



Honorables Magistradas y Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrada ponente: **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**

Palacio de Justicia, Calle 12 N° 7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

La Ciudad

Demandante: CÉSAR AUGUSTO CARDONA ORTIZ.

Referencia: Expediente **D-14742**. Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2181 de 2021 por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inciso 2°.

Los suscritos ciudadanos(a) **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; **WALTER PÉREZ NIÑO**, docente investigador de la Facultad de Derecho, miembro del Observatorio; y **ALLISON VALENTINA MURIEL ROJAS**, estudiante de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; actuando dentro del término ordenado en el Auto del 10 de mayo de 2022 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional, también, conforme al núm. 1, del art. 242 de la Constitución Política y el art. 7 del D.2067/91; presentamos la siguiente intervención ciudadana respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. NORMAS LEGALES DEMANDADAS

Ley 2181 de 2021

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar la seguridad de la cadena logística y prevenir delitos transnacionales, así como adoptar las buenas prácticas promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE regulando los procesos que requieren una adecuada evaluación y análisis de riesgos, en cualquier tipo de certificación pública o privada.

ARTÍCULO SEGUNDO. Ámbito de Aplicación. Los principios y disposiciones contenidos en la presente Ley serán aplicables y se limitarán exclusivamente a todas las personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que cuenten con licencia o credencial como consultor, asesor e investigador en



seguridad privada y que estén involucradas directa e indirectamente en la evaluaciones, análisis o gestión de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera, y que además se encuentren sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

ARTÍCULO TERCERO. Consultoría en Seguridad. Entiéndase por consultoría en seguridad, todas las actividades de interventoría a los contratos de vigilancia y seguridad privada; la auditoría y evaluación de riesgos en los procesos transversales dentro de una compañía; la elaboración, formulación, recomendación y adopción de un plan estratégico de riesgos; la elaboración de planes y programas relacionados con políticas, protocolos, organización, métodos y procedimientos de vigilancia y seguridad privada; y la prestación de la asistencia necesaria, con el fin de ejecutar dichas estrategias, planes, programas, protocolos y acciones preventivas o correctivas para prevenir los riesgos identificados y cumplir los objetivos indicados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y demás normas complementarias que regulen cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera.

ARTÍCULO CUARTO. Asesoría en Seguridad. Entiéndase por asesoría en seguridad, la elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral; estudios de seguridad física, inspecciones de seguridad; estudios de confiabilidad o de seguridad para la selección del personal; evaluaciones de riesgo personal; evaluación y selección de asociados de negocio; elaboración de matrices de riesgos; gerencias de riesgos.

ARTÍCULO QUINTO. Investigación en Seguridad. Entiéndase por investigación en seguridad privada, todas las indagaciones y averiguaciones de carácter privado); las investigaciones administrativas que se desarrollen a partir de la necesidad de un ente público o privado, para prevenir el fraude o cualquier otro riesgo que atente contra los intereses patrimoniales de cualquier entidad; y la debida diligencia para prevenir delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito, incremento patrimonial injustificado, entre otras conductas punibles relacionadas con cualquier figura o certificación pública o privada que así lo requiera.

ARTÍCULO SEXTO. Buenas Prácticas en Seguridad. La credencial de consultor, asesor o investigador en seguridad privada expedida a las personas naturales no podrá sustituir o reemplazar la licencia de funcionamiento expedida a las empresas asesoras, consultoras e investigadoras en seguridad privada, por la naturaleza del riesgo que dicho fenómeno podría generar.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Obligación de solicitud de licencia o permiso. Las entidades públicas involucradas en cualquier proceso de certificación tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Las entidades privadas involucradas en cualquier proceso de certificación tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

ARTÍCULO OCTAVO. Fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral. El Gobierno Nacional establecerá acciones encaminadas al fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral especialmente en lo relacionado con la protección de buques e instalaciones portuarias, tendientes a promover el comercio exterior, la facilitación del transporte y la competitividad del país, de conformidad con la normatividad marítima vigente y los convenios internacionales ratificados por Colombia.

ARTÍCULO NOVENO. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

II. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD

El demandante solicita declarar la inexecutable total de la Ley 2181 de 2021. Los cargos admitidos por la Corte los desarrolla el demandante de la siguiente manera.



Los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021 vulneran los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de Colombia. El derecho al trabajo se trasgrede para el demandante porque la ley deja sin fundamento las credenciales de los auditores, consultores e investigadores expedidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (en adelante SVSP). Indica, además, que la norma obliga a las empresas públicas y privadas a que solo pueden contratar los servicios de control de riesgos con las empresas sometidas a dicha superintendencia. También aduce que se desconoce la libertad de escoger profesión u oficio ya que la norma demandada establece que los únicos que pueden realizar labores de gestión de riesgos son las empresas acreditadas ante la SVSP dejando por fuera de este campo a miles de profesionales en gestión de riesgos.

La norma demandada vulnera los artículos 333, 334 y 336 de la Carta Política, por cuanto se desconoce la libertad económica. Según los demandantes esta ley permite la creación de un monopolio de funciones de seguridad en cabeza de la SVSP. El monopolio consiste en el favorecimiento a sus vigilados en un tema que no es de su resorte. Argumenta que las disposiciones se usan para intimidar, asustar, constreñir y obligar a las empresas públicas y privadas que deseen certificarse, a realizar sus actividades con compañías supervisadas por la misma SVPS, configurándose un intento de crear monopolio.

III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA

Este Observatorio le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUEBILIDAD CONDICIONADA** de la toda la Ley 2181 de 2021 “Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones”. Las razones de esta consideración se expondrán a continuación.

A. Sobre el trabajo y el derecho a escoger profesión u oficio

La protección del derecho al trabajo está en el art. 25 de la Constitución. Allí se preceptúa que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza de especial protección por parte del Estado; además, tiene que ser asegurado en condiciones dignas y justas.

El trabajo tiene un carácter intrínseco al ser humano para la realización y satisfacción de otros derechos. Ha sido tenido por la Jurisprudencia Constitucional como un valor, un principio y un derecho fundamental en un marco de Estado Social de Derecho. Particularmente la



Sentencia C-614 de 2009¹ refiere a que la protección del derecho no solamente cubija a los trabajadores dependientes, sino que también a los independientes, como quiera que todas las modalidades del trabajo lícito se encuentran encaminados a la consecución de la vida en condiciones dignas.

Además, sobre el derecho al trabajo la Corte, desde la Sentencia T-475 de 1992², indicó que:

“El derecho al trabajo, por su parte, garantiza al individuo la posibilidad de ejercer libremente una actividad económica con miras a asegurar su existencia material en un plano de sociabilidad. No sólo la actividad laboral subordinada está protegida por el derecho fundamental al trabajo. El trabajo no subordinado y libre, aquel ejercido de forma independiente por el individuo, está comprendido en el núcleo esencial del derecho al trabajo. La Constitución más que al trabajo como actividad abstracta protege al trabajador y su dignidad. La creciente intervención del Estado en la esfera de la personalidad, - principalmente por la complejidad de la vida económica, el desempleo, el desarrollo de la tecnología, el marginamiento y la pobreza- ha llevado al constituyente a consagrar y proteger este derecho fundamental de aplicación inmediata”³

Luego tenemos el art. 26 de la Constitución. Allí se preceptúa que todas las personas son libres de escoger profesión u oficio, pero le deja al Congreso por medio de la ley la tarea de establecer títulos de idoneidad. También le delega a las autoridades la función de inspeccionar y vigilar su ejercicio. La Constitución también aclara que las ocupaciones u oficios que no requieran de una formación académica son de libre ejercicio, salvo que impliquen un riesgo social.

Frente al art. 26, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que no pueden existir derechos subjetivos absolutos y en esa medida la escogencia de profesión u oficio está sujeta los requisitos, exigencias y limitaciones establecidas por el legislador⁴.

La Sentencia T-475 de 1992⁵ desde un primer momento señaló que:

“La libertad de escoger profesión u oficio constituye un límite para el legislador. La ley puede regular su práctica, más no le es lícito regular su escogencia. Esta distinción tiene especial aplicación respecto de las profesiones, cuyo ejercicio puede ser objeto de las competencias administrativas de inspección y vigilancia, así como de las ocupaciones, artes u oficios que pueden verse afectados por la intervención del Estado en diversos campos de la vida

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



económica y social. La escogencia de un oficio es una libertad civil de primer orden. Esta libertad constituye un derecho fundamental de aplicación inmediata que vincula a todas las autoridades. La libertad de opción para ocuparse en una determinada actividad o curso de acción es una manifestación específica del derecho al libre desarrollo de la personalidad y, como tal, goza de una doble protección como derecho a la autodeterminación laboral y como derecho a desarrollar libremente las vocaciones, aptitudes o habilidades personales”⁶

Sobre la capacidad de regulación estatal de las profesiones u oficios, la Corte⁷ señaló que ésta compromete dos ámbitos. El primer ámbito es de carácter personal: el Estado debe precisar quien es el titular del derecho y la relación que tiene la elección de escoger profesión u oficio respecto de otros derechos como el de autonomía personal y la dignidad humana. Este ámbito se encuentra más relacionado con la faceta íntima de escogencia de la profesión u oficio y limita la injerencia de intervención estatal. La segunda, en contraste, si permite que el Estado y el Congreso, mediante ley, cualifique la libertad individual mediante exigencias, requisitos o limitaciones. El Estado busca con esto garantizar el orden público, la seguridad, mitigar riesgos sociales o garantizar elementos propios de interés general como la justicia o el orden económico.

Sobre la facultad dada por la norma constitucional al Congreso, la Corte, en la Sentencia C-393 de 2006⁸, concreta la posibilidad de que el Congreso expida normas sobre: “(i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que —aun sin necesitar de formación académica— generan riesgo social y requieren un mayor grado de injerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer”⁹.

Desde esa perspectiva, la protección al trabajo es vista como una facultad de libertad de configuración que se le reconoce al Congreso para que este regule el derecho mismo y así armonizarlo con los postulados constitucionales. En esa línea “cualquier restricción o limitación a su ejercicio por parte del legislador, debe estar debidamente justificada y amparada en un principio razón suficiente, sin que resulte constitucionalmente admisible la expedición de una normatividad orientada a hacer nugatorio el precitado derecho, o lo que es igual, dirigida a afectar su núcleo esencial”¹⁰.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-475 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-939 de 1996. M.P. Mauricio Escobar Gil.



Para la Corte, el ejercicio de cualquier profesión u oficio conlleva responsabilidades frente al Estado y frente a la sociedad. Por ello, resulta consecuente que se les asigne a las autoridades la función de expedir y aplicar las normas que las regulan y controlan; tarea que a su vez deben desempeñar buscando ponderar las garantías constitucionales.

De esta manera, el Estado, si bien en un primer momento tiene el deber de no entrometerse en las actividades productivas, cuando existan razones que lo justifique y que estén amparadas por la Carta Política, puede restringir actividades valiéndose de sus potestades constitucionales.

B. De las libertades económicas

La Constitución ha adoptado un modelo de economía social de mercado. Por medio de este modelo las reglas de oferta y demanda deben estar dispuestas al servicio del progreso y del desarrollo de la economía nacional. Bajo esa perspectiva, la Corte Constitucional ha precisado dos elementos que lo caracterizan. En primer lugar, reconoce la importancia de una economía de mercado en la medida en que permite ejercer las libertades económicas por parte de quienes realizan actividades productivas. Esto se hace bajo el entendido de que la empresa es un motor del desarrollo y de la protección de los mercados además de ser una vía para conseguir la prosperidad de los habitantes¹¹. En segundo lugar, el modelo de economía social de mercado se somete a la función estatal de dirección general de la economía y la facultad de intervención de esta por parte del Estado a fin de poder manejar las fallas del mercado¹².

En particular el art. 333 de la Constitución reconoce las libertades económicas. La actividad económica y la iniciativa privadas son libres pero limitadas por el bien común, lo que faculta a las personas a realizar actividades económicas privadas según sus preferencias o habilidades para mantener o incrementar su patrimonio.

Estas libertades no se constituyen por sí mismas en derechos fundamentales. Según la Corte, son reconocidas a los particulares por motivos de interés público y el constituyente fijó límites concretos a su ejercicio: el interés social, el ambiente y el patrimonio de la Nación¹³. No obstante, tales libertades si pueden ser protegidas —e incluso predicar su fundamentalidad— cuando se encuentran en conexidad con un derecho fundamental¹⁴.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-965 de 2004. M.P Rodrigo Escobar Gil.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-965 de 2004. M.P Rodrigo Escobar Gil.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-151 de 1999. M.P Alejandro Martínez Caballero.



Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que existen dos formas en que se despliegan las libertades económicas: el derecho a la libre competencia y el derecho a la libertad de empresa¹⁵.

El derecho a la libre competencia está en el art. 333 constitucional. Allí se indica que la competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidad. La libre competencia tiene una faceta individual y una colectiva¹⁶. La individual se desarrolla en la prerrogativa de los empresarios a orientar su accionar empresarial y de producción a la conquista del mercado y supone las garantías de hacerlo sin barreras injustificadas, es decir, fuera de factores que impidan, dificulten o retrasen considerablemente el acceso de potenciales competidores a un mercado determinado. Estos obstáculos pueden ser jurídicos, estructurales, estratégicos, económicos y técnicos. En contraste, la colectiva, contiene el derecho de participar en el mercado en igualdad de condiciones en relación con los demás competidores. Estamos frente a una concreción del derecho a la igualdad que exige reglas de juego generales e impersonales, aplicables a todos los competidores e impide que la ley otorgue ventajas competitivas, privilegios injustificados, beneficios ilegítimos o imponga cargas diferenciadas e irrazonables que sitúen a uno de los competidores en una situación desigual¹⁷.

El derecho a la libre competencia, por otro lado, tiene el objeto de proteger la competencia en sí misma y el funcionamiento eficiente de los mercados. Se entiende que la existencia de mercados en competencia conduce a los consumidores a contratar con quien ofrezca las mejores condiciones, evitar las condiciones de monopolios, reducir los precios de los productores y asegurar la innovación¹⁸. Es un derecho, según el cual, se reconoce a los ciudadanos la facultad de realizar actividades económicas, de escoger las formas en que deben utilizar la producción de bienes y servicios, así como su gestión. Lo que se trata de proteger con este derecho es la libre iniciativa privada, entendida como la facultad para emprender y acometer una actividad económica lícita; y la libertad contractual, como la autonomía de la libertad privada que faculta a celebrar los acuerdos que requieran para el desarrollo de su actividad económica. Particularmente, en los ámbitos de celebrar contratos o no, permite determinar el contenido de sus obligaciones y derechos, así como el de crear relaciones obligatorias¹⁹.

Sobre la restricción de las libertades, como bien lo menciona el art. 333 de la Constitución, se configuran por la ley en tanto así lo exija en interés social, el ambiente y el patrimonio

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Vargas.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



cultural de la Nación. Además, el art. 334 sostiene que la dirección de la economía se encuentra a cargo del Estado y debe intervenir en las actividades económicas de explotación de recursos naturales, uso de suelo, producción, distribución uso y consumo de bienes y la prestación de servicios públicos y privados.

Respecto de la materia en la que se realiza la regulación o limitación de libertades económicas, se encuentra que, por una parte, puede ser llevada por distintas autoridades como el Congreso, el Presidente, los Ministerios, Comisiones de Regulación, etc, y mediante diversos instrumentos, como las leyes, los reglamentos y las resoluciones. Asimismo, estas entidades pueden hacer intervenciones: globales, cuando se incide en la economía como un todo; sectoriales cuando se relaciona un ámbito de la economía en particular; directas cuando se refiere a la intervención sobre la actividad de agentes económicos; e indirectas cuando recae sobre el resultado de dicha actividad. Particularmente sobre la finalidad de las intervenciones, pueden ser conformativas, si establecen requisitos de formalización y funcionamiento de actores económicos; finalística, en los casos en que la ley señale el cumplimiento de objetivos generales o metas a los actores económicos; y condicionantes cuando fijan reglas de juego de mercado o de un sector económico.

C. De la proporcionalidad como criterio para la restricción de las libertades.

En cuanto al derecho de escoger profesión u oficio, la Corte ha sostenido en la Sentencia C-076 de 2021²⁰ que la determinación de la constitucionalidad de las medidas que las limitan puede ser examinadas bajo el test de proporcionalidad con intensidad leve. De esta manera ha señalado en un caso en el que se limitaba el ejercicio a la profesión de la contaduría que:

“70. El examen intermedio de proporcionalidad se aplica “cuando una medida pueda afectar el goce de un derecho constitucional en su faceta negativa, esto es, respecto del deber de abstención que le corresponde al Estado, con el fin de precaver que con su acción se obstaculice o impida el ejercicio de un derecho.” Es lo que ocurre en el asunto en cuestión, **pues la norma demandada configura una intervención en el ejercicio de la profesión de la contaduría pública**, en tanto fija un límite máximo al número de sociedades por acciones en las que un contador puede desempeñarse como revisor fiscal.

71. Adicionalmente, en diversas oportunidades esta corporación ha acudido al examen de proporcionalidad de intensidad intermedia al revisar la constitucionalidad de medidas sobre las que el Legislador goza de amplia potestad configurativa, pero que a su vez restringen en cierta medida derechos fundamentales. Así, en sentencia C-442 de 2019, **al examinar una medida restrictiva de la libre escogencia de profesión u oficio**, además de otras garantías, la Corte señaló que **‘el test [de proporcionalidad] que [se] debe adelantar es el de intensidad**

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



intermedia, en el que la competencia regulatoria del Estado, por un lado, y la afectación a varios derechos fundamentales, del otro, pueden ser adecuadamente reflejados y valorados. En este escenario, en consecuencia, debe determinarse si existe una finalidad legítima e importante, y si el medio, además de no estar prohibido, es adecuado y efectivamente conducente para la consecución del fin' ” (Resaltado fuera de texto)

La jurisprudencia sobre el otro derecho denunciado como vulnerado, es decir la libertad de carácter económico, ha admitido de igual forma la posibilidad de evaluarse bajo el test de proporcionalidad de intensidad intermedia. En efecto, en la Sentencia C-056 de 2021²¹ se ha sostenido que:

“163. La Corte Constitucional ha sostenido que la constitucionalidad de las leyes de intervención económica debe ser valorada, por regla general, a partir del test de proporcionalidad de intensidad débil. Esto es así, dado que “la Constitución ha consagrado que la dirección de la economía corresponde al Estado” y, por ello, el juez constitucional “debe respetar las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política” y aplicar un criterio de escrutinio de “inconstitucionalidad manifiesta” . En virtud de este criterio, “sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma”. **Sin embargo, este Tribunal ha reconocido que es procedente aplicar un test de intensidad intermedia, por excepción, en aquellos eventos en los que (i) “existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”** o (ii) la medida objeto de escrutinio fija “reglas bajo las cuales un particular presta un servicio público” que, en principio, podrían impactar la prestación eficiente de dicho servicio y “afectar a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o a sujetos que gozan de especial protección constitucional” .

La demanda aquí estudiada versa sobre la restricción de derechos relacionados con la libertad de ejercer profesión u oficio y sobre una posible limitación del ejercicio de las libertades económicas sobre un grupo de personas en específico. Por ello, el análisis sobre la constitucionalidad de la medida se tiene que hacer teniendo en cuenta el juicio de proporcionalidad de grado intermedio. Luego, es necesario examinar si la medida i) responde a una finalidad legítima e importante; no está prohibida; ii) es adecuada y efectivamente conducente para lograr dicha finalidad; y iii) no es evidentemente desproporcionada²².

a) La medida responde a una finalidad legítima e importante.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021. M.P Paola Andrea Meneses Mosquera.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



La finalidad de la ley está en su artículo primero. Allí se señala escuetamente que la normatividad pretende garantizar la seguridad de la cadena logística y prevenir delitos transnacionales. A pesar de ello las finalidades se pueden encontrar en la exposición de motivos²³.

El Congreso dice que después del “11 de septiembre” se incrementó la necesidad de la seguridad. De allí nacen las primeras iniciativas con el fin de fortalecer la cadena logística internacional y la seguridad de los Estados Unidos.

Para ello, la Organización Mundial de Aduanas inició un programa internacional que estandarizó una serie de procesos en materia de seguridad para sus miembros. Ese programa lo denominó Operador Económico Autorizado (OEA). Esto con el fin de establecer niveles de seguridad y facilitar el flujo del comercio internacional, forjando alianzas con los sectores público y privado que permitan garantizar la seguridad de toda la cadena de suministro y construir relaciones de confianza. Además, señala que la confianza y seguridad entre los distintos interesados hace que se facilite el comercio. Así, explica que la adopción en Colombia de programas, como la OEA, se convierten en un acierto para entender las necesidades del comercio exterior y seguridad nacional.

Señala que la OEA fue implementada en Colombia mediante el Decreto 3568 de 2011. El decreto la define como la certificación que entrega la autoridad aduanera a las empresas que desarrollan actividades de comercio exterior. Agrega que la certificación tiene relevancia para el gobierno toda vez que este ha determinado otorgar beneficios a las empresas que decidan voluntariamente certificarse. Dichos auxilios consisten en ayudas para incrementar la competitividad y la seguridad de las empresas y el país frente a los delitos nacionales y transnacionales, especialmente el narcotráfico.

Agrega además que la OEA viene representando diversas dificultades que lo han convertido en apoyo en parte del comercio exterior a enemigo de este. Así, indica que desde la implementación de la OEA en 2011 en Colombia se ha evidenciado un crecimiento exponencial de las actividades ilícitas, puntualmente en los delitos transnacionales. Para demostrarlo trae a colación que en el año 2017 los ingresos por narcotráfico en Colombia equivalían al 5% del PIB y los del contrabando al 2% del PIB.

Asegura que en Colombia la OEA se ha desarrollado como un tema comercial y no se ha ponderado la importancia de la seguridad. Argumenta que la mala utilización de la

²³ La exposición de motivos se encuentra en:
http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_662.pdf



certificación OEA llevó en 2018 a que 35 empresas que cuentan con esa certificación se vieran perjudicadas por grupos al margen de la ley. De allí que dichas inconsistencias en los sistemas de seguridad se han convertido en una constante, facilitando la comisión de delitos.

Argumenta que, para certificar una gestión del riesgo real ante la DIAN y así calificar como OEA, no se exige que lo haga una empresa que esté vigilada y calificada por la SVSP siendo esto contradictorio porque el art. 3 del Decreto 356 de 1994 establece que las actividades de vigilancia y seguridad privada deben contar con permiso de dicha entidad. Tampoco se han determinado las características que deben tener los gestores de riesgo que pretenden documentar y administrar el sistema. Finalmente señala que el ingreso de Colombia a la OCDE ha permitido incursionar en un grupo de países con buenas prácticas que representan un alto porcentaje de comercio mundial.

Por ello, se puede concluir que el objeto y fin de la ley es constitucional porque esta pretende mejorar el comercio internacional, regulando a las empresas que certifican los riesgos en la cadena de suministro. En un contexto de globalización económica, y teniendo en cuenta los distintos fenómenos que han surgido en torno a la comercialización de objetos y sustancias prohibidas, es de vital importancia llevar a cabo los controles necesarios para mejorar dichos procesos que redundarán en el desarrollo del comercio y la protección de las personas.

b) La medida es adecuada y efectivamente conducente para lograr dicha finalidad

En esta parte se tiene que determinar si la restricción encaminada a que las entidades privadas que presten servicios de investigación en seguridad, asesoría en seguridad y consultoría en seguridad deben estar vigiladas y autorizadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Es relevante traer a colación las funciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, establecidas en el Decreto 2355 de 2006, por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Se establece que la entidad tiene como ámbitos de competencia la inspección, vigilancia y control de los siguientes servicios:

1. Vigilancia y seguridad en todas sus modalidades.
2. Transporte de valores.
3. Blindajes para vigilancia y seguridad privada.
4. Comunitarios y especiales de vigilancia y seguridad privada.
5. Capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.

Asimismo, es pertinente traer a colación el art. 2 del Decreto 356 de 1992 en el cual se califican como servicios de vigilancia y seguridad privada:



“[E]ntiéndese por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades de que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con este mismo fin”.

Ahora bien, la Circular 000006 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) señala como requisitos mínimos de seguridad para asociados de negocios:

- Monitoreo continuo de los asociados de negocio.
- Seguridad del contenedor y otras unidades de carga
- Controles de acceso físico.
- Seguridad Personal.
- Seguridad de los procesos
- Seguridad Física
- Seguridad en tecnología de la información.
- Entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas.
- Seguridad sanitaria y fitosanitaria.

Teniendo claro lo anterior, lo primero es enfatizar que en la gestión de certificación de Operadores Económicos Autorizados (OEA) tienen que concurrir una serie de aspectos, relacionados con la seguridad física, personal, controles de acceso y entrenamiento que son de la esfera de competencia de las Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Así la norma, al exigir que las empresas cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en temas de su competencia, es idónea con el fin planteado, en la medida en que implica el cumplimiento de protocolos que mejorarán la gestión de la cadena logística.

No obstante, la redacción de la norma no restringe la aplicación a los procesos relacionados con la cadena logística o con los Operadores Económicos Autorizados (OEA). La Ley demandada, según su artículo segundo, aplica para “todas las personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que cuenten con licencia o credencial como consultor, asesor e investigador en seguridad privada y que estén involucradas directa e indirectamente en la evaluaciones, análisis o gestión de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera” (Subrayado propio).

Esto puede implicar que las empresas que realicen actividades por fuera del proceso de aseguramiento de Cadena Logística se les pida autorización exclusiva y vigente de la



Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Esto contradice el fin con el que la norma fue expedida. Incluso da vía libre para que se exija anuencia de esta entidad en cuestiones que no le atañen, pues el artículo segundo especifica que no importa si se encuentran involucradas de manera indirecta en las evaluaciones, análisis o gestión de riesgos.

En segundo lugar, la Ley demandada no es congruente con los distintos conceptos y delimitaciones sobre seguridad. Para esto hay que examinar con detenimiento algunos artículos; el tercero dice:

“ [...] la auditoria y evaluación de riesgos en los procesos transversales dentro de una compañía; la elaboración, formulación, recomendación y adopción de un plan estratégico de riesgos (...) y la prestación de la asistencia necesaria, con el fin de ejecutar dichas estrategias, planes, programas, protocolos y acciones preventivas o correctivas para prevenir los riesgos identificados y cumplir los objetivos indicados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y demás normas complementarias que regulen cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera”. (subrayado fuera de texto)

En el artículo cuarto sostiene que:

“Entiéndase por investigación en seguridad privada, todas las indagaciones y averiguaciones de carácter privado); las investigaciones administrativas que se desarrollen a partir de la necesidad de un ente público o privado, para prevenir el fraude o cualquier otro riesgo que atente contra los intereses patrimoniales de cualquier entidad; y la debida diligencia para prevenir delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito, incremento patrimonial injustificado, entre otras conductas punibles relacionadas con cualquier figura o certificación pública o privada que así lo requiera (subrayado fuera de texto)”.

De igual manera en el artículo sexto se indica que:

“Buenas Prácticas en Seguridad. La credencial de consultor, asesor o investigador en seguridad privada expedida a las personas naturales no podrá sustituir o reemplazar la licencia de funcionamiento expedida a las empresas asesoras, consultoras e investigadoras en seguridad privada, por la naturaleza del riesgo que dicho fenómeno podría generar”. (subrayado fuera de texto)

Finalmente, el artículo séptimo de la norma demandada sostiene que:

“Las entidades públicas involucradas en cualquier proceso de certificación tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y



vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Las entidades privadas involucradas en cualquier proceso de certificación tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”. (subrayado fuera de texto)

En estos apartados resaltados de la norma se muestra la falta de idoneidad de la medida implementada. La redacción de la Ley 2181 de 2021 no solo no delimita su aplicación a la cadena logística conforme se aduce en la exposición de motivos, sino que hace una formulación general que puede afectar a otros sectores que están por fuera de esta parte de la economía, como el de la prevención de riesgos y en aspectos que no se encuentran dentro de la competencia de control inspección y vigilancia de la Superintendencia en mención.

Con todo, así fuera dentro del contexto de la cadena logística, la Ley contiene un contexto desbordado de la seguridad ya que en esta hay factores que no necesariamente comprenden las actividades que regula la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En la mencionada Circular 000006 del 16 de septiembre de 2016, se menciona, por ejemplo, asuntos que tiene que cumplir el OEA en cuanto la seguridad de los procesos relativos a: manejo, almacenamiento y transporte de carga en la cadena de suministro, seguridad en tecnología de la información en la cual se deben adoptar medidas que protejan el acceso no autorizado a la información, documentación de los sistemas informáticos y seguridad sanitaria y fitosanitaria. Según lo anterior, la norma obligaría que la gestión de riesgos de cada uno de estos sectores tuviera que ser por una empresa vigilada por la SVSP aun cuando no pertenecen al sector.

De lo anterior se puede concluir que este tipo de norma no es adecuada, ni efectivamente conducente para quienes presten servicios relacionados con gestión de riesgos y seguridad que no tienen que ver con el ámbito de jurisdicción de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Como consecuencia la norma es constitucional parcialmente y solo en relación con quienes presten servicios sobre los cuales la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pueda ejercer control, vigilancia y supervisión.

c) No es evidentemente desproporcionada

Teniendo en cuenta lo expuesto en párrafos anteriores, también se podría sostener que, respecto de las personas que ejercen actividades que deben ser supervisadas por la SVSP la norma no lesiona desproporcionadamente sus derechos, en la medida en que deben someterse a la inspección y vigilancia de la autoridad que la normatividad ha establecido con



competencia para ello.

Por otro lado, la desproporción si se encuentra cuando la norma establece el sometimiento de aquellas empresas involucradas en procesos de certificación, pero que se les exige la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Allí se menoscaba la libertad económica de las personas y empresas que desarrollan actividades de consultoría, asesoría e investigación que no están en la órbita de vigilancia y control de dicha entidad.

D. Conclusiones.

La norma demandada según su artículo primero y su exposición de motivos tiene como fin de asegurar la cadena logística y prevenir delitos transnacionales. Para ello restringe prácticas de consultoría, asesoría e investigación de seguridad, obligando a las empresas públicas o privadas involucradas en procesos de certificación a verificar que las empresas de las actividades indicadas cuenten con autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Aunque el Estado puede restringir derechos como la libertad de profesión u oficio o las libertades económicas, estas medidas deben estar basadas en criterios de proporcionalidad. En ese sentido, al examinar la Ley 2181 de 2021, se encuentra que la limitación planteada es parcialmente constitucional en cuanto cobija empresas especializadas en servicios de seguridad conforme la normatividad vigente.

No obstante, la Ley se excede por: i) no limitar en su redacción el ámbito de aplicación pues aunque en la exposición de motivos se indica que el fin de la norma apunta al mejoramiento de la cadena logística, la norma no se encuentra claramente delimitada, pudiendo con ello aplicarse a otras situaciones ajenas al propósito expuesto por el legislador; ii) la Ley limita actividades empresariales que no conciernen al ámbito de la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como la gestión de riesgo o la gestión de seguridad informática, y fitosanitaria. Por lo tanto, impone una carga desproporcionada para las personas y empresas que realizan estas actividades.

IV. PETICIÓN

Que declare la **EXEQUIBILIDAD** parcial de la Ley 2181 de 2021, en el entendido que la norma no aplica para aquellas personas y empresas que desempeñan actividades que se encuentran por fuera de las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.



Atentamente,

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Universidad Libre, Facultad de derecho, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso - Cel. 3153465150

C.C. 79.356.668 - observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co - jkbv@hotmail.com

WALTER PÉREZ NIÑO

Docente y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Universidad Libre, Facultad de derecho, Bogotá.

Correo: walter.perez@unilibre.edu.co

ALLISON VALENTINA MURIEL ROJAS

Estudiante y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Universidad Libre, Facultad de derecho, Bogotá.

Correo: allisonv-murielr@unilibre.edu.co