

La garantía de cumplimiento de la normativa colombiana de seguridad privada

The assurance of compliance with the private security law in Colombia

Ingrid Estíbaliz SÁNCHEZ DIEZ

Estancia de investigación postdoctoral. Universidad de Antioquia (febrero a noviembre de 2018).
(Trabajadora independiente en Colombia)

Colombia

Doctora en Derecho. Universidad de Salamanca
sigrid@usal.es

Fecha de recepción: 4 de junio de 2019.

Fecha de aceptación definitiva: 14 de octubre de 2019

Resumen

En el marco del análisis normativo de la regulación que rige el sector de la seguridad privada en Colombia cobra especial relevancia el modo en el que el poder público va a intentar garantizar que sus operadores, actividades y servicios se ajusten al marco definido en ella. Siendo la coerción a través de un sistema sancionador adecuado y la existencia de un

Abstract

The normative analysis of private security in Colombia requires paying attention to the way in which the public power guarantees that its operators comply with the law.

The sanctioning system and the department destined to control are the two tools of the State to ensure compliance with the rule of law.

órgano destinado a la vigilancia, supervisión y control las dos herramientas principales con las que el Estado cuenta para certificar la sujeción del sector a la norma, dedicamos este trabajo al estudio de su regulación en Colombia para determinar si hay en ella elementos que puedan contribuir a un inadecuado funcionamiento del sector.

Palabras clave: Seguridad privada; regulación; sistema sancionador; órgano público de control.

This work studies the way in which these tools are regulated in Colombia.

Key words: private security; regulation; sanctioning system; supervisory organ.

INTRODUCCIÓN

Los operadores privados de la seguridad están siendo objeto de la atención de organismos y entidades internacionales en diversos entornos geopolíticos.

La desconfianza y los temores que la prestación de servicios de seguridad por parte de particulares despierta queda evidenciada por el interés en las regulaciones que rigen la actividad.

La prevención que demuestra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto a la posibilidad de que determinados servicios de seguridad privada muten hasta la configuración de auténticos ejércitos privados en el entorno de América Latina y el Caribe¹ se manifiesta de forma constructiva en iniciativas como la liderada por el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF)² o la impulsada por el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)³, destinadas a concienciar a los Estados de la importancia de disponer de un marco legal que sea efectivo para lograr un funcionamiento del sector que garantice prestaciones con capacidad para contribuir a la protección y defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Este trabajo se ocupa de una de las secciones que configura el análisis normativo del sector de la seguridad privada en Colombia.

1 *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Producción editorial PNUD, noviembre 2013, 150.

2 2016: Guía legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privada. Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Ginebra: DCAF.

3 *Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo*. Publicación de las Naciones Unidas, 2011.

Una labor desempeñada como imprescindible paso inicial de la investigación que culminará con la propuesta de un modelo de seguridad privada con capacidad para contribuir a la seguridad colectiva.

La tarea de estudiar la normativa que regula al sector en Colombia, intentando identificar si hay presentes en ella elementos vinculados a su propia arquitectura que hagan aconsejable su modificación, responde a la concurrencia de dos circunstancias que, al coincidir, lograron reavivar el debate acerca de la regulación de la seguridad privada: el archivo del Proyecto de Ley 195/2016 C, la propuesta de reforma del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada de 1994 que más cerca ha estado de ser aprobado⁴, y la inclusión de varias referencias a la pertinencia de reformar la normativa de seguridad privada en el «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera»⁵.

Convencidos de que la elaboración de un nuevo marco jurídico debe partir del conocimiento de las carencias, falencias y elementos disfuncionales que pudieran estar presentes en la regulación vigente, enfrentamos el análisis normativo dispuestos a determinar (a través del estudio de la legalidad y de la técnica legislativa empleada en la producción de las normas que configuran la regulación del sector en Colombia) si sus disposiciones presentan disfunciones que puedan contribuir a la generación o profundización de distorsiones en el funcionamiento del sector.

En este artículo presentamos la parte del estudio dedicada a los medios de los que el poder público dispone para asegurar que los operadores privados de la seguridad se ajusten al ordenamiento jurídico y presten sus servicios conforme a los límites y los márgenes dentro de los que el Estado les sitúa a través de la regulación de la actividad.

Tal y como indicaba la primera ley que reguló la seguridad privada en España⁶, y que fue emitida solo dos años antes que el vigente estatuto colombiano, la Administración necesita un instrumento sancionador debidamente regulado con el objeto de poder realizar un control eficaz de la actividad.

Esta norma considera al régimen sancionador «la clave de arco para garantizar el cumplimiento de las finalidades del ordenamiento global de la seguridad privada»⁷.

4 Estamos haciendo referencia al Proyecto de Ley 195/2016 C, por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones. Texto que logró un importante consenso en el Senado y vio abortada su gestación cuando quedaban escasos trámites para su aprobación.

5 Apartado 3.4 del punto 3 denominado «Fin del conflicto». El texto del Acuerdo se refiere al sector de la vigilancia y la seguridad privada en el apartado dedicado a las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres.

6 Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. Derogada por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

7 Apartado sexto de la exposición de motivos de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

Nos atrevemos a corregir al legislador de 1992 y añadimos que la garantía de cumplimiento precisa también de la existencia de un órgano de supervisión y control eficiente y eficaz.

Basados en los argumentos anteriores dedicamos el primer apartado del texto al sistema sancionador recogido en la regulación colombiana vigente. Un análisis destinado a identificar si la normativa contiene todos los elementos esenciales para la configuración de un completo sistema sancionador, así como si estos están correctamente configurados; si se les ha dotado del rango normativo suficiente y cuentan con la estructuración precisa.

La segunda parte la protagoniza la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el órgano de control público de la actividad. En ella estudiamos cómo se configura e intentamos determinar si las normas que la crean y definen contribuyen a la institución de una entidad competente para satisfacer la labor asignada.

Conscientes de que en el desempeño de su función pueden influir factores que no necesariamente deriven de su construcción normativa, en este apartado hemos añadido al análisis jurídico la consulta a profesionales cualificados que nos han aportado su visión acerca del desempeño de la entidad.

El trabajo realizado en esta investigación tiene un carácter esencialmente doctrinal y hermenéutico. El conocimiento obtenido y las conclusiones a las que se han llegado son consecuencia de la labor de estudio, análisis e interpretación de las normas y la jurisprudencia que regulan las materias objeto de atención del trabajo, así como de la aproximación, consideración e incorporación de las reflexiones realizadas por otros juristas.

Como complemento a los resultados obtenidos del análisis normativo de la regulación vigente se ha recurrido a la técnica del estudio comparado, tomando como referencia el Derecho español por las conexiones jurídicas de carácter histórico existentes entre ambos países y la evolución paralela que las actividades estudiadas han seguido en ellos, y a la aproximación a las propuestas legislativas más recientes que han intentado modificar el marco legal actual. El objeto de recurrir a estos referentes lo constituye la finalidad de procurar identificar cuál es la línea evolutiva que van a seguir las actividades estudiadas a través de las configuraciones legales que proponen estas normas.

1. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

Para poder hablar de la existencia de un régimen disciplinario que concluya con la posible imposición de sanciones es necesario identificar si en las normas se incluyen algunos elementos que le son esenciales.

Es fundamental que la normativa incorpore un catálogo de obligaciones o deberes que los distintos actores del sector objeto de regulación estén impelidos a cumplir con la finalidad de garantizar su adecuado funcionamiento.

La inclusión de estas directrices estará justificada siempre y cuando se pueda establecer un nexo causal entre la obligación o el deber que imponen a un sujeto y su necesidad para que el sistema regulado (en este caso la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada) cumpla satisfactoria y eficazmente con las finalidades establecidas, sin afectar negativamente al funcionamiento de otros sistemas o sectores y sin vulnerar o poner en peligro los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

El listado de deberes y obligaciones va a servir como base para la determinación de aquellas conductas que la norma considera inadecuadas por afectar negativamente al sistema objeto de regulación. Normalmente, consistirán en distintas modalidades o medios de incumplimiento de las prescripciones preceptivas. Se configurará así un catálogo de infracciones.

A las infracciones les corresponderá una respuesta que, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, conviene que esté incluida en la misma norma y corresponda de forma clara y precisa a cada una de ellas o a cada categoría que el regulador haya establecido.

Tendremos así un catálogo de sanciones correlativo al previamente referido catálogo de infracciones.

Para completar el régimen –una vez que contemos con obligaciones y deberes que configurarán las infracciones cuya respuesta prevista constituirán, las sanciones correspondientes–, es preciso diseñar un procedimiento sancionador destinado a regular –con el máximo nivel de garantías exigidas por el ordenamiento jurídico vigente– la imposición de las sanciones.

Acudimos a la regulación colombiana del sector de la seguridad privada y localizamos, en el conjunto de todas las normas y disposiciones que la configuran, la totalidad de los elementos que hemos considerado necesarios para la configuración de un sistema disciplinario y sancionador.

Sin embargo, observamos algunos problemas relativos a la sistemática y a la técnica de producción normativa que, estimamos, pueden generar importantes disfunciones.

El principal factor que debemos tomar en consideración es que las disposiciones relativas al régimen sancionador no están apenas contenidas en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y su desarrollo no se establece a través de un decreto reglamentario, sino que únicamente aparecen en resoluciones emitidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En virtud de lo dispuesto en el Decreto 2355 de 17 de julio de 2006 le corresponde al citado organismo «ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada»⁸ y entre sus funciones se incluye la de «expedir

8 Artículo 2.º del Decreto 2355, de 17 de julio de 2006, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

la reglamentación relacionada con la utilización de equipos, medios y elementos utilizados por los vigilados para el desarrollo de sus labores»⁹, pero en absoluto encontramos referencia alguna a la atribución de facultades para el desarrollo normativo de materias esenciales como el catálogo de conductas que serán consideradas infracciones, las sanciones aplicables o el procedimiento sancionador.

La propia Superintendencia, en los considerandos que dan comienzo a las resoluciones, se arroga la capacidad para dictar las disposiciones emitidas con base en lo dispuesto en el artículo 4.º numeral 13, el cual le asigna las funciones de «instruir a los vigilados sobre las disposiciones que regulan su actividad, fijar criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación».

Es obvio, sin embargo, que esta atribución queda delimitada a la asistencia para la comprensión, a la aclaración de conceptos y a la interpretación normativa de disposiciones que ya estén contenidas en los decretos. La labor de difusión, explicación y clarificación de la regulación del sector no implica la capacidad de elaboración normativa, de creación de disposiciones, ni de desarrollo detallado de las normas de rango superior. La instrucción (capacitación, difusión, formación) a los vigilados se ha de realizar respecto a las disposiciones, que regulan su actividad (es decir, a las normas ya vigentes respecto a las que se podrá brindar una interpretación, pero no modificar) y la fijación de criterios técnicos y jurídicos ha de aludir al establecimiento de herramientas que aclaren o maticen lo ya dispuesto. De lo contrario, si el autor del decreto quería conferir a la Superintendencia capacidad para la creación de disposiciones regulatorias, no debería haber usado el término criterio –que tiene connotación de elemento valorativo–, sino una palabra que aluda a la normatividad.

El problema fundamental se plantea respecto a la auténtica regulación legal que la Superintendencia, una entidad sin capacidad normativa¹⁰, realiza del procedimiento sancionador.

Mientras que el grueso de la Resolución por la que se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada¹¹ se limita a refundir las principales normas vigentes que

9 Artículo 4.º 1. del Decreto 2355, de 17 de julio de 2006, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

10 Como veremos en el punto 2 de este trabajo, en la estructura del poder público en Colombia, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada constituye un organismo adscrito a la rama ejecutiva o administrativa del poder público, inserta en el Ministerio de Defensa Nacional, con funciones de inspección y vigilancia y a la que no se atribuye potestad normativa ni a través de la Constitución Política ni de una ley. RODRÍGUEZ, L. 2017: *Estructura del poder público en Colombia*. Decimoquinta edición. Bogotá: Editorial Temis, 97 y 98.

11 Resolución 2852 de 8 de agosto de 2006, modificada por la Resolución 3856 de 14 de septiembre de 2007, la Resolución 1234 de 3 de abril de 2008 y la Resolución 2946 de 29 de abril de 2010.

regulan la materia (lo que es un loable intento de sistematización en aras de una mayor seguridad jurídica, pero que por respeto a la jerarquía normativa debería desarrollarse a través de una norma de rango igual o superior a la norma de mayor rango legal a cuya fusión se procede) o a desarrollar algunos capítulos incorporando especificaciones detalladas que no afectan a los conceptos genéricos expuestos en los decretos¹², el Título IX –dedicado al régimen sancionatorio– introduce temas relevantes que no se contemplan ni en el Decreto Legislativo 356 de 1994, por el que se emite el Estatuto, ni en el 2187, que lo reglamenta.

Nos estamos refiriendo a elementos como la atribución de la titularidad de la potestad sancionadora al propio superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada y al Superintendente Delegado para el Control (artículo 144 de la Resolución 2852), al establecimiento detallado del procedimiento (capítulo II del Título IX) y a la relación tanto de los tipos de sanciones y su graduación, como del catálogo de aquellas conductas que serán consideradas infracciones (capítulo III).

Es necesario recordar que la posibilidad de establecer sanciones corresponde a la competencia del derecho administrativo sancionador; una de las dos manifestaciones del poder punitivo del Estado junto con el derecho penal¹³.

Sin la gravedad de la pena, puesto que sus sanciones no afectan de forma esencial a los derechos fundamentales y no comprenden la posibilidad de la privación de libertad, no debemos olvidar que suponen una coerción con capacidad de privar de derechos a los ciudadanos y que, como tal, la posibilidad de su imposición debería contenerse en una norma de rango legal.

Así lo entiende SANTOFIMIO GAMBOA quien nos recuerda que «constituye presupuesto básico de las estructuras garantísticas del Estado de Derecho, el de la legalidad previa de las descripciones fácticas reprochables y punibles»¹⁴. Reflexión inserta en la disquisición que dedica al procedimiento administrativo sancionador y en la que analiza la Sentencia de la Corte Constitucional C 125 de 2003 para advertir que la corporación establece que las conductas sancionables «no solo deben estar descritas en

12 Nos referimos, por ejemplo, al capítulo II del Título II en el que se contiene la regulación específica y detallada de la infraestructura mínima que deben tener las escuelas y los centros de capacitación o al Título III, dedicado al adiestramiento canino y servicio con medio canino.

13 La tesis de la identidad sustancial entre el ilícito administrativo y el ilícito penal y la consideración de que la potestad sancionadora de la Administración forma parte del poder punitivo del Estado ha sido defendida en España por GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ y consolidada por la jurisprudencia. GARCÍA ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2004: *Curso de Derecho Administrativo II*. Novena edición. Madrid: Thomson-Cívitas, 163-166.

14 SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. 2017: *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 473.

una norma previa (tipicidad), sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa»¹⁵.

El grueso de estas disposiciones debería estar contenido de manera sistemática en el Decreto 356 de 1994 y su detalle en el reglamento que lo desarrolla.

Sin embargo, lejos de solventarse la cuestión a través de la reforma del Decreto legislativo, cuando se estimó pertinente la revisión de lo dispuesto en el año 2006, la Superintendencia asume el control y dicta una nueva resolución –la 2946 de 29 de abril de 2010– por la que se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se regula nuevamente sobre el régimen sancionatorio (Título IV), derogando lo dispuesto en la resolución anterior.

Siendo la comprobación de lo aquí advertido uno de los ejes de este apartado, también hemos detectado, a través del análisis normativo, vacíos e incongruencias que, estimamos, pueden afectar a la correcta configuración jurídica del sistema sancionador del sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia.

Vamos a referirnos a todo ello en cada uno de los apartados de este comentario.

1.1. Principios, deberes y obligaciones que rigen la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada

Acudimos en primer lugar a la norma de mayor rango legal (el Decreto 356 de 1994, el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada) y encontramos, tal y como esperábamos, un catálogo contenido bajo la denominación que da nombre a este epígrafe.

Se recoge en un Título V que dedica en exclusiva a esta materia y que contiene únicamente dos artículos:

El artículo 73, en el que se determina el objetivo de la vigilancia y seguridad privada.

El artículo 74, que, a través de 31 epígrafes, establece cuáles serán esos principios, deberes y obligaciones a los que se refiere el regulador con el nombre del título.

Y, además, debemos revisar las normas que desarrollan este Estatuto puesto que vamos a encontrar en ellas listados semejantes, aunque no idénticos.

Las disposiciones que incluyen prescripciones de preceptivo cumplimiento que hemos localizado en el Decreto 2187 de 2001, que reglamenta el Estatuto, no nos generan mayores problemas puesto que estimamos que son propias del desarrollo normativo. Establecen directrices para el buen funcionamiento de aspectos muy concretos –como, por ejemplo, las condiciones de trato y cuidado que deben observarse con los animales

15 *Ibidem*, 474.

en los servicios con caninos¹⁶ que consideramos adecuado que no se incluyan en la norma que establece el marco genérico de la vigilancia y la seguridad privada.

Sin embargo, sí nos preocupa la Resolución 2946, 29 de abril de 2010, por la cual se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

La razón es que esta incluye su propio catálogo de deberes y que no es idéntico al contenido en el Estatuto.

La Resolución, que modifica los Títulos VII –Control e Inspección–, VIII –Régimen de Quejas– y IX –Régimen Sancionatorio– de la Resolución 2852, de 8 de agosto de 2006, por la cual se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada, va más allá que esta al incluir en el capítulo II del título dedicado al Régimen Sancionatorio dos artículos contenedores de principios (el 38) y deberes (el 40) que la resolución modificada no contenía.

El artículo dedicado a los principios no presenta mayores problemas, pero encontramos inconvenientes cuando advertimos que el regulador ha resuelto completar la normativa del régimen sancionador sin tomar en consideración que está ya esbozada en el Estatuto y que, al ser esta una norma de rango superior, todas las disposiciones introducidas por la Resolución que la contradigan o no se ajusten al Decreto Ley generarán graves problemas en cuanto a su legalidad, al romperse el principio de jerarquía normativa.

Así, la resolución incorpora un artículo 40 que establece aquellos deberes que los operadores privados observarán en la prestación del servicio, cuando el Estatuto ya los incluye en su artículo 74.

Para evitar complicaciones, el redactor del texto podría haber remitido al citado artículo del Estatuto o, en su caso, haberlo transcrito. En ese supuesto, incluso, podría resultar aceptable que incorporara aclaraciones o interpretaciones aconsejables de alguno de sus preceptos. Sin embargo, la Resolución 2946 opta por redactar su propio catálogo introduciendo en él 23 epígrafes en lugar de los 31 que conforman el artículo 74 del Decreto 356.

Se puede afirmar que la Resolución 2946 de 2010 pretende mejorar sistemáticamente una recopilación de deberes y obligaciones que, además de desordenada, en algunos aspectos se muestra redundante y desactualizada (recordemos que el Estatuto se promulga con 16 años de antelación a la Resolución). Una compilación –la del Decreto 356– que refleja la desconfianza que provocan los servicios de seguridad privada como posible fuente de inseguridad, olvidando reflejar aspectos esenciales de su vertiente empresarial.

La Resolución, sin embargo, introduce disposiciones relativas a la protección de los usuarios en calidad de consumidores y a la defensa de la leal competencia en el

16 Artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2187, de 12 de octubre de 2001, por el cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

sector (numerales 8, 9 y 21 del artículo 40 de la Resolución 2946 de 2010), que van más allá de la mera obligación de cumplimiento de contrato y atención a las reclamaciones de los usuarios que incluye el Estatuto (en los puntos 18 y 19 del artículo 74 del Decreto 356 de 1994).

Y también incorpora dos prescripciones genéricas, el cumplimiento de las normas laborales y de gestión empresarial (epígrafes 17 y 18), que recopilan los apuntes parciales que respecto a las condiciones de los trabajadores hacía el Estatuto (entre otros en los números 23, 26 y 27) y que contribuyen a configurar un sector profesionalizado y riguroso.

Analizando ambos listados en paralelo encontramos que algunas de las disposiciones tienen el mismo objeto y finalidad, pero de estas solo un número muy reducido presenta redacciones que no generan la posibilidad de ser interpretadas de manera distinta.

Y encontramos una larga serie de artículos que comparten inspiración, pero cuyas redacciones pueden generar distintos resultados en cuanto a su aplicación.

Estimamos de interés las divergencias identificadas entre ambos catálogos de deberes y obligaciones porque su comparación evidencia una evolución, producto de la asunción de una trayectoria de 16 años de prestaciones, que debería quedar plasmada en una auténtica reforma legal.

Recoger esta evolución en una resolución de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada tiene consecuencias más relevantes que la confusión del interprete cuando descubre matices importantes en una disposición de rango inferior a aquella –el Estatuto– que se demuestra redundante, poco sistemática, incompleta o desactualizada.

Es importante porque el artículo 76 del Estatuto, cuando hace referencia a las sanciones, establece que estas se impondrán cuando los sujetos a la norma infrinjan las disposiciones del Decreto y, en especial, las contenidas en los Títulos V y VII (Principios, deberes y obligaciones y disposiciones comunes). Lo cual, a falta de un catálogo de infracciones, determina que el incumplimiento de las obligaciones y deberes hará a su responsable acreedor de una sanción, constituyéndolas en la práctica en los tipos cuya violación será castigada.

Por su parte, la Resolución sí que diseña e incorpora un auténtico compendio de infracciones (a las que denomina faltas) en sus artículos 44, 45 y 46. Y, aunque no realiza el esfuerzo de organizarlas en función de quién será el autor al que pueda achacársele la responsabilidad de su comisión (no distingue entre aquellas que puedan llevar a cabo las empresas, las que exijan la autoría de un trabajador o las que pueden cometer los usuarios o clientes), sí las agrupa en función de su gravedad.

Las faltas están basadas en los deberes y obligaciones que incluye la propia Resolución, configurándose la mayoría de ellas por la descripción concreta y detallada de distintas conductas que suponen la vulneración de uno de los deberes o el incumplimiento de alguna de las obligaciones.

1.1.1. Derecho comparado. El ejemplo español en esta materia

Sin entrar a establecer una comparación entre el catálogo de deberes y obligaciones que proponen las regulaciones de cada uno de los países, ya que estos estarán fuertemente vinculados a una naturaleza que no se concibe de igual modo en España y en Colombia¹⁷, sí consideramos adecuado tomar como referente el modelo de estructuración que propone el legislador español para esta materia.

En la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada los deberes y obligaciones esenciales, los básicos y estructurales, se denominan principios rectores y prohibiciones y se recogen respectivamente en los artículos 8 y 10, ubicados en el capítulo I – Disposiciones comunes– del Título Preliminar, dedicado a las disposiciones generales.

Recogiéndose con posterioridad, en el apartado que dedica a cada operador de seguridad privada, las obligaciones generales que deben cumplir las empresas (artículo 21) y los despachos de detectives privados (artículos 25 y 50), así como los principios de actuación que han de regir la labor y el desempeño del personal de seguridad privada (artículo 30).

Esta metodología es especialmente útil para garantizar la seguridad jurídica, al aportar claridad y evitar confusiones; atribuyendo específicamente a cada sector las obligaciones que le corresponde cumplir y elevando el rango de aquellas que, por afectar a la prestación misma de la actividad de seguridad privada, deben ser

17 La Corte Constitucional colombiana, en un número estimable de sentencias entre las que destaca la C 572 de 1997, determina que en Colombia la seguridad privada es considerada parte integrante de la seguridad pública. En España, en la misma línea, PAREJO ALFONSO ha defendido que en el ordenamiento constitucional español solo existe la seguridad pública puesto que solo a esta se refiere la Constitución y TERRÓN SANTOS afirma reiteradamente que no es posible diferenciar una seguridad pública de una privada puesto que ambos conceptos son parte integrante de la misma realidad. Sin embargo, la STC 148/2000 de 1 de junio del Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de que no toda la seguridad de personas y bienes sea necesariamente seguridad pública. Esto, unido a que la Ley 5/2014 que en España regula la seguridad privada le reconoce una naturaleza mixta, determina que autores como ACOSTA GALLO estimen que las empresas de seguridad privada cubren una demanda que no puede entenderse inserta en el núcleo esencial de la seguridad pública. Por lo que concluimos que ya no es posible afirmar que ambos países atribuyen la misma naturaleza al sector. PAREJO ALFONSO, L. 2008: *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 88-104. TERRÓN SANTOS, D. 2014: «Normativa sobre seguridad privada». En Fernando Pérez Álvarez (coord.): *DYGSEG, curso de dirección y gestión de seguridad*. Salamanca: Ediciones Ciencias de la Seguridad, 40 y más recientemente en TERRÓN SANTOS, D. 2017: *La regulación de los servicios privados de seguridad (Dirección, gestión e investigación: la nueva seguridad)*. Pamplona: Editorial Aranzadi. ACOSTA GALLO, P. 2014: *Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), «Criminología y educación social». Valencia: Tirant serie menor, 67. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE 5 de abril de 2014, Sec. I. pp. 28975.

genéricamente asumidas y cumplidas por todos los operadores sujetos a la ley de seguridad privada.

1.2. Las conductas tipificadas como infracciones en la regulación que rige la seguridad privada

Para el análisis de este elemento, lo establecido por el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada apenas va a tener trascendencia. Su aportación se limita a determinar que se impondrán sanciones a los vigilados que «infrinjan lo dispuesto» en el Decreto y, en especial, lo que afecte al cumplimiento de los Títulos V y VII¹⁸; sin incluir el término infracción –ni cualquier otro con significado equivalente– y sin establecer una graduación conforme a la gravedad que se debería atribuir a cada tipo de incumplimiento o vulneración.

A pesar de las reticencias que ya hemos expresado en este trabajo respecto a la adecuación de que la regulación relativa a la imposición de sanciones y, por lo tanto, a la determinación de las conductas que serán susceptibles de ser castigadas se contenga en una disposición emanada exclusivamente de un órgano administrativo de control, debemos acudir a la Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, que modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por ser este el único texto en el que se encuentran.

1.2.1. La regulación vigente. Las infracciones descritas en la Resolución 2946 de 2010

El capítulo III del Título IV, dedicado al régimen sancionador, regula lo que la Resolución denomina faltas a través de cinco artículos: uno (41) ocupado en definir las; otro (42) destinado a establecer las dos formas posibles de ejecución que contempla, y tres más, los artículos 44, 45 y 46, que catalogan las faltas como gravísimas (44), graves (45) y leves (46).

El regulador ordena las infracciones en función de su gravedad, pero también se puede realizar con facilidad una clasificación basada en la materia a la que afectan y en la obligación que vulneran. El redactor no introduce epígrafes, pero organiza las disposiciones en función de estas.

Los temas concernidos en las tres categorías de gravedad –aquellos con respecto a la afectación de los cuales se definen conductas estimadas como gravísimas, graves y leves– son los que se refieren a la disponibilidad y el uso de armas y a la prestación

18 Artículo 76 del Decreto 356, de 11 de febrero de 1994, por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

de actividades: concretamente a las infracciones relativas a la utilización de armas por parte de la seguridad privada y a las conductas no deseables que afectan al desempeño de las actividades de vigilancia y seguridad privada.

Las faltas tipificadas por razón del incumplimiento de la obligación de garantizar la capacitación adecuada del personal de seguridad privada son consideradas gravísimas o graves.

Las conductas relativas a la administración y gestión empresarial que pueden afectar al negocio o a la libre y leal competencia en el mercado de la seguridad privada se consideran faltas gravísimas. Esto es así porque se trata de prácticas que vulneran la obligación genérica de cumplir con las disposiciones emitidas por la Superintendencia¹⁹ y el deber de mantener una administración transparente y eficaz capaz de configurar un sector serio y confiable que proteja los derechos de sus usuarios²⁰.

Modalidades concretas y específicas de atentado contra los derechos de los usuarios y consumidores se estiman faltas graves. Son las conductas consistentes en el incumplimiento de contrato y en no atender adecuadamente a las reclamaciones de los usuarios, que suponen la vulneración de los deberes correlativos contenidos en el Estatuto²¹.

El resto de los aspectos relativos a esta materia que se ven afectados por las conductas tipificadas como faltas en la Resolución 2946 de 2010 son aquellos que se refieren al incumplimiento de los requisitos para la obtención y mantenimiento de la licencia, la desobediencia del deber de colaboración con la labor de inspección de la Superintendencia, la vulneración de los derechos de los trabajadores y la ignorancia de las normas que rigen la identificación en la prestación de los servicios.

La resistencia al cumplimiento o la ignorancia de la obligación de colaborar con la labor inspectora de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es considerada grave.

Estimamos coherente esta atribución en la gradación de reproche teniendo en cuenta que estamos ante un modelo de regulación presidido por el principio de intervención y control por parte del poder público respecto a los operadores de seguridad privada²².

19 Artículo 74.7 del Decreto 356, de 11 de febrero de 1994, por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y artículo 40.13 de la Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, que modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

20 Artículo 74.3 del Decreto 356, de 11 de febrero de 1994, por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y artículos 40.9 y 40.18 de la Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, que modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

21 En los numerales 18 y 19 del artículo 74 relativo a los principios, deberes y obligaciones que rigen la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada.

22 Colombia, al asumir que la seguridad privada es parte integrante de la seguridad pública, se adhiere a los modelos de regulación máxima que describe Tina WEBER. Esto determina

Las actitudes encaminadas a entorpecer la labor de indagación y supervisión del órgano de control han de merecer un desvalor cualificado si se pretende que el control sea realmente eficaz y el poder público cumpla con la responsabilidad que el artículo 365 de la Constitución de 1991 le atribuye para los casos en los que delegue la prestación del servicio público de seguridad en manos de operadores privados.

Tanto las prácticas que suponen el incumplimiento de exigencias relativas a las licencias como aquellas que atentan contra los derechos laborales tienen epígrafes dedicados en el artículo 45 de faltas graves y en el artículo 46 de faltas leves.

Entre las materias cuya vulneración se estima leve encontramos el incumplimiento del deber genérico de los operadores privados de identificarse adecuadamente.

La otra es la contribución de los operadores privados a la seguridad ciudadana.

Y nos llama la atención que, siendo una de las obligaciones que específicamente introduce la Resolución 2946 y en la que insiste a través de los numerales 6 y 7 del artículo 40, únicamente se identifique su incumplimiento con la falta de compromiso e interacción con la Red de Apoyo y Seguridad Ciudadana.

Que se limite la capacidad de aportación del ámbito privado a la seguridad a la información que pueda proporcionar a través de la RASCI, evidencia la falta de confianza que el regulador tiene en la validez y efectividad de la contribución que los operadores privados pueden realizar a la seguridad pública.

Y, por otro lado, que la vulneración de las normas relativas a la colaboración con la Red de Apoyo y Seguridad Ciudadana sea considerada falta leve revela el escaso compromiso con el éxito de la iniciativa.

Asimismo, es preciso destacar que el regulador ha vuelto a olvidar el compromiso de los operadores privados con la protección y defensa civil que establece en el artículo 74.12 del Estatuto.

Echamos de menos una reconvenición, a través de la inclusión de una infracción para el caso de incumplimiento, para aquellos sujetos de la seguridad privada que eviten prestar apoyo en la gestión de crisis y emergencias. Y consideramos que este hubiera sido un buen ejemplo de la valoración positiva por parte del poder público de la aportación que el sector privado es capaz de realizar a la seguridad de todos los ciudadanos.

La tesis que planteábamos en el apartado dedicado a los principios, deberes y obligaciones que rigen la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, defendiendo que estos son básicos para la determinación de aquellas conductas que

que el ámbito privado de la seguridad esté subordinado a la seguridad pública y deba soportar un intenso control público destinado a fiscalizar la actividad de las empresas. WEBER, T. 2001: *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union*. Bruselas: Confederación Europea de Servicios de Seguridad, citado por TORRENTE ROBLES, D. 2016: *Análisis de la Seguridad Privada*. Barcelona: Editorial UOC (edición digital epub), 28 y 29.

se consideran indeseables y que van a dar lugar al catálogo de las infracciones, ha sido confirmada por el análisis efectuado respecto a las faltas que el sistema sancionador del sector de la seguridad privada tipifica en Colombia.

Hemos visto que las conductas proscritas vulneran un deber o suponen el incumplimiento de una obligación contenida en los artículos correspondientes, tanto del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada como de la Resolución 2946.

Por regla general, vulneraciones de los deberes genéricos contenidos en la Resolución y que reciben una categorización de mayor gravedad, e incumplimiento de obligaciones concretas del Estatuto que son consideradas menos graves con base en su afectación a un aspecto determinado.

De este modo, apenas hemos observado las incongruencias temidas a causa de la convivencia de dos catálogos de obligaciones y deberes.

1.2.2. Derecho comparado. El ejemplo español en la regulación de las infracciones

Sirviendo también para esta materia las reflexiones que realizábamos en el epígrafe dedicado a los principios, derechos y obligaciones, de la ley española solo vamos a tomar como ejemplo la estructura.

Consideramos muy adecuado el modo en el que se organiza el capítulo dedicado a las infracciones en la Ley 5/2014 de Seguridad Privada; incluye la totalidad de los elementos precisos para garantizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica y el contenido está expuesto con gran claridad. RODRÍGUEZ TEN, en la obra *Comentario a la Ley de Seguridad Privada*, nos recuerda que es la propia Ley la que, en el apartado quinto del Preámbulo, reconoce que en su texto se solucionan carencias identificadas en la anterior regulación y que la norma, entre las mejoras que destaca al resumir el contenido del Título VI, hace una extensa referencia a las disposiciones dedicadas a las infracciones²³.

El capítulo se abre con un artículo (el 56) dedicado a la clasificación de las infracciones (leves, graves y muy graves) y su correspondiente plazo de prescripción, completado por las condiciones de recuento e interrupción del citado plazo.

A continuación, las conductas tipificadas se organizan en tres artículos, en función del sujeto que puede realizarlas, y dentro de cada uno de ellos se catalogan con base en la gravedad que se les atribuye.

De este modo es muy sencillo para el operador –en función de que se trate de una empresa, su representante legal, un despacho de detectives privados o una central de

23 RODRÍGUEZ TEN, J. 2014: «Capítulo 6. El régimen sancionador de la nueva Ley de seguridad privada». En *Comentario a la Ley de Seguridad Privada*. Primera edición. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 4 y 5 del capítulo (edición digital sin paginación).

alarmas de uso propio (artículo 57), de que sea personal de seguridad privada, operador de seguridad o profesor acreditado (artículo 58) o de que estemos ante un usuario o un centro de formación²⁴ (artículo 59)– conocer qué conductas debe evitar, acudiendo al apartado correspondiente sin tener que realizar interpretaciones destinadas a conocer si una determinada conducta puede serle reclamada o está pensada para otro actor.

Además, la norma española vigente incluye un artículo (el 60) en el que se especifica claramente cuál podrá ser el alcance de la colaboración reglamentaria en esta materia²⁵. Dejando claro que el desarrollo normativo, en lo que respecta a las infracciones y a las sanciones, no podrá constituir unas nuevas ni alterar la naturaleza o límites de las descritas en la Ley.

Un recurso interesante al que podría acudir el legislador colombiano para evitar en el futuro las disfunciones que hemos identificado en la regulación vigente.

1.3. Las sanciones en el ámbito de la seguridad privada

El conocimiento por parte de la autoridad competente de la comisión de las conductas tipificadas como infracciones dará lugar a la apertura de un procedimiento sancionador que puede concluir con la imposición de una sanción.

La sanción es la consecuencia que lleva aparejada el hecho de haber incurrido en una falta y deberá estar vinculada a ella.

Tal y como establece la Corte Constitucional en la sentencia C 125 de 2003, para poder legítimamente aplicar sanciones es necesario que exista correlación entre la conducta y la sanción.

24 Sí estimamos que hay un aspecto concreto en el que no sirve como guía la norma española. Nos referimos al caso de los centros de capacitación y perfeccionamiento.

La Ley 5/2014 trata de manera conjunta, en lo que respecta a la clasificación de las infracciones en función de su sujeto activo, a usuarios y centros de formación. No sería adecuado hacerlo así en Colombia en razón al modo conforme al cual estos centros están regulados en su normativa.

Aunque la Ley 1920 del 12 de julio de 2018 (Ley del Vigilante), con la inclusión de su artículo 11, parece introducir un cambio en la concepción de la formación de los operadores de seguridad privada, la interpretación de la Corte Constitucional (C 199 de 2001) –estimando que la capacitación y entrenamiento en seguridad privada es una labor altamente especializada y no una actividad propiamente educativa– determina que la formación se integre estructuralmente a la industria, por lo que sería más adecuado incluir a los centros de capacitación y perfeccionamiento junto a las empresas y departamentos de seguridad.

25 «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de infracciones y sanciones establecidas en esta ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que en ella se contemplan, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

Como garantía de seguridad jurídica, en virtud de los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, con el objeto de que el sujeto activo sepa previamente a la realización de la conducta cuál es la consecuencia a la que se expone, la norma debe establecer con claridad a qué falta o tipo de faltas le corresponde cada sanción o modalidad de sanciones.

El otro principio esencial que debe regir en el ámbito sancionador es el principio de proporcionalidad²⁶. Para que el poder coercitivo del Estado se mantenga dentro de los límites establecidos en el marco jurídico de un Estado de Derecho el regulador ha de fijar sanciones cuya gravedad sea correlativa a la de las infracciones que castiga.

1.3.1. Las sanciones en la normativa vigente. El Estatuto de Vigilancia y Seguridad privada y la Resolución 2946 de 29 de abril de 2010

La norma con mayor rango de entre aquellas que regulan el sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia, el Decreto 356 de 1994, no realiza esta labor y no es posible apreciar en el texto la presencia de los principios citados.

En realidad, ni siquiera se detiene en el desarrollo normativo del sistema sancionador. Se limita a agrupar en el Título VI cinco artículos, de los cuales solo los tres primeros guardan relación con la materia.

Recoge, a través del artículo 75, una sucinta descripción de cuáles son las medidas cautelares que prevé, quiénes son los sujetos susceptibles de recibirlas y qué circunstancias deben darse para que esto suceda.

Esta figura, que debería ubicarse en un apartado dedicado al procedimiento sancionador puesto que se trata de medidas que podrán adoptarse cuando se consideren necesarias para garantizar derechos y una adecuada instrucción del procedimiento, debe definirse en función de la supuesta infracción cometida por el sujeto afectado con el fin de que sea congruente con la misma.

La norma no especifica que la medida cautelar se adoptará cuando, una vez iniciado un procedimiento sancionador por causa de la existencia de indicios de la comisión de una falta, el órgano decisor lo estime oportuno para evitar que continúen posibles conculcaciones de derechos, puesta en peligro o vulneración de bienes jurídicos o para garantizar, cuando proceda, la buena marcha del proceso²⁷.

26 Tal y como señala SANTOFIMIO GAMBOA en su *Compendio de Derecho Administrativo* al incluirlo entre los fundamentos y principios del procedimiento administrativo sancionador. SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. 2017: *Compendio de Derecho Administrativo*. Op. cit., 476.

27 RODRÍGUEZ TEN describe las medidas cautelares cuya posible adopción regula el artículo 69 de la Ley 5/2015 de Seguridad Privada como aquellas necesarias para garantizar la adecuada instrucción del procedimiento sancionador, para evitar que continúe la infracción y procurar garantizar el cumplimiento de la sanción. RODRÍGUEZ TEN, J. 2014: «Capítulo 6. El

El Estatuto se limita a establecer que será la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la entidad competente para decidir sobre su imposición y que esta tendrá lugar cuando los sujetos afectados realicen actividades de seguridad privada sin autorización o cuando los actores hayan vulnerado lo dispuesto en los títulos dedicados a los deberes y obligaciones y a las disposiciones comunes.

No se establece que la medida cautelar, como su nombre indica, es una medida de carácter especial, de aseguramiento, que se aplicará solo cuando se estime necesario y mientras se realicen las indagaciones propias del procedimiento sancionador. Por la redacción de la norma podría identificarse con la propia sanción.

El artículo 76 se centra ya en las sanciones, limitándose a determinar que la competencia sancionadora le corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y señalando las cuatro modalidades que contempla:

1. Amonestaciones y plazo perentorio para corregir las irregularidades
2. Multas sucesivas
3. Suspensión de la licencia o credencial hasta por 6 meses
4. Cancelación de la licencia

Es obvio que, aunque no la concreta, la gravedad de las sanciones es distinta y ascendente.

Sin embargo, lo que no hace el Decreto es determinar a qué tipo de conducta correspondería cada una de las cuatro modalidades de sanción.

Y como tampoco incluye un catálogo graduado de faltas o infracciones (se limita a remitirnos a la vulneración de las disposiciones contenidas en el Decreto, en especial al incumplimiento de lo establecido en los títulos V y VII), carecemos de guía para la aplicación de las sanciones.

A continuación, sin hacer referencia al procedimiento que habrá de seguirse para la investigación de la comisión de infracciones y la toma de decisión respecto a la posible imposición y correspondiente determinación de la sanción, dispone en el artículo 77 que, en contra de las resoluciones que impongan las sanciones, proceden los recursos de reposición y apelación.

Para terminar con dos artículos cuya ubicación en este apartado consideramos inadecuada. Incluye, incomprensiblemente, en un título que se supone que está dedicado al sistema sancionador, pero que no incorpora catálogo de infracciones ni procedimiento sancionador, una disposición dedicada a la incompatibilidad de determinados funcionarios públicos en activo para ser socios o empleados de seguridad privada (artículo 78) y otra relativa a la prohibición que afecta a la Superintendencia, impidiéndole expedir licencias o credenciales en favor de sujetos que hubieran pertenecido a

régimen sancionador de la nueva Ley de seguridad privada». En *Comentario a la Ley de Seguridad Privada*. *Op. cit.*, p. 2 del punto 5.5 del capítulo (edición digital sin paginación).

empresas a las que se les hubiera cancelado la respectiva licencia o credencial (artículo 79).

Con lo que debemos concluir que el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada de 1994 no diseña un sistema sancionador para el sector, puesto que ni proporciona un código sancionador de la vigilancia y seguridad privada ni establece un procedimiento adecuado para el conocimiento y la resolución de la comisión de conductas tipificadas como indeseables para el buen funcionamiento de la actividad.

Es la Resolución 2852, de 8 de agosto de 2006, por la cual se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada la que viene a llenar el vacío.

Derogada en lo que se refiere al régimen sancionador por la Resolución 2946, es esta última la norma vigente en la materia.

Esta sí confecciona un completo sistema sancionador que, además de las medidas cautelares y el procedimiento sancionador sobre los que vamos a tratar en el siguiente apartado, incluye un catálogo graduado de faltas y un capítulo dedicado a las sanciones que les corresponden, configurando un auténtico código disciplinario de la seguridad privada.

El capítulo IV comienza con un artículo (47) dedicado a las clases de sanciones, entre las que contempla cuatro modalidades:

1. Cancelación de las licencias o credenciales
2. Suspensión de la licencia hasta por seis meses
3. Multas pecuniarias
4. Amonestación y plazo perentorio para corregir las irregularidades

Son las mismas que ya recogía el Estatuto. Sin embargo, el regulador mejora la técnica incorporando tres artículos más en los que establece la correlación entre grados de faltas y tipos de sanciones.

Así, en el artículo 51 determina que las catalogadas como faltas gravísimas pueden ser sancionadas a través de estos tres tipos de medidas:

1. Cancelación de la licencia o credencial
2. Suspensión de la licencia o credencial de tres a seis meses y/o
3. Multa sucesiva en cuantía de 68 hasta 100 salarios mínimos mensuales vigentes

Para las faltas graves, el artículo 52 prevé suspensión de la licencia o credencial de uno a tres meses y/o multa de 34 hasta 67 salarios mínimos mensuales vigentes.

Mientras que las faltas leves serán sancionadas con amonestación y plazo para corregir irregularidades y/o multa de 5 a 33 salarios mínimos, según lo establecido en el artículo 53.

Otro elemento positivo es la introducción de criterios para la determinación de la sanción.

La individualización de la medida a aplicar en función del grado de afectación que haya sufrido la prestación del servicio (artículo 50) y de la trascendencia social de la falta, los antecedentes del infractor, la colaboración o resistencia a la labor de investigación del órgano de control o la ocurrencia de faltas concurrentes en una misma actuación (artículo 48) serán de utilidad para cumplir con el principio de proporcionalidad y ajustar la dureza del castigo a la gravedad de la conducta.

Sin embargo, no queremos dejar de advertir sobre los peligros que la redacción del artículo dedicado a las agravantes tiene para la seguridad jurídica. La indeterminación del concepto «trascendencia social» deja la determinación de la concurrencia y gravedad de esta en manos del órgano sancionador con un gran margen de discrecionalidad. Por su parte, la redundancia de referencias a la reincidencia (antecedentes del infractor, reincidencia, infracción de varias faltas de forma sucesiva) puede llevar a la entidad decisora a considerar la concurrencia de tres agravantes distintas.

1.3.2. Derecho comparado. La organización de las sanciones en la Ley española 5/2014 de Seguridad Privada

Nos parece adecuado sistematizar el catálogo de sanciones en función del sujeto infractor, ya que la clasificación de las infracciones en función de él que sugerimos en el apartado anterior hará más cómoda la vinculación entre las conductas tipificadas y las consecuencias correspondientes a cada una de ellas.

Tal como hace la norma española en su artículo 61, el texto colombiano podría agrupar las sanciones a las empresas, sus representantes legales, centrales de alarmas y centros de formación en un solo epígrafe, para, posteriormente, organizarlas dentro de este en función de que se correspondan con la comisión de faltas gravísimas, graves o leves.

Dedicaría otro artículo a las sanciones al personal (artículo 62 de la ley española) y un tercero a las que sean de aplicación para los usuarios (artículo 63).

Esto permitiría poder establecer modalidades de sanción adecuadas a las características de cada categoría: puesto que no tienen las mismas atribuciones, dimensión, recursos y trascendencia social las personas jurídicas que las personas físicas. Y dado que la posición de control y poder respecto a las actividades, el sector y el mercado será mucho mayor en las empresas que en sus trabajadores y en los usuarios, sería conveniente diseñar un catálogo de sanciones específico para cada grupo de sujetos.

Que los distintos actores asuman responsabilidades con base en su capacidad de afectación del sistema regulado contribuye a delimitar adecuadamente su posición en el mismo, evitando cargar a aquellos sujetos que tienen una mayor presencia, pero menor dominio, con un grado de influencia en su funcionamiento del que en realidad no disponen.

No debemos olvidar que las normas que regulan el ámbito privado de la seguridad están destinadas a configurar un sector de actividad y a regular su adecuado funcionamiento.

Y que este será más eficiente cuanto mejor esté definido el papel de sus actores, más claras sean las líneas que cada de ellos no debe traspasar y más se ajuste su responsabilidad al grado de influencia que, por el papel atribuido, tienen dentro del sistema.

1.4. El procedimiento sancionador

Vamos a llegar al desarrollo de este punto partiendo de la idea esbozada en el apartado anterior: lo que pretendemos a través de la normativa estudiada es regular el sector de la vigilancia y la seguridad privada.

Perseguimos, tomando como referencia a SILVA SÁNCHEZ, ordenar un sector de actividad reforzando, a través de sanciones, un determinado modelo de gestión²⁸.

Lo que significa que nos encontramos dentro del ámbito jurídico del Derecho administrativo.

Esto, que parece tenerlo muy claro el legislador en el proyecto²⁹, parece más difuso para el autor de la Resolución cuando, al establecer los principios rectores del procedimiento sancionador, incluye algunos típicos del ámbito penal³⁰ o cuando, para la aplicación del proceso sancionador en lo no previsto por la norma, remite también a lo dispuesto en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Penal³¹.

Si bien es cierto que parte de la doctrina estima que la distinción entre el ilícito penal y el ilícito administrativo es meramente cuantitativa, el profesor SILVA SÁNCHEZ defiende que la finalidad que persiguen es distinta.

Según su parecer, que compartimos, mientras la misión del Derecho penal es perseguir la protección de bienes concretos en casos concretos –analizando hechos concretos–, el Derecho administrativo sancionador persigue ordenar un sector de actividad y se centra en la valoración de cuál sería la trascendencia de un género de conductas, cómo afectarían al funcionamiento del sector que se pretende regular, si estas se generalizaran³².

28 SILVA SÁNCHEZ, J. M. 2011: *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*. Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de f, 131 y ss.

29 En los artículos 106, 108 y 116 hace referencia expresa a la prevalencia de los principios generales del Derecho administrativo, a la vigencia de los criterios establecidos en el Código Contencioso Administrativo para la determinación de la sanción y a la sujeción del procedimiento administrativo sancionador de la seguridad privada a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

30 Como el principio de antijuridicidad que incluye en el artículo 38.

31 Artículo 39, Aplicación de principios e integración normativa. Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, que modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

32 SILVA SÁNCHEZ, J. M. 2011: *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*. *Op. cit.*, 131 y ss.

Esta diferencia cualitativa explica la distinta forma de entender la lesividad y la adopción de diferentes criterios de imputación. Y hace inconveniente la aplicación de principios propios de un ámbito en el otro.

El Derecho administrativo sancionador, al centrar su interés en la sanción de las conductas que afectan al sistema o entorno considerado digno de protección, flexibiliza las reglas de la imputación que imperan en el ámbito penal. De hecho, la persecución de la infracción la realiza atendiendo más a criterios de oportunidad que a criterios de legalidad³³.

Por este motivo, consideramos que es más adecuado el modelo de régimen sancionador que propone el Proyecto de Ley, vinculado al Derecho administrativo, que el que establece la Resolución vigente abriendo la puerta a la influencia de directrices establecidas para otros ámbitos.

No siendo la autora especialista en Derecho procesal administrativo, es nuestro propósito limitar el análisis de este apartado a insistir en la defensa de que el procedimiento diseñado por las normas habrá de ajustarse a las directrices y reglas que rigen en el ámbito del Derecho administrativo, sin injerencias y contaminaciones que sólo pueden contribuir a oscurecer la regulación.

Sin embargo, no queremos dejar de comentar un elemento que ha atraído nuestra atención.

Se trata de la atribución de la titularidad y competencia de la potestad sancionadora que tanto el Estatuto (artículos 75 y 76) como la Resolución 2946 de 2010 (artículo 35) y el Proyecto de Ley (artículos 98 y 99) realizan a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, concretamente de las personas que ostenten los cargos de superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada y de superintendente Delegado para el Control.

La razón de nuestro interés radica en el papel preponderante que la regulación atribuye a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en todo lo relativo a la actividad que supervisa y controla.

Si bien es cierto que, por el origen español de la autora, estamos familiarizados con que las actuaciones de control e inspección se atribuyan a una entidad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, esta entidad está compuesta por distintos cuerpos y la Ley 5/2014 reparte la responsabilidad entre ellos³⁴.

33 Advertimos que en el artículo 107 del Proyecto, entre los principios que deben observarse en la imposición de la sanción, se incluyen simultáneamente los principios de legalidad y oportunidad. No lo consideramos incongruente con base en la explicación que acompaña a la prescripción de legalidad, puesto que esta se toma únicamente en la vertiente vinculada a la seguridad jurídica (los sujetos solo serán investigados y sancionados por comportamientos que estén taxativamente descritos como falta en la presente ley) y no en su dimensión consistente en la necesaria e insoslayable aplicación de la norma, sin tener en consideración criterios de oportunidad.

34 Artículo 12.2 y artículo 13.3 que atribuyen competencias de control e inspección a la Dirección General de la Policía (12.2.a), a la Dirección General de la Guardia Civil (12.2.b) y a las

Y lo que es más relevante para el punto que estamos analizando, la competencia sancionadora se atribuye a distintos sujetos en función de la trascendencia de la sanción.

Así, la competencia para imponer las sanciones que consisten en la extinción de autorizaciones, habilitaciones y declaraciones responsables (lo que en Colombia sería el equivalente a la cancelación de la licencia o la credencial) corresponde al ministro del Interior; la de imponer el resto de sanciones muy graves (gravísimas en Colombia) al secretario de Estado de Seguridad; a los directores generales de la Policía y de la Guardia Civil se les atribuye la competencia de imponer las sanciones graves, y a los delegados y subdelegados del Gobierno la de imponer las que corresponden a las faltas leves³⁵.

Como se puede observar, la toma de decisión se encomienda a los distintos niveles jerárquicos de la administración pública en función del grado de afectación de los derechos de los implicados que puede traer consigo la medida que se adopte.

Y siendo esto importante, estimamos que lo es más el hecho de que se encomiende a órganos diferentes la labor de, por un lado, inspección, control e investigación y, por otro, la de aquella que consiste en la valoración de todos los datos obtenidos y la determinación e imposición de la sanción.

De este modo, la supervisión, control, inspección e investigación corresponden a departamentos o unidades concretas dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicos, pero la capacidad sancionadora se reserva a sujetos que en absoluto han participado en estas labores, sujetos a los que les une con los miembros de estos cuerpos una relación de superioridad jerárquica, pero cuyas atribuciones son mucho más amplias que las relativas al sector de la seguridad privada.

En el caso de Colombia, todo el conjunto de labores se realiza por parte de una única entidad, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, dedicada en exclusiva al ámbito de la vigilancia y la seguridad privada y cuyo personal está subordinado a quienes tienen atribuida la capacidad de decisión en materia sancionadora y en todos los órdenes relativos a la actividad; constituyéndose en la práctica en órgano regulador, cuerpo inspector e investigador y sujeto activo de la toma final de decisiones, y aunando en una única corporación la labor normativa, ejecutiva y sancionadora.

policías autonómicas (13.2 a).

35 Esto está recogido en el artículo 66 de la Ley 5/2014 y solo hemos hecho referencia a la competencia sancionadora en el ámbito de la Administración General del Estado por ser el que consideramos de interés para un país con estructura política centralizada como es Colombia.

2. LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. EL PAPEL DEL ÓRGANO PÚBLICO DE CONTROL

La regulación del sector de la seguridad privada alude al artículo 365 de la Carta Magna para anclar constitucionalmente la existencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada³⁶.

Con base en la determinación de que la seguridad es un servicio público³⁷, se hace indispensable la aplicación de este artículo. Cuando se opta por admitir la prestación del servicio por parte de particulares, como es el caso, es preceptivo el cumplimiento del apartado final de la disposición en el que se establece que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de los servicios referidos.

El poder público opta, para cumplir esa misión, por crear un órgano autónomo, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional: la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

2.1. La normativa que regula el órgano de control del ámbito privado de la seguridad. Naturaleza jurídica y objetivos

La primera referencia normativa a esta entidad la vamos a encontrar en el artículo 35.7 de la Ley 62 de 1993, por la que se reviste al presidente de la República de facultades legislativas extraordinarias para, entre otras cosas, «determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada».

En la misma fecha, el 12 de agosto de 1993, pero a través de la Ley 61, se le reviste de análogas facultades extraordinarias para reglamentar la vigilancia y seguridad privada.

Colombia contaba con anterioridad a la promulgación de estas normas con una disposición destinada a regular lo que entonces se denominaba exclusivamente vigilancia privada. Era el Decreto Ley 848 de 23 de abril de 1990.

36 Por ejemplo, en el párrafo siete del considerando de apertura de la Resolución 2852, de 8 de agosto de 2006, por la cual se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada.

37 Ya hemos citado en este trabajo, al hacer referencia a la determinación de la naturaleza de la seguridad privada y su consideración como parte integrante de la seguridad pública, la sentencia de la Corte Constitucional C 572 de 1997. Esta resolución en su consideración quinta establece que «la seguridad es un servicio público primario. La seguridad de la sociedad, como supuesto del orden, de la paz y del disfrute de los derechos, es un fin del Estado» y alude al inciso segundo del artículo 2 de la Constitución Política en el cual impone a las autoridades de la república, al poder público, el fin de proteger a los ciudadanos.

Sin embargo, aunque regulaba algunas de las actividades que hoy configuran el sector, la creación de un órgano específico de control es una novedad introducida con posterioridad a la aprobación de la Constitución Política en 1991.

En el Estatuto de 1990 el regulador optaba por asignar el control y supervisión de las empresas de seguridad privada al Ministerio de Defensa, atribuyendo únicamente a una entidad específica, la Policía Nacional, las misiones de registro (gestión de archivos) y supervisión³⁸.

La creación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada supone una variación notable al configurar un órgano autónomo respecto de aquellos que operan en el ámbito de la seguridad pública.

Constituye el nexo entre el operador privado y el poder público, dedicada exclusivamente a la dimensión privada, sin otras competencias respecto a la seguridad pública que garantizar que el funcionamiento del sector privado no la afecte negativamente.

La norma que crea y regula la entidad se emite el 7 de diciembre de 1993 (un par de meses antes que el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada), a través del Decreto Ley 2453, por el cual se determinan la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

El Decreto Ley que efectivamente contiene la estructura, objetivos y funciones, pero no establece un régimen de sanciones más allá de atribuir a la entidad la capacidad para imponer las que la ley contemple³⁹, fue derogado (a excepción del artículo 25, dedicado a las inhabilidades) por el Decreto 2355, de 17 de julio de 2006, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Quebrando el principio de jerarquía normativa, un decreto reglamentario de carácter ordinario deja sin efecto una norma a la que se había atribuido rango de ley.

De tal modo que, en la actualidad, las normas que regulan el órgano de control son los Decretos 2355 y 2356, de 17 de julio de 2006, y la única referencia con valor de ley la hallamos en el artículo 7 del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, cuando determina que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada «ejercerá control, inspección y vigilancia» sobre los operadores y usuarios del sector.

Funciones que, según el artículo, habrá de ejercer de conformidad con lo establecido en la ley. Una norma con rango de ley que en 2006 dejó de existir para transformarse en una disposición de desarrollo del Estatuto. Ante lo cual (quiebra del principio de jerarquía normativa aparte), no tendríamos ningún inconveniente si el Decreto 356, el propio Estatuto, se hubiera ocupado someramente de la entidad fijando su naturaleza jurídica y sus funciones esenciales.

38 Artículos 14, 15, 16 y 17 (capítulo II) del Decreto 848, de 12 de abril de 1990, por el cual se expide el Estatuto de vigilancia privada.

39 Cuando en el artículo 15. 6 atribuye esta función al despacho del superintendente delegado para la inspección y control.

El Proyecto de Ley archivado en junio de 2016 parece asumir nuestra visión al incorporar un Título IV de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En este incluye, entre otros, un artículo (80) dedicado a su naturaleza jurídica, otro (82) en el que establece cuáles son los objetivos de la entidad y un tercero (86) que determina cuáles serán sus funciones en materia de capacitación y entrenamiento⁴⁰.

El legislador que participó en la tramitación del proyecto parece estar de acuerdo con quien elaboró el Decreto de 2006 puesto que, salvo por matices en la redacción y ligeras modificaciones, tanto lo prescrito entonces en relación con la naturaleza jurídica como con los objetivos se ha trasladado al texto del último proyecto de ley tramitado.

De este modo, en 2006 y también diez años después, el regulador opta por la configuración de un órgano de carácter técnico, competente para todo el territorio nacional, que adscribe al Ministerio de Defensa, y al que dota de autonomía administrativa y financiera. La novedad que introduce el legislador en 2016 es que pretende atribuirle, además, personería jurídica⁴¹ y autonomía presupuestaria.

Respecto a los objetivos, ambos documentos insisten en que le corresponde a la Superintendencia ejercer el control, inspección y vigilancia sobre el sector para:

1. Alcanzar niveles óptimos de seguridad y confianza pública (artículos 2.1 del Decreto y 82.1 del Proyecto)
2. Proveer al Estado de información útil para la formulación de políticas y el diseño de las modificaciones normativas que afecten a la regulación del sector (artículos 2.3 y 82.3)
3. Promover la cultura de la legalidad (literal en el 82. 5 y relacionado en el 2.2)
4. Proporcionar información útil a los usuarios en su elección de proveedor de seguridad privada (artículos 2.4 y 82.6)
5. Brindar una adecuada protección a los usuarios de los servicios (artículos 2.5 y 82.7)

El Proyecto de Ley 195/2016C solo difiere del Decreto 2355 de 2006 en que incorpora como novedad el objetivo de «adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas

40 En este trabajo citamos los artículos contenidos en el texto definitivo aprobado en sesión plenaria los días 25 de noviembre y 14 de diciembre de 2015 al Proyecto de Ley número 72 de 2014 por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.

41 Como señala Libardo RODRÍGUEZ, el reconocimiento de personería jurídica determina que la Superintendencia ya no pertenecerá al sector central de la administración, sino que formará parte del sector descentralizado. Lo que significa que estará sujeta al régimen jurídico establecido en la Ley que la cree y, subsidiariamente, al de los establecimientos públicos que son, precisamente, una expresión de la descentralización por servicios. RODRÍGUEZ, L. 2017: *Estructura del poder público en Colombia. Op. cit.*, 97 y 100.

a verificar el cumplimiento de la normatividad vigente, así como a permitir y estimular el desarrollo tecnológico y profesional en el sector» (artículo 82.4).

E incorpora un epígrafe (el 2 del artículo 82) que, más que introducir un nuevo objetivo para la entidad, dirige su labor de control al trasfondo que vertebra todo el proyecto que las actividades de vigilancia y seguridad privada se presten respetando los derechos y libertades de la comunidad.

Como podemos ver, las aportaciones que en estas materias realiza el último legislador son escasas.

Respecto a su trascendencia, estimamos relevante la atribución de personería jurídica independiente (adecuada para una entidad que tiene atribuida incluso la potestad sancionadora) y la autonomía presupuestaria que puede contribuir a que supere los problemas de dotación económica a los que se ha venido enfrentando⁴².

Pero consideramos que solo tiene cierto valor como objetivo asignado la encomienda de permitir y estimular el desarrollo tanto tecnológico como profesional⁴³, puesto que el de asegurar la prestación respetuosa de los derechos y libertades fundamentales es uno de los objetivos genéricos que define la totalidad del marco normativo propuesto por el Proyecto.

2.2. Las funciones atribuidas a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Nos referimos en este trabajo a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como órgano de control.

Y, si bien las funciones que la regulación le atribuye son muchas y muy variadas, sostenemos que todas ellas suponen únicamente modalidades del ejercicio de supervisión. Comparten la finalidad principal de subordinar todo el funcionamiento del sector al modelo de gestión que el poder público establece a través de las normas.

El Estado ordena el sector y pone límites a la iniciativa privada, determinando la extensión de su ámbito de actuación (cuando regula acerca de las actividades y profesiones de la vigilancia y seguridad privada) e interviniendo sobre su volumen e

42 Nos basamos para hacer esta referencia a los problemas de dotación presupuestaria de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en las conclusiones que acerca de la entidad incorpora el Consejo Nacional de Política Económica y Social en la página 17 de su Documento CONPES 3521. Lineamientos de política pública para el sector de la vigilancia y seguridad privada en Colombia, Documento 3521, CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), 2008: Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 17.

43 Tanto más cuando el legislador, en la exposición de motivos que acompaña al proyecto de ley, justifica su necesidad en la adaptación de la regulación del sector a la gran trascendencia que para el mismo ha tenido la progresiva incorporación de los avances técnicos y tecnológicos.

influencia (al expedir licencias de funcionamiento, credenciales o permisos)⁴⁴ siendo las superintendencias los organismos que cumplen las funciones de inspección, control y vigilancia que, en sus respectivos campos, son precisas para garantizar la efectividad de ese orden y limitación⁴⁵.

Advertimos, al profundizar en el estudio de las normas, que las funciones efectivamente atribuidas a la Superintendencia son mucho más amplias y determinantes que aquellas que, con carácter genérico, recoge el artículo 4 del Decreto de 2006.

La capacidad de definición del sector que tiene la entidad va más allá de aquella que le proporcionan las funciones de reglamentación y autorización, asesoría y coordinación, información, instrucción, vigilancia e inspección, investigación, sanción y trámites que le confiere el Decreto 2355.

La amplitud con la que se ha interpretado en la práctica la función de reglamentación –que el artículo 4.1 solo le atribuye en relación con la utilización de equipos, medios y elementos utilizados por los operadores privados para el desarrollo de sus labores– le confiere en la práctica una potestad normativa de la que carece por su configuración jurídica.

Potestad que la Superintendencia desarrolla a través de la emisión de resoluciones que tratan no solo los elementos referidos en el artículo 4.1, sino que establecen la regulación única y completa de elementos esenciales de materias tan relevantes como el sistema sancionador⁴⁶.

La capacidad efectiva de dictar disposiciones que generan materia, que no solo la desarrollan o la interpretan, confiere a la entidad el poder de diseñar y configurar el sector de la seguridad privada y no únicamente la facultad de supervisar que los operadores se ajusten a unos límites y caracteres definidos por el legislador.

Independientemente de esta discutible potestad, y del alcance real que tanto el poder público como sus titulares estimen que tiene, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada acepta otras funciones que contribuyen a acrecentar su grado de influencia respecto a la definición del sector.

La asunción por parte de este órgano del diseño de los ciclos formativos –cuando se constituyen en un elemento esencial para la determinación de las figuras profesionales puesto que ni el Estatuto ni su reglamento las definen, catalogan, ni atribuyen

44 Artículo 4.4 del Decreto 2355, de 17 de julio de 2006, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

45 RODRÍGUEZ, L. 2017: *Estructura del poder público en Colombia. Op. cit.*, 99.

46 No insistiremos al respecto en este punto, ya que hemos incluido la argumentación relativa a la capacidad normativa de la Superintendencia, que cuestionamos, y las consideraciones acerca de la elaboración normativa del sistema sancionador en el apartado anterior de este trabajo.

funciones– le responsabiliza del diseño de la carrera profesional en el ámbito privado de la seguridad⁴⁷.

Algo con lo que, estimamos, va a terminar la aprobación de la Ley 1920 de 12 de julio de 2018⁴⁸ al incorporar un artículo (11) en el que encarga al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) el diseño e implantación de un pénsum académico con ciclos de competencias laborales para las profesiones operativas del sector.

Tenemos, por lo tanto, que su papel no será meramente ejecutivo.

Nos atrevemos a afirmar que, en lo relativo al ámbito privado de la seguridad, Colombia cuenta con una entidad en la que se aúnan los tres poderes públicos esenciales: el de definición del sector a través de capacidad para dictar resoluciones a las que, en la práctica, se les confiere contenido y efecto normativo; el de mantenimiento de la vigencia del modelo establecido a través de las funciones de autorización, vigilancia, inspección e investigación, y el de decisión acerca del adecuado cumplimiento de las normas a través de la potestad sancionadora.

2.3. Factores que obstaculizan el adecuado funcionamiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Identificación y propuestas

Si el ejercicio de las funciones genéricas ya se antoja amplio y complejo de asumir, salvo que se cuente con una estructura sólida y dotada suficientemente tanto de personal adecuado como de recursos materiales y económicos, más se acrecienta esta impresión al entrar en el detalle de las normas y advertir cuán numerosas son las tareas concretas que estas le asignan.

Cada una de las responsabilidades encomendadas por el artículo 4 del Decreto 2355 se logrará a través del cumplimiento de distintas misiones que incluyen labores gerenciales de diseño y planificación (como el desarrollar mecanismos para evitar que personas no autorizadas presten servicios propios del sector o contribuir al establecimiento de mecanismos de coordinación entre operadores públicos y privados) y tareas administrativas de mera dotación de recursos (como el diseño y la aprobación de los

47 Aunque, tanto el Estatuto (art. 70 párrafo 1) como su reglamento (artículo 47), se refieren únicamente a que los programas académicos serán sometidos a la consideración de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con la finalidad de que esta autorice su realización, son las Resoluciones 2852 de 2006 y 4973 de 2011 de esta entidad las que regulan con detalle todo lo relativo a los ciclos formativos, incluyendo el diseño curricular y la carga docente.

48 Ley por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del vigilante.

modelos de formulario de solicitud de licencias a los que se refiere el capítulo II de la Resolución 2852 de 2006 o la comprobación de la validez y veracidad de los requisitos y documentos exigidos por la misma disposición).

2.3.1. La problemática identificada por conpes⁴⁹

El estudio del CONPES –Lineamientos de política pública para el sector de la Vigilancia y la Seguridad Privada en Colombia–, elaborado dos años después de que entraran en vigor los decretos del 2006 que modifican la estructura y la planta de personal de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, señala a la entidad como uno de los factores que generan disfunciones en el sistema.

Alude a la deficiencia de financiación, refiriéndose a una dotación que se reducía al tiempo que el sector iba creciendo, agravada por la constante disminución de su planta de personal.

Lo que nos lleva a interrogarnos acerca de si la capacidad de la entidad para cumplir con sus funciones podrá ser adecuada cuando sus recursos personales y materiales menguan mientras la actividad que ha de supervisar y controlar mantiene un crecimiento sostenido.

Según el mismo documento, el responsable político intenta solventar la paradoja a través de un proceso de auténtica reestructuración que plasma en los Decretos 2355 y 2356 de 2006. El objetivo era optimizar el funcionamiento de la entidad a través de la profesionalización del recurso humano y el fortalecimiento tecnológico⁵⁰.

A tenor de lo reflejado en el estudio, las expectativas no se vieron satisfechas a causa, entre otros factores, del desfase temporal habido entre la reestructuración del personal y la implementación del sistema tecnológico⁵¹.

2.3.2. Las falencias señaladas por el sector de la vigilancia y seguridad privada

De las consultas y conversaciones mantenidas con profesionales vinculados al sector hemos extraído una serie de conclusiones que agruparemos en cuatro grupos de problemas.

49 Consejo Nacional de Política Económica y Social. Máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Creado por la Ley 19 de 1958, <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx> [11 de octubre de 2018].

50 Lineamientos de política pública para el sector de la vigilancia y seguridad privada en Colombia. *Op. cit.*, 19.

51 *Ibidem*, p. 19.

2.3.2.1. La falta de reconocimiento de un perfil adecuado por parte del Gobierno

Partiendo de que en Colombia pervive una visión distorsionada de la seguridad privada, el poder público no atribuye a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la trascendencia y relevancia que le corresponde.

Influido por una imagen en la que se identifica este ámbito de la seguridad exclusivamente con la figura del vigilante, no se muestra consciente de la complejidad de la actividad. Parece desconocer que engloba servicios altamente especializados para la provisión de los cuales es necesario un elevado grado de capacitación y que su amplia implantación determina una presencia constante en la vida ordinaria de los ciudadanos⁵².

Siendo el resultado que el ejecutivo considera a la dedicada a la vigilancia y seguridad privada una Superintendencia de segundo orden, cuya labor no es esencialmente trascendente.

2.3.2.2 Las penurias económicas y la falta de personal

Como consecuencia de la falta de asunción de la importancia de la entidad, y en consonancia con las conclusiones del informe CONPES, la Superintendencia ha adolecido tradicionalmente, además de la insuficiencia presupuestaria, de un notable déficit de personal que se refleja en una base de empleo oficial débil⁵³.

Precariedad que se traduce en las dificultades de la entidad para poder ejercer la labor que, según la regulación, constituye la vena central de la acción de la Superintendencia: el control y la supervisión del ámbito de la vigilancia y la seguridad privada⁵⁴.

52 Reformulación de la autora de las conclusiones extraídas de los comentarios efectuados por Julio César Vásquez Higuera (superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada en el período 1998-2002. Director Gestión de Seguridad Ciudadana y Empresarial. Vicepresidencia de articulación Público-Privada. Cámara de Comercio de Bogotá) en comunicación personal, 5 de junio de 2017.

53 Ya se expresaba en este sentido el superintendente Fernando Lozano Forero en entrevista realizada en agosto de 2014.

54 Fernando Martínez Bravo (superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada desde abril de 2017) plantea como principal objetivo de su gestión el fortalecimiento tecnológico de la Superintendencia. Tiene prevista la generación de protocolos para hacer más eficiente y efectiva la labor de inspección sobre los vigilados. Su propósito es superar, a través de la tecnificación, el método tradicional de visitas (comunicación personal, 6 de julio de 2017).

Entendemos que confía en la innovación tecnológica y la protocolización de actividades para superar los problemas de dotación de personal humano al realizar el exhaustivo control que se espera de la entidad a través de los medios remotos que las TICs ofrecen actualmente.

La insuficiencia de recursos materiales y humanos incide de tal forma que está, a su vez, en la base del otro factor que contribuye a la incapacidad de ejercer un nivel adecuado de control⁵⁵:

2.3.2.1. La centralidad física y administrativa que determina la imposibilidad de una cobertura efectiva en toda la nación⁵⁶

Hasta el año 2002 la superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada contaba con 5 oficinas regionales a través de las cuales cubría todo el territorio nacional.

Estas oficinas estaban dotadas de entre 1 y 6 funcionarios y constituían la presencia de la entidad en las regiones.

Además de en Bogotá, la Supervigilancia tenía presencia física permanente en Medellín, Cali, Barranquilla, Ibagué y Bucaramanga.

La de acabar con las cinco regionales y centrar toda la estructura de la Superintendencia en Bogotá fue una decisión controvertida que originó una pérdida de presencia nacional determinante en su falta de control sobre los territorios más alejados y complejos⁵⁷.

55 Además del estudio CONPES citado, aluden a la incapacidad de la superintendencia para garantizar un adecuado seguimiento del sector el exsuperintendente Vásquez Higuera (comunicación personal, 5 de junio) y Daniel Ocampo Martínez, investigador de la Fundación Ideas para la paz, (comunicación personal, 8 de septiembre de 2017) al referirse a un trabajo adelantado por esta fundación que versa sobre el control de armas y el personal adscrito a las empresas de seguridad privada.

56 El superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada (Fernando Martínez Bravo, comunicación personal, 6 de julio de 2017) reconoce que la presencia de la entidad exclusivamente en la capital se debe a una cuestión económica. Ha fijado como uno de los objetivos de su ejercicio la creación de delegaciones que serán albergadas por la Superintendencia de Industria con el objeto de fortalecer la presencia de la supervigilancia en los Departamentos y ciudades principales.

57 Al analizar las figuras de los servicios especiales y los servicios comunitarios (objeto de estudio en la sección del trabajo global dedicado a las actividades de seguridad privada y que no es materia de este artículo) hemos hecho referencia a los temores expresados por la Comisión Colombiana de Juristas respecto a la incapacidad del poder público de ejercer las facultades de supervisión y control que la Corte Constitucional impone a la Superintendencia respecto a estas figuras.

La citada ONG denuncia que la Superintendencia no tenía constancia del número de servicios de estas características que estaban operando en el país con su autorización a través del documento informativo extraordinario «Extremar los controles en materia de porte y tenencia de armas de fuego como garantía de no repetición de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia». Documento informativo extraordinario. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá, 5 de junio de 2008.

2.3.2.4. La falta de continuidad de las políticas del ente rector

Esta circunstancia está provocada por la inestabilidad en el desempeño del cargo de superintendente⁵⁸.

Que el máximo responsable del órgano ocupe la responsabilidad por breves períodos de tiempo –que en ocasiones han sido de solo unos meses y pocas veces han superado los dos años– ha determinado que a la Superintendencia le resulte difícil asumir líneas políticas y técnicas a medio y largo plazo.

El relevo en la dirección, con la llegada de un nuevo rector (en ocasiones sin experiencia previa en el sector), exige un plazo de adaptación para la toma de posición y el diseño de las líneas de gestión. El conocimiento y los ajustes entre este y su equipo cuando menos ralentizarán el ritmo de trabajo.

Si a ello sumamos los posibles cambios de rumbo y las innovaciones que se suelen incorporar, es factible deducir que la interinidad en el puesto de superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada no contribuye en absoluto a la estabilidad y el buen funcionamiento de la entidad.

2.3.3. Los factores de distorsión detectados a través del análisis normativo

El análisis normativo del conjunto de la regulación que rige al sector en Colombia nos conduce a identificar elementos que, estimamos, pueden contribuir a dificultar el trabajo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Consideramos que esta asume competencias que podrían –y en algunos casos deberían– ser ejercidas por otros órganos públicos.

En primer lugar, recordamos y remitimos a nuestra argumentación al respecto de la capacidad normativa de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que nos lleva a concluir que esta entidad no debería emitir, a través de sus resoluciones, disposiciones que han de estar contenidas en normas con rango de ley y que, por lo tanto, tendría que abstenerse de hacerlo.

Estimamos que el órgano vería aligeradas sus obligaciones si limitara su función al asesoramiento respecto a la elaboración de instrumentos normativos con potestad

58 En los últimos 20 años (desde 1998 hasta 2017) únicamente el señor Julio César Vásquez Higuera ejerció su responsabilidad por un período cercano a los cinco, siendo lo más común que los superintendentes lo hayan sido por plazos no superiores a los dos años. Así, el Sr. Felipe Muñoz Gómez ejerció la responsabilidad desde 2006 a enero de 2009, el Sr. Felipe Murgueitio Sicard desde diciembre de 2009 a agosto de 2012, D. Fernando Lozano Moreno de marzo de 2013 a septiembre de 2014 y D. Carlos Alfonso Mayorga Prieto de mayo de 2015 a febrero de 2017.

reglamentaria y la producción de resoluciones a la interpretación de la legalidad vigente y la emisión de órdenes ejecutivas.

Todo ello sin olvidar que tiene las importantes misiones de promocionar la legalidad en el sistema, a través de la aclaración de conceptos, y de instruir a los operadores privados de la seguridad, en cuanto a cómo les afectan las normas del sector y cuál es el modo adecuado de darles cumplimiento.

La renuncia a emitir disposiciones que suponen un auténtico corpus jurídico, dejando esta labor en manos del Legislativo⁵⁹ y de los cuerpos de juristas que asisten al Ejecutivo en su labor reglamentaria, supondría ya una notable descarga.

Un aligeramiento que le permitiría dedicar atención y recursos a cumplir con un papel que la regulación le encomienda al establecer sus objetivos, pero en el que no insiste al centrarse en sus facultades supervisora, investigadora y sancionadora: el de ser el organismo que guía y dirige al sector, siendo un aliado esencial para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Labor que llevaría a cabo dedicando esfuerzos a la interpretación, aclaración y transmisión pedagógica de la regulación y mediante el asesoramiento y guía a operadores y usuarios respecto a los límites y fronteras de su actuación.

Se constituiría de este modo en el organismo que ampara y protege a los actores y usuarios cumplidores frente a las irregularidades o ilegalidades cometidas por competidores desleales y por todo aquel que perjudique al sector.

En segundo término, podría considerarse el alcance de la potestad sancionadora –que asumen en solitario y en exclusiva el superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada y el superintendente delegado para el Control, y que ya hemos cuestionado en el apartado de este texto dedicado al sistema sancionador– al valorarse la opción de que la potestad sancionadora sea asumida por diferentes miembros de la función administrativa según la gravedad de la medida a imponer.

Redefinición que permitiría a la entidad centrarse en la fase de inspección e investigación de las presuntas infracciones, dejando en manos de otros responsables administrativos la valoración de las pruebas y la adopción de la decisión.

Y, en tercer lugar, abogamos por el cambio respecto a la concepción de la capacitación en seguridad privada que parece anunciar la Ley 1920 de 12 de julio de 2018 (Ley del Vigilante). La actual asunción de esta como una labor altamente especializada que determina que sea considerada una actividad más del sector⁶⁰ obliga al órgano de

59 Única rama del poder público que, según la Constitución Política de 1991 (artículo 150), tiene atribuida la potestad de dictar leyes, salvo en el excepcional supuesto (que incluye en el numeral 10 del citado artículo) que permite al Congreso de la República revestir al presidente de la República de la facultad de dictar normas con fuerza de ley por razones de necesidad y urgencia.

60 Estimación forjada a partir de la Sentencia C 199/01 de la Corte Constitucional, la cual establece que la capacitación y entrenamiento en seguridad privada «no constituye una actividad

control a considerar a los centros formativos como un objeto sujeto a su amplia misión de supervisión.

Entender que la formación en seguridad privada, en seguridad en general, es una tarea eminentemente educativa podría suponer la asunción del control básico por parte de las entidades de educación. Lo que limitaría el papel de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a la supervisión de los módulos operativos que comprometan el uso de armas y efectos potencialmente dañinos, a la confección de unos catálogos de contenidos mínimos (sin atribución de carga lectiva) para los títulos que habiliten a la obtención de las respectivas categorías profesionales y, en todo caso, a la comprobación de que los títulos ofertados incluyen esos mínimos en los pensum aprobados por la autoridad educativa correspondiente⁶¹.

Estos ajustes contribuirían a que la Superintendencia cumpla, además de con su labor esencial de controlar y supervisar, con la misión de guiar y aglutinar al sector: encauzando los esfuerzos de los servicios y operadores hacia la profesionalización, la excelencia en el servicio y la satisfacción del usuario.

3. CONCLUSIÓN

Asentados en la argumentación contenida en este trabajo hemos tratado de evidenciar cómo la propia regulación del sector de la vigilancia y seguridad privada en Colombia introduce elementos de distorsión que pueden contribuir a su inadecuado funcionamiento.

Como hemos apreciado a través del análisis normativo no todas las disposiciones que son esenciales para la configuración de un régimen sancionador están contenidas en las normas con rango de ley que rigen estas actividades. Preceptos esenciales como los que determinan las infracciones y sanciones, así como los que definen el procedimiento sancionador, que deben establecerse en leyes y que únicamente aparecen en resoluciones emitidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Una entidad perteneciente a la rama ejecutiva del poder público que carece de la capacidad de dictar normas con fuerza de ley, potestad que en Colombia está reservada al Congreso de la República y, excepcionalmente y por decisión de este, al presidente de la República.

Este factor constituye una disfunción de especial trascendencia al poner en cuestión la legalidad del sistema sancionador y poder desembocar en su ineffectividad al ser

propiamente educativa», sino que es parte integrante del servicio público de la seguridad.

61 El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) en virtud de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 1920, de 12 de julio de 2018.

las sanciones impuestas conforme a él susceptibles de cuestionarse a través de una pretensión de nulidad⁶².

Por sí solo puede desactivar la capacidad de respuesta de la Administración y le impediría cumplir eficazmente con la misión de control que el artículo 365 de la Constitución Política le asigna para los supuestos en los que se autorice a los particulares la prestación de servicios públicos. Pero si, además, lo unimos a los que hemos identificado como factores que obstaculizan el adecuado funcionamiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, concluimos que la capacidad del poder público de supervisar y vigilar el sector con el objeto de hacer cumplir la normativa que lo regula está seriamente mermada.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GALLO, P., 2014: *Derecho a la Seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), «Criminología y educación social». Valencia: Tirant serie menor.
- GARCÍA ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., 2004: *Curso de Derecho Administrativo II*. Novena Edición. Madrid: Thomson-Civitas.
- PALACIO HINCAPIÉ, J. Á., 2017: *Derecho Procesal administrativo*. Novena Edición, Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- PAREJO ALFONSO, L., 2008: *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ, L., 2017: *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- RODRIGUEZ TEN, J., 2014: «Capítulo 6. El régimen sancionador de la nueva Ley de seguridad privada». En *Comentario a la Ley de Seguridad Privada*. Primera Edición. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J. O., 2017: *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M., 2011: *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*. Montevideo Buenos Aires: Editorial B de f.
- WEBER, T., 2001: *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union*, Bruselas: Confederación Europea de Servicios de Seguridad.
- TERRÓN SANTOS, D., 2014: «Normativa sobre seguridad privada». En F. Pérez Álvarez (coord.): *DYGSEG, Curso de Dirección y Gestión de Seguridad*. Salamanca: Ediciones Ciencias de la Seguridad, 19-63.
- TERRÓN SANTOS, D., 2017: *La regulación de los servicios privados de seguridad (Dirección, gestión e investigación: la nueva seguridad)*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

62 Acción contenciosa que permite al sancionado solicitar ante el juez contencioso administrativo la declaración de nulidad del acto al estimar que su adopción infringe el orden jurídico. PALACIO HINCAPIÉ, J. A. 2017: *Derecho Procesal Administrativo*. 9.^a edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 297.

TORRENTE ROBLES, D., 2016: *Análisis de la Seguridad Privada*. Barcelona: Editorial UOC (edición digital epub).

4.1. Documentos institucionales

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Bogotá. 24, de noviembre de 2016, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> [11 octubre 2018].

Control y regulación de las empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. UNLIREC (Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarrollo y el Desarrollo en América Latina y el Caribe). Naciones Unidas, 2011.

Guía legislativa para Estados sobre la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privada, Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), DCAF. Ginebra 2016, <https://www.ppps.dcaf.ch/sites/default/files/uploads/Legislative-Guidance-Tool-ES.pdf> [11 octubre 2018].

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Producción editorial PNUD, noviembre 2013, <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> [11 octubre 2018].

Lineamientos de política pública para el sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia. Documento 3521. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2008, <https://vlex.com.co/vid/lineamientos-sector-privada-colombia-370670454?ga=2.209255314.129354324.1539295982-1045203760.1539295982> [11 octubre 2018].

4.2. Otros documentos

Extremar los controles en materia de porte y tenencia de armas de fuego como garantía de no repetición de violaciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia. Documento informativo extraordinario Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 5 de junio de 2008, http://www.coljuristas.org/documentos/comunicados_de_prensa/com_2008-06-05.pdf [11 octubre 2018].

4.3. Legislación

Constitución Política de Colombia (CPC). Artículo 2, artículo 217, artículo 218 y artículo 365. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Ley 61 de 1993. Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y la seguridad privada. 12 de agosto de 1993. D. O. 40.987 de 12 de agosto de 1993 (Colombia).

- Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. 12 de agosto de 1993. D. O. 40.987 de 12 de agosto de 1993 (Colombia).
- Ley 1920 de 2018. Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del Vigilante. 12 de julio de 2018. D. O. 50.652 de 12 de julio de 2018. (Colombia).
- Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1992 (España).
- Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE núm. 83, de 5 de abril de 2014 (España).
- Decreto 848 de 1990. Por el cual se expide el Estatuto de vigilancia privada. 12 de abril de 1990. D.O. 39.315 de 24 de abril de 1990 (Colombia).
- Decreto 2453 de 1993. Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 7 de diciembre de 1993. D. O. 41.128 de 7 de diciembre de 1993 (Colombia).
- Decreto 356 de 1994. Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. 11 de febrero de 1994 (Colombia).
- Decreto 2355 de 2006. Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones. 17 de julio de 2006. D.O. 46.332 de 17 de julio de 2006 (Colombia).
- Decreto 2356 de 2006. Por el cual se modifica la planta de personal de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones. 17 de julio de 2006. D. O. 46.332 de 17 de julio de 2006 (Colombia).
- Decreto 2187 de 2001. Por el cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada contenido en el Decreto-Ley 356 de 11 de febrero de 1994. 12 de octubre de 2001. D. O. 44.598 de 30 de octubre de 2001 (Colombia).
- Resolución 2852 de 2006. Por la cual se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada. 8 de agosto de 2006. D. O. 46.382 de 5 de septiembre de 2006. (Colombia).
- Resolución 2946 de 2010. Por la cual se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 29 de abril de 2010. D. O. 47.700 de 5 de mayo de 2010 (Colombia).
- Proyecto de Ley 195/2016 C. Por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones (Colombia).

4.4. *Jurisprudencia*

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-572/97.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-199/01.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-125/03.
- Tribunal Constitucional de España. SENTENCIA 148/2000, de 1 de junio.
- Entrevistas (comunicaciones personales con la autora).
- LOZANO FORERO, Fernando, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada de marzo de 2013 a septiembre de 2014, agosto de 2014 Bogotá.

MARTÍNEZ BRAVO, Fernando, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada desde abril de 2017, 6 de julio de 2017 Bogotá.

OCAMPO MARTÍNEZ, Daniel, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz, 8 de septiembre de 2017 Bogotá.

VÁSQUEZ HIGUERA, Julio César, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada en el período 1998-2002. Director Gestión de Seguridad Ciudadana y Empresarial. Vicepresidencia de articulación Público-Privada. Cámara de Comercio de Bogotá, 5 de junio de 2017. Bogotá.

