del 11 de diciembre de 2003.
2. El procedimiento contemplado en la Resolución 2595 del 11 de diciembre de 2003 resulta plenamente aplicable a la imposición de una multa impuesta en virtud del artículo 91 de la Ley 356 de 1994 con el fin de dar cumplimiento al artículo 29 de la Constitución Política.
3. Si en algunos eventos de la práctica administrativa no se aplica el procedimiento del Decreto 2595 del 11 de diciembre de 2003, obedece a una equivocada práctica por parte del funcionario y no a una inobservancia normativa desde el punto de vista del "SISTEMA DE NORMAS"

Por las anteriores consideraciones, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solicita que se desestime la solicitud del actor y se declare la exequibilidad de la norma demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para el Procurador, el problema jurídico que se plantea en la demanda es el de establecer si la decisión del legislador de autorizar a la Superintendencia de Vigilancia Privada la imposición de multas, a las personas naturales, jurídicas o entidades oficiales que contraten servicios de vigilancia y seguridad privada, con empresas que no tengan licencia de funcionamiento, o que la misma se halle vencida, desconoce el derecho al debido proceso, por cuanto no consagró un procedimiento previo que regulara la actuación administrativa que culmina en la imposición de una sanción pecuniaria.

Después de hacer un análisis acerca del derecho fundamental al debido proceso y su observancia en las decisiones administrativas, especialmente en el ejercicio del poder sancionatorio y de imposición de multas por parte de los órganos de control, como es el caso de las Superintendencias, el Ministerio Público considera lo siguiente:

1. La imposición de sanciones administrativas por parte del Estado, en ejercicio de su poder punitivo, no requiere de la determinación de un procedimiento especial para cada caso concreto porque existen reglas generales de procedimiento de la administración que se encuentran contempladas, de manera general, en el Código Contencioso Administrativo.
2. En caso de ausencia de una norma procedimental, con el objeto de imponer una multa, es obligatorio recurrir al Capítulo VI del Código Contenciosos Administrativo con el fin llegar a la producción de una decisión definitiva que vele por el derecho al debido proceso con preeminencia de los principios de defensa y contradicción, y con la posibilidad de ejercer plenamente las garantías procesales, a través de los correspondientes recursos.
3. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debe, ante la ausencia de regulación procesal sobre el trámite que debe adoptar para la imposición de una multa, sujetarse al procedimiento señalado en el Código Contencioso Administrativo y no actuar a su propio arbitrio.

4. El presunto vacío normativo que propone el accionante se puede llenar perfectamente con una interpretación sistemática de la normativa vigente, contenida en el Código Contencioso Administrativo.

5. La facultad sancionadora de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es legítima y, por mandato constitucional, debe desarrollarse conforme a las disposiciones que la someten al debido proceso dentro del ordenamiento jurídico colombiano; de lo contrario, se estaría ante un poder absoluto de la Administración y, probablemente, dentro del campo de la arbitrariedad que a todas luces se encuentra proscrito dentro de un Estado Social de Derecho.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Procurador General de la Nación considera que el artículo 91 del Decreto 356 de 1994 debe ser declarado exequible.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, es competente para resolver sobre la constitucionalidad el artículo 91 del Decreto 356 de 1994,. dado que el mismo tiene fuerza de ley.

El cargo de inconstitucionalidad que sustenta la demanda tiene como fundamento una alegada omisión legislativa relativa que se concreta en la supuesta falta de regulación del procedimiento administrativo sancionatorio al que deben someterse los particulares que contratan servicios de vigilancia y seguridad privada con empresas que la tienen vencida o carecen de licencia de funcionamiento.

El actor sostiene que la ausencia de procedimiento aplicable a las sanciones consignadas en la norma legal es contraria a los principios derivados del debido proceso (art. 29 C.P.) y al mandato de protección de los particulares por parte de las autoridades públicas (art. 2º C.P.)

Los reproches de la demanda fueron desestimados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada con el argumento de que el procedimiento por aplicar en los casos de la sanción administrativa prevista en el artículo demandado es el establecido en la Resolución 02595 del 11 de diciembre de 2003 “Por medio de la cual se establece el régimen de sanción para los servicios de vigilancia y seguridad privada”. A juicio de la Superintendencia, dicho procedimiento garantiza debidamente el respeto por las premisas del debido proceso y permite a los ciudadanos o a los usuarios de los servicios de vigilancia y seguridad privada expresar sus opiniones e interponer los recursos jurídicos correspondientes, usuarios que también son sujetos destinatarios de las normas que regulan los servicios de vigilancia privada.

Por su parte, la Procuraduría descartó la existencia de la aludida omisión legislativa, pero llegó a la conclusión de que el procedimiento consignado en el Código Contencioso Administrativo es el que debe aplicarse para la imposición de la sanción consignada en la norma demandada.

Pasa la Corte a determinar si la omisión legislativa señalada por el demandante realmente

existe.

3. Garantía del debido proceso en las actuaciones administrativas

Para empezar es preciso recordar que, tal como lo prescribe el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso es garantía de rango constitucional exigida tanto en los procesos judiciales como en los procedimientos administrativos. El principio indicado ha servido de base a múltiples pronunciamientos de la Corte¹, en los que la Corporación ha reiterado la importancia de preservar y exigir, en todas las actuaciones estatales, el respeto por las formas de procedimiento como garantía de orden e imparcialidad en el ejercicio de la autoridad pública.

Para la Corte, la garantía del debido proceso en todos los procedimientos públicos permite la realización efectiva de principios y derechos constitucionales como el de vigencia del orden justo y el derecho de defensa, además de que se erige en pilar fundamental de la protección de los derechos de los asociados frente al ejercicio arbitrario de la autoridad pública. Así, sobre este punto, en Sentencia C-540 de 1997, la Corte Constitucional dijo:

“El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten”.

“De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones².” (Sentencia C-540 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara)

Hecho el reconocimiento genérico de que el debido proceso es garantía exigible en todo tipo de actuaciones, la Corte ha hecho especial énfasis en la protección de su vigencia cuando se trata de procedimientos adelantados ante la Administración Pública. En la providencia citada se dijo que la aplicación del debido proceso en “los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija.³”⁴

En esa misma línea, la Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional sostuvo, por ejemplo, que la cobertura del debido proceso “se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos⁵”⁶. (Subrayas fuera del original)

Criterio similar acogió la Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional al admitir que, como manifestación del principio de legalidad, el principio del debido proceso administrativo se convierte en una limitante de las potestades asignadas a las autoridades administrativas, que busca canalizar su comportamiento de conformidad con parámetros

preestablecidos, en aras de preservar los derechos ciudadanos del abuso que el ejercicio de dichas competencias puede propiciar. En este sentido, la Sala advirtió lo que sigue:

“Siendo entonces un desarrollo del principio de legalidad, el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio de las potestades administrativas, en la medida en que las autoridades únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas en virtud de la Constitución o la ley. Ello ocurre, por una parte, porque conocerán de antemano cuáles son los medios para controvertir e impugnar lo resuelto en su contra, y por la otra, porque sabrán los términos dentro de los cuales deberán presentar las alegaciones y recursos procedentes a su favor”. (Sentencia T-982 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De los apartes jurisprudenciales transcritos se concluye, en primer lugar, que la Administración debe sujetarse las normas procesales establecidas para el ejercicio de sus competencias, pues la vigencia constitucional del debido proceso, aplicable también a las suyas, así se lo exige.

Ahora bien, para que la Administración se sujete a las normas procedimentales y garantice la preservación del debido proceso, se requiere, como es lógico, que dicho procedimiento exista. Este principio adquiere especial relevancia en cuanto tiene que ver con el ejercicio de la competencia sancionatoria de la Administración, pues la existencia de un diseño procedimental previo garantiza el ejercicio pleno del derecho de defensa y permite el control de validez de la decisión sancionatoria.

Ciertamente, la Administración Pública no puede respetar las garantías del debido proceso si el procedimiento administrativo sancionatorio no existe. En este sentido, para garantizar la satisfacción del principio de legalidad, a la ley no le basta con describir la conducta que considera reprochable⁷, ni establecer la sanción que debe imponerse como consecuencia de la realización de la dicha conducta⁸: a fin de garantizar el principio de legalidad de la sanción y de preservar los derechos al debido proceso y a la defensa del asociado, la ley también debe indicar el procedimiento aplicable.

De allí que la Corte Constitucional haya precisado en su jurisprudencia que la ausencia de un procedimiento diseñado para la imposición de una sanción constituye una omisión legislativa relativa censurable desde el punto de vista constitucional, pues dicho vacío empuja al asociado a un juicio sin ritualidades, fácilmente convertible en escenario de arbitrariedad.

Acorde con lo dicho, pasa la Corte a determinar si en el caso concreto existe el vacío legal que denuncia el demandante.

4. Procedimiento aplicable respecto a sanciones impuestas contra particulares y entidades públicas en los eventos contemplados por la norma acusada

La norma acusada establece la competencia de la Superintendencia para sancionar a las personas -naturales o jurídicas- y a las entidades oficiales que contraten servicios de vigilancia y seguridad privada con empresas no autorizadas para hacerlo o que no tienen una licencia vigente (art. 91 Decreto 356 de 1994).

Esta competencia es concordante con la que se otorga a la Superintendencia para adelantar “las investigaciones y diligencias necesarias conforme a la ley, por infracciones a las normas

que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada e imponer los correctivos y sanciones del caso, según la reglamentación aplicable”, y con la que asigna al Superintendente Delegado para el Control, para adelantar “las investigaciones por infracciones a las normas que regulan la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada e imponer los correctivos y sanciones del caso” (Art. 12-4).

No obstante, pese a que –por virtud del demandado artículo 91 del Decreto 356 de 1994- la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada está habilitada para imponer dichas sanciones, la disposición legal en cita no explica, no determina ni indica cuál es el procedimiento aplicable para la imposición de la misma.

En principio, esta circunstancia obligaría a considerar que la omisión del legislador produce una vulneración del derecho al debido proceso de los asociados, dadas las consideraciones teóricas señaladas precedentemente. No obstante, dicha conclusión sería inevitable si no fuera porque ha sido el propio ordenamiento jurídico el que ha previsto un procedimiento de origen legal, aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios, para regular las actuaciones de este tipo.

Ciertamente, el artículo 91 del Decreto 356 de 1994 señala que la Superintendencia sancionará a las personas naturales o jurídicas o entidades oficiales que contraten servicios de vigilancia y seguridad privada con empresas que no tengan licencia de funcionamiento o que tengan vencida. No obstante, frente a la inexistencia de una normativa expresa e inequívoca que determine el procedimiento al que debe acogerse la Administración para imponer la sanción indicada, corresponde al intérprete acoger las normas generales sobre procedimiento administrativo, previstas en el Código Contencioso de la materia, con el fin de proceder a la imposición del correctivo correspondiente.

Tal como lo sostiene el concepto del señor Procurador, a falta de una normativa expresa y

específica que garantice la aplicación de un procedimiento administrativo determinado, corresponde al operador jurídico acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo para ejercer la competencia sancionatoria, sin que pueda concluirse que por la ausencia de una reglamentación concreta en la materia se abra un vacío legal reprochable desde el punto de vista constitucional.

Así lo ha reconocido el propio Consejo de Estado al advertir que el procedimiento consignado en el Código Contencioso Administrativo es aplicable a los procedimientos que deba adelantar la Administración, a falta de procedimiento específico para el ejercicio de una competencia. Dicha posición ha sido reiterada en otros fallos de esa corporación⁹.

La Sala precisa previamente que los actos acusados tienen el carácter de administrativos y, por lo tanto, son del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, pues fueron expedidos en ejercicio de las funciones de policía administrativa atribuidas a las autoridades del orden municipal, por lo cual, sin lugar a dudas, constituyen actos administrativos.

Asimismo, cabe precisar que son diferentes los actos producidos en los juicios policivos de naturaleza penal o civil, de aquéllos que tienen lugar en ejercicio de las funciones de policía administrativa atribuidas a las autoridades tendientes a preservar el orden público en materia de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas. Estas actuaciones son administrativas, sujetas a control jurisdiccional, tal como sucede en el asunto sub lite.

Sin embargo, esas actuaciones administrativas están regidas por un procedimiento administrativo especial, por el procedimiento administrativo a que posteriormente se alude.

Así las cosas, le asiste razón al fallador de primera instancia cuando afirma que las normas contenidas en la primera parte del C.C.A. no son aplicables al asunto que ocupa la atención de la Sala. En efecto, el artículo 1º, inciso tercero del C.C.A., prescribe:

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En estas condiciones, ante la ausencia de una normativa procesal específica, el operador jurídico deberá aplicar el principio general contenido en el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo que literalmente señala:

ARTICULO 1o. CAMPO DE APLICACION. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

En relación con la aplicación de los procedimientos generales del Código Contencioso en ausencia de normativa especial que regule un trámite concreto, la Corte Constitucional ha dicho:

“3.2.3 Cabe precisar de otra parte que en esta materia la regulación contenida en el Código Contencioso Administrativo a que se ha hecho referencia no puede considerarse tampoco la única regulación posible de las actuaciones surtidas ante la administración.

“Como lo señala claramente el artículo 1° del código Contencioso Administrativo los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas y solo en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de la parte primera del Código Contencioso Administrativo que sean compatibles. Es decir que además del procedimiento general establecido en el Código Contencioso Administrativo dentro del cual se regula el derecho de petición existen procedimientos administrativos especiales a los que solo de manera supletiva se aplican las disposiciones del Código Contencioso Administrativo”.(Sentencia C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, con salvamento de voto del magistrado Jaime Araújo

Rentería)

Gracias a la aplicación de las normas generales que regulan el procedimiento, para la imposición de la sanción a que se refiere el artículo demandado, la Administración está obligada a observar las disposiciones del Código relacionadas con los principios que inspiran la función administrativa, con la oportunidad y modo de inicio de las diligencias, con la forma de notificar las actuaciones, con los recursos pertinentes, las oportunidades de audiencia del afectado, los términos en que deben resolverse las peticiones y, en general, aquellas normas del régimen general que resulten pertinentes para imponer la sanción cuya competencia fue otorgada por la ley.

De igual modo, es claro que la decisión que la Administración adopte en desarrollo del procedimiento sancionatorio descrito en el régimen general es susceptible de ser demandada en sede jurisdiccional por el interesado, en caso de que el mismo considere que alguna garantía fundamental para el derecho de defensa ha sido vulnerada en el trámite. Esta circunstancia constituye una seguridad adicional respecto del acogimiento de la Administración a las normas procedimentales que garantiza la validez del sistema.

Acorde con todo lo dicho, esta Corporación considera que si en principio asistió razón al demandante al considerar que no existía una disposición específica, diseñada para sancionar a los sujetos a que se refiere la norma, integrada la competencia sancionatoria con el procedimiento general consignado en el Código Contencioso Administrativo es procedente concluir que el régimen jurídico sí ofrece una alternativa procesal para quienes deben ser sancionados en virtud del artículo 91 del Decreto 356 de 1994 y que, por tanto, la aludida omisión legislativa no existe.

El argumento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada según el cual el procedimiento aplicable para la imposición de dichas sanciones debe ser el contenido en la Resolución 2852 de 2006, que tiene diseñado un ritual para tales efectos, no es de recibo para la Corte, pues dicho argumento no descansa en la interpretación de la voluntad de la ley, sino en la de esa misma autoridad administrativa que, por extensión, ha decidido que a falta de manifestación legal expresa, el procedimiento aplicable a dichos sujetos debe ser el mismo que aquella ha diseñado para los sujetos vigilados. En este sentido, pese a que la Superintendencia tiene un procedimiento sancionatorio específico para imponer correctivos a entidades y personas vigiladas, la falta de una disposición legal que remita a ese procedimiento para efectos de sancionar a los sujetos mencionados en la norma demandada impide desde el punto de vista constitucional utilizar la remisión sugerida por la Superintendencia.

En los términos prescritos, el cargo del demandante no prospera.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C -893 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO
RENTERIA

Referencia: D-6275.

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 91 del Decreto 356 de 1994.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones unánimes de esta Corporación, me permito aclarar mi voto a la presente decisión, por cuanto considero que esta sentencia deja sin resolver qué ocurriría si no existiera la norma que consagra la remisión a las normas generales del Código Contencioso Administrativo (art. 1º) para regular el procedimiento para ejercer la competencia sancionatoria de la administración, en caso de que no se establezca un procedimiento específico para ello, pues entonces sólo quedarían en este caso las resoluciones que expida la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Sentencias T-020 de 1998 M.P. Jorge Arango Mejía, T-386 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-009 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-1013 del 10 de diciembre de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

2 Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

3 Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Sentencia C-540 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1021 del 22 de noviembre de 2002.

6 Sentencia T-571 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

7 “Este principio de legalidad penal tiene varias dimensiones y alcances. Así, la más natural es la reserva legal, esto es, que la definición de las conductas punibles corresponde al Legislador, y no a los jueces ni a la administración, con lo cual se busca que la imposición de penas derive de criterios generales establecidos por los representantes del pueblo, y no de la voluntad individual y de la apreciación personal de los jueces o del poder ejecutivo” Sentencia C-559 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

8 Cfr. Sentencia C-211 de 2000 M. P. Carlos Gaviria Díaz

9 “2ª. Partiendo del hecho indiscutible de que los actos acusados, proferidos por la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, son el resultado de la actuación administrativa iniciada con ocasión de la introducción ilegal al país del vehículo objeto de decomiso, cuya propiedad radicaba en cabeza del actor, debe igualmente partirse del hecho de que dicha actuación, en principio, debe regularse por las normas contenidas en el C.C.A, de acuerdo con lo establecido en su artículo 1º, cuyo texto es como sigue: (...) Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.... 3ª. Como se dijo anteriormente, las normas previstas en el C.C.A. son aplicables, en principio, a todas las actuaciones administrativas seguidas por las entidades a las cuales se refiere el

precepto transcrito, a menos que, como lo dispone el inciso 2, se encuentren reguladas por leyes especiales". (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Seccion Primera, Consejero ponente: LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ. Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve. Radicación número: 5244 Actor: RUDESINDO ROJAS ROBLES)