RESTRICCIÓN A PERSONAS NATURALES PARA PRESTAR SERVICIOS DE ASESORÍA, CONSULTORÍA, INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE SEGURIDAD-Actividades en las que se justifica su aplicación

(…) la Sala constató que las disposiciones acusadas son razonables y proporcionadas solo si se entienden circunscritas exclusivamente a la prestación del servicio de asesoría, consultoría e investigación para los procesos de certificación en seguridad referentes a la gestión de riesgo de actividades propias de la cadena logística de comercio exterior y la prevención de los delitos transnacionales. La Sala concluyó que las normas se refieren a una actividad que constituye un riesgo social, pues la seguridad del comercio exterior se podría ver afectada por las actividades objeto de limitación.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASESORÍA, CONSULTORÍA, INVESTIGACIÓN PARA LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS EN PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE SEGURIDAD-Restricción absoluta a personas naturales con acreditación, limita de forma desproporcionada sus derechos

(…) imponer una restricción absoluta al ejercicio de la actividad de consultores, asesores e investigadores en el análisis y evaluación de riesgos en seguridad para cualquier tipo de certificación privada o pública es una medida desproporcionada, debido a que limita excesivamente las actividades profesionales de los consultores, asesores e investigadores en seguridad sin que los beneficios que de ello se derivan compensen la afectación intensa del derecho fundamental a la libertad de escoger profesión u oficio. No existe evidencia de que la imposibilidad de que las personas naturales presten servicios de auditoría, consultoría e investigación de seguridad en certificaciones voluntarias o privadas que solo implican mejores prácticas empresariales o de negocios reporte beneficios importantes para la garantía de un orden justo, la convivencia pacífica y la preservación de la seguridad que justifiquen la restricción intensa que prevén las disposiciones acusadas.

SERVICIOS DE ASESORÍA, CONSULTORÍA, INVESTIGACIÓN PARA LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS EN PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE SEGURIDAD-Prestación por personas jurídicas autorizadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

(…) la medida, al requerir que sean empresas debidamente vigiladas y con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada las que prestan los servicios de consultoría, asesoría y vigilancia para cualquier certificación público o privada, pretende que el Estado ejerza un control efectivo de las mismas, de la idoneidad del personal que participa en la prestación del servicio, del cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias, entre otras. La posibilidad de que la Superintendencia investigue y sancione a estas empresas cuando incumplan sus deberes mediante la imposición de multas, medidas cautelares, revocatoria de la licencia y las demás sanciones que se imponen a sus vigiladas constituye un incentivo efectivo para que se presten adecuadamente los servicios de evaluación y análisis de riesgo para cualquier certificación pública o privada. Esto de manera indudable es una medida adecuada para que haya menores fallas en el servicio y mayores garantías de seguridad, integridad y credibilidad en el cumplimiento de las funciones y que haya una mayor garantía del cumplimiento de estándares de seguridad en el desempeño de las funciones.

SERVICIOS DE ASESORÍA, CONSULTORÍA, INVESTIGACIÓN PARA LA EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS EN PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE SEGURIDAD-Riesgo social

(…) para la Sala es evidente que la labor de asesoría, consultoría e investigación en el marco de actividades para obtener la certificación pública o privada para la gestión de riesgos en seguridad es un oficio que conlleva un riesgo social. A su vez esto implica que el Legislador está facultado para limitar el ejercicio del mismo.

INHIBCIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de pertinencia en cargo por presunta

violación del derecho al trabajo

(…) el derecho al trabajo es una garantía constitucional predicable únicamente respecto de las personas naturales y no de las personas jurídicas. Por lo tanto, el cargo por vulneración al derecho al trabajo de las personas jurídicas no es pertinente.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

DERECHO HUMANO Y FUNDAMENTAL AL TRABAJO-Jurisprudencia constitucional/DERECHO AL TRABAJO-Doble condición

DERECHO AL TRABAJO-Derecho y deber

DERECHO AL TRABAJO-Núcleo esencial

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido

LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO Y RIESGO SOCIAL-Establecimiento de restricciones por el legislador

(…) el legislador puede imponer restricciones o condiciones para el desempeño de una profesión u oficio, y, así, limitar el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio. Tal limitación debe sustentarse en precaver un riesgo social y, ser razonable y proporcionada. Aunque, en principio, los oficios que no requieran una formación específica no son objeto de restricción alguna, aquellos que impliquen un riesgo social no son de libre ejercicio. Respecto de estos, el legislador puede determinar que estén regulados y sometidos a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes. El riesgo social se refiere a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio, por ejemplo, como el porte de armas en los servicios de seguridad y vigilancia. Finalmente, en principio, el estudio de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones, en virtud del amplio margen de configuración del legislador, se debe realizar por medio de un test de proporcionalidad leve.

RIESGO SOCIAL-Concepto

RIESGO SOCIAL-Contenido/RIESGO SOCIAL-Reiteración de jurisprudencia

MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA RESPECTO DE PROFESIONES QUE IMPLIQUEN RIESGO SOCIAL-Comprende fijación de condiciones, naturaleza de cargos y características de instituciones para su desarrollo

DERECHO A LA SEGURIDAD HUMANA-Concepto

(…) la implementación del concepto de seguridad humana conlleva la idea de que la responsabilidad del Estado de proteger no solo depende del uso de medidas de coercitivas, el aumento del pie de fuerza, o de alianzas estratégicas en contra de un enemigo común, sino

que también requiere que el Estado adopte medidas para asegurar la garantía de elementos que ofrezcan condiciones para el desarrollo humano y garantía del cumplimiento de los derechos humanos. Se trata de una visión de seguridad que abandona el concepto reactivo y se ubica en una realidad donde prima la prevención. Esto afecta la formulación de políticas públicas, pues implica que el Estado debe tener en cuenta la incidencia de cualquier proyecto en temas de seguridad, y, que en el marco de garantizar la seguridad, es necesario contar con el apoyo de diferentes sectores del Gobierno para ejecutar proyectos en otras áreas que impactan la seguridad.

SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Se encuentra sujeto a la inspección, control y vigilancia del Estado/SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Amplio margen de configuración legislativa

SEGURIDAD-La Constitución autoriza que su prestación regular, continua y eficiente se cumpla en forma directa por el Estado o indirectamente a través de los particulares

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL-Contenido

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL-Objetivo

(…) es un instrumento que tiene por objetivo promover la cooperación entre los Estados Parte para combatir la delincuencia transnacional, conocer el modus operandi de las organizaciones internacionales dedicadas a la comisión de delitos transnacionales y la

eventual desarticulación y juzgamiento de los responsables de estos delitos. Las normas consagradas en tal disposición “sirven de marco para que cada Estado adopte dentro de su legislación procedimientos tendientes a la prevención y represión de los ilícitos de carácter transnacional que afectan la vida, la libertad y los derechos humanos.” Concretamente se impone al Estado la obligación de tomar medidas respecto de i) los delitos señalados en el ámbito de aplicación de la norma; ii) la responsabilidad de personas jurídicas en la comisión de los delitos descritos en la Convención; iii) el decomiso e incautación de los bienes producto del delito y la cooperación internacional; iv) la extradición de quienes han cometido conductas criminales descritas en la Convención; v) la prevención, investigación y penalización de los delitos internacionales de que trata la Convención en materia de asistencia jurídica recíproca, investigaciones conjuntas, técnicas de investigación, remisión de actuaciones penales, establecimiento de antecedentes penales, medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, capacitación, asistencia técnica y prevención de los delitos previstos en la Convención, entre otros.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-008 DE 2023

Expediente: D-14.742

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2181 de 2021 “por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: César Augusto Cardona Ortiz

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas por el artículo 241-4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 241.4 y 242 de la Constitución Política y 40.6 del Decreto 2067 de 1991,1 y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano César Augusto Cardona Ortiz.

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2022, el ciudadano César Augusto Cardona Ortiz presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los nueve artículos que integran la Ley 2181 de 20212. El actor señaló que las disposiciones demandadas son incompatibles con lo previsto en los artículos 25, 26, 58, 83, 84, 89, 136, 150, 158, 165, 169, 333, 334 y 336 de la Constitución Política. Para sustentar su dicho, propuso nueve cargos de inconstitucionalidad.

1. Inadmisión de la demanda. Mediante Auto del 18 de abril de 2022, la Corte inadmitió la demanda por no cumplir con requisitos formales y sustantivos: i) el accionante no acreditó su condición de ciudadano colombiano, y, ii) los cargos formulados no cumplieron con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional para su admisibilidad. En especial, estos carecían de claridad, certeza y especificidad.

1. Auto mixto de admisión y de rechazo. Mediante Auto del 10 de mayo de 2022, fueron admitidos los cargos primero (vulneración de los artículos 25 y 26 de la Constitución), y noveno (desconocimiento de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución) de la demanda, cuyo objeto se restringía a los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021. Los cargos cuarto, quinto, sexto y octavo no fueron subsanados, de manera que fueron rechazados. A pesar de

haber sido subsanados, los cargos segundo, tercero y séptimo fueron rechazados por no cumplir con los requisitos sustantivos requeridos por la jurisprudencia.

1. Recurso de súplica. El 18 de mayo de 2022 el accionante presentó recurso de súplica. En su escrito insistió en que su demanda sí cumplía la carga argumentativa requeridos para la admisión. En su opinión "el contenido inicial de la demanda no debe analizarse ni interpretarse a manera individual por cada uno de los cargos asumidos por el magistrado sustanciador, sino por el contrario debe hacerse una interpretación sistemática de la misma ya que cada punto es un fundamento básico de conexión entre los mismos al igual que ocurre erróneamente como lo demostramos al analizar la simple redacción, entre los artículos de la ley demandada." Además, reiteró los argumentos presentados respecto de los cargos segundo, tercero y séptimo.

1. Rechazo recurso de súplica. Por medio del Auto 750 del 2 de junio de 2022, la Sala Plena rechazó por extemporáneo el recurso de súplica. Siguiendo lo establecido en el numeral 1ª del artículo 50 del Acuerdo 02 de 2015, el recurso de súplica debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia que rechaza la demanda. El término de ejecutoria del Auto del 10 de mayo de 2022 que rechazó los cargos segundo, tercero y séptimo de la demanda transcurrió los días 13, 16 y 17 de mayo de 2022 y el recurso de súplica se presentó el 18 de mayo de 2022. De manera que el recurso fue presentado un día después de haberse cumplido el término de ejecutoria, por consiguiente, este no cumplió con el requisito de oportunidad.

A. Normas demandadas

1. A continuación, se transcribe el texto de los artículos contra los cuales se dirigen los dos cargos que fueron admitidos:

“Ley 2181 de 2021

(31 de diciembre)3

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 6. Buenas Prácticas en Seguridad. La credencial de consultor, asesor o investigador en seguridad privada expedida a las personas naturales no podrá sustituir o reemplazar la licencia de funcionamiento expedida a las empresas asesoras, consultoras e investigadoras en seguridad privada, por la naturaleza del riesgo que dicho fenómeno podría generar.

ARTÍCULO 7. Obligación de solicitud de licencia o permiso. Las entidades públicas involucradas en cualquier proceso de certificación tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

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

A. La demanda

1. Como contexto para la formulación de los cargos, el actor se refirió a la industria de la vigilancia y la seguridad privada y sus diferencias con la gestión de riesgos. Para sustentar su punto, señaló que antes de la expedición de la Ley 2181 de 2021, solo las empresas y personas que proporcionaban servicios relacionados con la industria de la vigilancia y seguridad privada debían contar con licencia expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Especificó que las empresas que realizan auditoría, consultoría, asesoría o investigación en gestión integral de riesgos en términos generales no requerían tal autorización. Alegó que, a partir de la Ley 2181 de 2021, todas las personas naturales o jurídicas que quieran participar en el proceso de gestión de riesgos, deben contar con autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.4

1. En segundo lugar, definió la gestión de riesgos como “la identificación, evaluación y priorización de riesgos (…) seguida de la aplicación coordinada y económica de recursos para minimizar, monitorear y controlar la probabilidad o el impacto de eventos desafortunados o para maximizar la realización de oportunidades.”5 Aclaró que esto puede referirse a riesgos por desastres naturales, accidentes, errores de gestión, asuntos legales, cambios financieros, temas operativos, situaciones administrativas o reputacionales. Indicó que son varias las empresas en Colombia que trabajan en la industria de la gestión de riesgos. A su entender, estas empresas efectúan auditorías, consultorías, asesorías e investigación en gestión de riesgos relacionados con todos los procesos de las empresas, incluyendo asuntos de

seguridad física, seguridad electrónica, recursos humanos, cadena de suministro, tecnología, gestión medioambiental, transporte, salud y seguridad en el trabajo, intermediación aduanera, entre otras.

1. El accionante refirió algunos escenarios en los que se pueden proferir certificaciones de riesgos en asuntos diferentes a la seguridad y que no deberían estar vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por ejemplo: i) el programa en salud y seguridad en el trabajo, verificado por el Ministerio del Trabajo y la Protección Social; ii) la certificación del Plan Estratégico de Seguridad Vial, obligatorio para las empresas que tengan más de 10 vehículos, verificado por el Ministerio de Transporte; iii) las acreditaciones en programas de gestión medioambiental para las empresas del sector industrial y las que producen grandes cantidades de desechos, verificado por el Ministerio del Medio Ambiente; iv) las certificaciones de calidad que son voluntarias como ICONTEC, Bureau Veritas, ISO 28.000, ISO 27.000, ISO 14.000 y BASC. Por lo anterior, denunció que determinar que solo las entidades que tengan licencia expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada son las idóneas para realizar evaluación y análisis de riesgos y las respectivas certificaciones representa una intromisión desbordada de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en los asuntos que no son objeto de vigilancia de dicha entidad. Para el actor, estas actividades no son temas de vigilancia y seguridad privada y, por tanto, se escapan del ámbito, objeto y capacidades de vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

1. En tercer lugar, alegó que la Ley 2181 de 2021 parte de una confusión respecto de lo que se entiende como análisis de riesgo en el programa de la DIAN de Operador Económico Autorizado (OEA) y el análisis de riesgo en general. El programa de OEA responde a una iniciativa de control aduanero internacional. Al respecto, alegó que el hecho de que la DIAN haga uso de la palabra “seguridad” en sus requisitos no significa que se refiere a asuntos de seguridad privada en los términos de lo vigilado por la Superintendencia. Por lo tanto, considera que “se ha creado erróneamente en el imaginario popular la idea de que solo las empresas de vigilancia y seguridad privada y sus miembros acreditados, cualquiera que sea

su profesión o competencia, son los únicos idóneos para realizar las diversas tareas que impone la Gestión de Riesgos, creyéndose erróneamente que la Gestión de Riesgos es un tema subordinado de la vigilancia y seguridad privada cuando en realidad es todo lo contrario. (…) Por ello es inaudito que, a partir de la aparición de la ley 2181 de diciembre del año 2021 empresas avaladas por la SVSP pretendan crear un monopolio con estas argucias y argumentaciones y que lleguen al colmo de ejercer coacción, presión o amenazas sobre empresas no vigiladas por la SVSP con seudo (sic) argumentaciones 'jurídicas' a fin de hacer prevalecer estos supuestos mandatos y ganar para sí todos los contratos de temas que no son de vigilancia y seguridad privada sino de la Gestión de Riesgos (…)"6

1. En lo que respecta al análisis del contenido de la Ley 2181 de 2021, el actor adujó que "no se logra entender en qué forma se va a 'fortalecer el comercio exterior'; tampoco queda claro cómo se va a 'garantizar la seguridad de la cadena logística'; tampoco se logra visualizar el cómo se van a 'prevenir los delitos transnacionales' y mucho menos, se aprecian o evidencian las demás 'disposiciones a dictar'." Refirió que no es claro qué delitos transnacionales pretende evitar la norma, a qué buenas prácticas de la OECD se hace referencia, qué procesos regula, y a qué tipo de certificación se refiere. En especial, señaló que el sistema de gestión de riesgos es imprescindible para las empresas que deseen continuar con sus operaciones de comercio exterior. Explicó que, por lo anterior, las empresas tienen dentro de su estructura áreas de gestión de riesgo.

1. Además, indicó que no es claro el ámbito de aplicación de la norma. En principio, esta recae sobre las empresas del sector de vigilancia y seguridad privada que tengan licencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a las personas naturales que tengan acreditaciones y a las entidades que estén sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Sin embargo, a su entender, el ámbito de aplicación de la norma se amplía cuando el artículo segundo demandado se refiere a todas las personas naturales y jurídicas relacionadas de manera directa e indirecta en la gestión de riesgos. En ese aparte no se hace distinción entre las entidades adscritas a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y las que no, y tampoco se aclara a qué

tipo de certificaciones públicas o privadas que requieren “evaluaciones, análisis de riesgos” se refiere. Indicó que la falta de claridad de la norma, ha sido fundamento para que entidades públicas exijan la licencia a las empresas que participan en licitaciones para proveer cualquier servicio relacionado con la gestión de riesgos, aun cuando no se trate de temas de seguridad.

2. En ese contexto, el accionante procedió a formular los cargos de su demanda en los siguientes términos:

1. Primer cargo (violación de los artículos 25 y 26 de la Constitución). El actor alegó que los artículos 6 y 7 demandados vulneran el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio. Explicó que existen diferentes tipos de profesionales que trabajan en gestión de riesgo en materias diferentes a las de vigilancia y seguridad privada, como son los temas de salud, farmacia, hidrocarburos, áreas económicas o industriales, entre otros. Explicó que los profesionales en gestión de riesgo pueden dedicarse a gestionar labores referentes a recursos humanos, pruebas de poligrafías, investigaciones, implementación de sistemas específicos para calidad o cadena de suministros, gestión medioambiental, sistemas SAGRALFT, SIPLAFT o SAGRILAFT.7 Informó, además, que hay diferentes tipos de certificaciones como la BASC, normas ISO, certificaciones CPP, PSP o PSI, Asis Internacional, respecto de las cuales los consultores, asesores e investigadores en seguridad prestan sus servicios de forma personal. A su entender, los diferentes tipos de acreditaciones no deben tener la restricción que establece la norma, pues no tienen relación alguna con el objeto de control de la industria de la seguridad privada.

1. Agregó que el artículo 6 de la ley acusada desconoce el derecho al trabajo “al dejar sin fundamento las credenciales como auditores consultores e investigadores expedidas por la propia SVSP”8 y “obligar a las empresas públicas y privadas a que solo pueden contratar servicios de gestión de riesgos con las empresas sometidas a la SVSP bajo la figuración de que los nuevos temas introducidos a manera de micos en la precitada ley (artículos tercero, cuarto y quinto) son de exclusiva realización por los vigilados y acreditados por la SVSP.”9 De igual forma se desconoce la libertad de escoger profesión u oficio porque “la ley 2181/21

establece como únicos dignos de realizar las labores de gestión de riesgos, incluidas a manera de micos en dicha ley, a las empresas acreditadas ante la SVSP y a sus miembros asimismo acreditados dejando por fuera de este campo de trabajo a miles de profesionales en gestión de riesgos.”10

1. A los argumentos presentados para sustentar este cargo en la demanda, en el escrito de subsanación el demandante agregó que “Las acreditaciones adquiridas por personas naturales para el ejercicio de su profesión debidamente acreditada como consultores, asesores o investigadores quedarían sin validez por el simple hecho que son las empresas y no las personas las que deben acreditarse. Esto lo que quiere decir es que los consultores, asesores e investigadores independientes no tendrían derecho a ejercer su profesión, conformándose una clara violación del derecho al trabajo y a la igualdad consagrado en la constitución Política Artículos 25 y 26 (…).”11

1. Con fundamento en las sentencias C-200 de 2019, C-107 de 2002 y C-568 de 2010, el accionante argumentó que las restricciones impuestas por la ley denunciada cercenaron una actividad que antes era libre, y esto vulnera el derecho al trabajo de aquellos que no tienen la autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.12 Agregó que tal exigencia coarta la oportunidad de trabajo pues, sólo 23 empresas en el país cuentan con licencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para realizar consultorías, asesorías, e investigaciones en seguridad privada. Para obtener la licencia se requiere constituir un capital social suscrito y pagado no inferior a seiscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de su constitución, lo cual, a su entender, es un requisito muy difícil de cumplir y explica que haya pocas empresas licenciadas.

1. Finalmente, reiteró que la actividad de gestión de riesgos no solo se circunscribe a actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad privada y que el legislador no fue claro al establecer a qué certificaciones públicas o privadas se refiere.

1. Noveno cargo (violación de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución). Según la demanda, la ley acusada desconoce la libertad económica porque permite que se cree un monopolio de funciones en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada "que claramente pretende favorecer a sus afiliados o vigilados en un tema que no es de su resorte."13 Agrega que "[e]s claro que con esta ley se está violando este artículo [333] y más aún cuando se usa y usará (…) para intimidar, asustar, constreñir, y ahora 'obligar' a las empresas públicas y privadas que deseen libre y voluntariamente obtener cualquier certificación o acreditación pública o privada y que necesiten realizar cualquiera de las Nuevas Actividades o Servicios incluidos a modo de micos en esta ley, a que solo lo puedan realizar con compañías adscritas, licenciadas, supervisadas, obligadas y sometidas a la SVSP, configurándose así el más descarado intento de crear un monopolio."14

1. En el escrito de corrección de la demanda, el actor reiteró que el artículo 7 demandado desconoce los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución, "en la medida que establece que las empresas que realizan estudios de seguridad, análisis de riesgos, estudios de confiabilidad o de seguridad para la contratación de personal deban contar con autorización exclusiva de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para el ejercicio de su objeto social." Concluyó que las personas son libres de desarrollar una actividad económica y que esta libertad no puede ser, en principio, anulada, por parte del Estado o de otros particulares.

1. Respecto de la presunta vulneración al artículo 334, argumentó que "la Ley 2181 de 2021, procura que toda persona natural o jurídica, cuyo objeto social sea el prestar servicios de consultoría, asesoría o investigación en análisis o gestión de riesgo se encuentre registrada y cuente con una licencia otorgada por la Supervigilancia, con la finalidad de crear un monopolio en cabeza de la misma Superintendencia. Sin embargo, pretender que exista un monopolio de los servicios de protección, gestión de riesgos y demás temas libres de consultoría o asesorías o investigaciones por el Estado, es desconocer las disposiciones constitucionales e incurrir en un lamentable anacronismo."15

1. Agregó, que la norma coarta la libertad de las entidades públicas o privadas porque las obliga a verificar, previo a la contratación, que la empresa de gestión de riesgos que va a prestarles un servicio de certificación o acreditación pública o privada, si estas tienen licencia de la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada. Además, explicó que los difíciles requisitos para obtener la licencia resultan en la constitución de un monopolio y falta de garantías a las empresas que pueden cumplir con factores como cumplimiento, experiencia, equipos, organización, entre otros, para la estructuración de un sistema de gestión de riesgos.16

1. Para sustentar el reproche por la vulneración del artículo 336, alegó que "un sector monopolizado o basado en la competencia desleal, que contraríe el Articulo 336 de nuestra carta magna, erosiona cualquier actividad económica, dispara la informalidad e ilegalidad de los servicios, aumenta los costos y reduce irremediablemente la calidad de los servicios, del empleo y del bienestar general." Así, a su entender las libertades y garantías de las personas dedicadas a la gestión de riesgos habrían sido desconocidas por el artículo 7 de la ley acusada. En efecto, señaló que hay varias actividades y cargos relacionados con la actividad de análisis de riesgo que no hacen parte del ámbito de control a cargo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y que, sin embargo, se les exige sean autorizadas por parte de la mencionada superintendencia. Con ello, se genera una duda en relación si con la exigencia de dicha autorización se estaría afectando la libre competencia, entre otras razones.

A. Intervenciones y conceptos

1. Mediante el Auto del 10 de mayo de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ordenó comunicar de manera inmediata, por medio de la Secretaría General, la iniciación de este proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de

Justicia y del Derecho para que, si lo consideran oportuno, dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la antedicha comunicación, presentaran directamente o por intermedio de apoderado, escrito en que expusieran las razones que justificaran la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional recibió solo una intervención oficial, la del Ministerio de Justicia y del Derecho; de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, la Corte recibió dos conceptos por parte de invitados, a saber: uno de la Asociación Colombiana de Seguridad-ASOSEC, por conducto de su representante legal Gabriel Jaime Berrío Álvarez, y otro, de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, emitido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Luz Elena Morales Malaver; y, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, la Corte recibió dos intervenciones ciudadanas dentro del término de fijación en lista, a saber: una, de la ciudadana Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez, quien además señaló actuar como representante legal de la Sociedad Consultoría Seguridad Integral y Compañía Ltda. COSINTE LTDA y, otra, de los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Walter Pérez Niño y Allison Valentina Muriel Rojas, del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho la Universidad Libre.

1. La ciudadana Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez y representante de la sociedad COSINTE LTDA., en su intervención y los ciudadanos Gabriel Jaime Berrío Álvarez Luz Elena Morales Malaver representantes de la Asociación Colombiana de Seguridad – ASOSEC, y de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en sus respectivos conceptos, solicitaron la exequibilidad de la norma. Los ciudadanos integrantes del Observatorio de la Universidad Libre solicitaron que se declarara la exequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas y el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención oficial solicitó que la Corte se declare inhibida o, en subsidio, que se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

1. A continuación se resumen los argumentos propuestos en las intervenciones oficial y ciudadanas, y en los conceptos presentados.17

a. Intervención ciudadana y conceptos en los cuales se solicita la exequibilidad

i. Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez y COSINTE LTDA.

1. El 13 de julio de 2022, la ciudadana Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez, actuando en nombre propio y como representante legal de la sociedad COSINTE LTDA solicitó la declaratoria de exequibilidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021. La interviniente advirtió que la Ley 2181 de 2021 nació de la necesidad de establecer una "cultura de cumplimiento y acciones relevantes en relación con el Sistema de Gestión de Riesgos"18 en respuesta a las recomendaciones proferidas por organizaciones internacionales como la OCDE, OMA y OMC. Agregó que la Ley 2181 de 2021 ha sido un instrumento esencial en la actualización del Estatuto de Seguridad (Decreto 356 de 1994).

1. Respecto del segundo cargo admitido, indicó que en la Sentencia C-571 de 2003 la Corte definió el monopolio como una situación en la que una empresa o individuo es el único oferente de un producto o servicio, lo que constituye una figura reprochable. Adujo que la norma de manera alguna conlleva a una falla del mercado, sino crea "una obligación de 'cumplimiento' o como se conoce internacionalmente 'compliance', que no es cosa diferente a propender por el cumplimiento de las buenas prácticas recomendadas por diferentes órganos internacionales tales como la OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), la OMA (Organización Mundial de Aduanas), OMC (Organización Mundial del Comercio). Prácticas que lo que hacen es poner a Colombia en igualdad de condiciones con los países desarrollados, para propender por incluir al país en igualdad de condiciones frente

a las actividades comerciales." Concluyó diciendo que, el artículo séptimo acusado no crea monopolio alguno, no coarta ninguna actividad económica, ni la iniciativa privada. Por lo anterior, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

i. Asociación Colombiana de Seguridad-ASOSEC

1. El 15 de julio de 2022, el representante legal de la Asociación Colombiana de Seguridad, emitió concepto en el cual propuso se declare la exequibilidad de las normas acusadas. Señaló que, contrario a lo planteado por el accionante "[n]o se vulnera el derecho constitucional al trabajo y a la escogencia de profesión u oficio al establecer la imposibilidad de sustitución de licencia de funcionamiento de la SVSP con la acreditación como consultor, asesor o investigador ante la Supervigilancia." Señaló que la jurisprudencia dicta que cuando hay condiciones o reglamentaciones para la prestación de determinados servicios no necesariamente se vulnera el núcleo esencial del derecho. Lo anterior por cuanto "[l]a CP ha dado un amplio margen de regulación al Congreso de la República para definir y desarrollar las normas que se encuentran presentes en el ordenamiento jurídico colombiano; así, el artículo 6 de la Ley 2181 de 2021 no es más que una expresión del principio democrático, adecuado a las normas constitucionales que establecen sus objetivos y, además, se adecúa a las restricciones al derecho al trabajo que puede establecer el legislador por razones particulares."22 Por lo que considera que se debe desestimar el argumento presentado en el primer cargo de la demanda.

1. Respecto del segundo cargo admitido, indicó que la exigencia de licencia o permiso emitido por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a las empresas de seguridad para la prestación de los servicios de consultoría, asesoría e investigación, no constituye una afectación al modelo de economía social de mercado. Al respecto, citó la Sentencia C-032 de 2017, en la que la Corte dictaminó que la economía social de mercado reconoce que la iniciativa privada es el motor de la economía, pero que esta puede ser limitada razonable y proporcionalmente con el fin de cumplir fines constitucionalmente

valiosos. Concluyó que “[a]dvertimos que el planteamiento del demandante resulta errado a la luz de la interpretación de la CP, por cuanto el texto del Articulo 7 de la Ley 2181 de 2021 no impone una carga a las personas que se desempeñan de manera general en el universo de la gestión de riesgos, sino únicamente en aquellos eventos establecidos en el marco de la Ley demandada, exclusivamente para las personas jurídicas que se encuentren vigiladas por la Supervigilancia.// De suerte que, lo aquí mencionado, no cobija a las personas naturales y a las personas jurídicas que se desempeñan en el mundo de la gestión de riesgos, sino que la regulación está enfocada a las personas que, encontrándose en el espectro de relacionamiento de vigilancia ante la Supervigilancia, deban contar con la respectiva autorización exclusiva y vigente de la entidad.”23

iii) Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

1. El 17 de julio de 2022, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada emitió concepto con el cual concluyó en la exequibilidad de las normas acusadas. Respecto del primer cargo admitido, señaló que la jurisprudencia constitucional ha establecido que, en virtud del artículo 26 de la Constitución, el legislador puede limitar el ejercicio del derecho al trabajo cuando la ocupación, arte u oficio conlleva un riesgo social. Indicó que en el caso objeto de estudio, el legislador impuso un límite al libre ejercicio de ocupación, con fundamento en el riesgo social que conlleva el título de operador económico autorizado OEA.

1. Para sustentar su afirmación, se refirió a los antecedentes y finalidad de la norma. Indicó que la Organización Mundial de Aduanas desarrolló un programa internacional para estandarizar procesos de seguridad para sus miembros. Este programa se adoptó por el gobierno nacional en la Circular 006 de 2016 de la DIAN. En esta se fijaron los “Requisitos mínimos de seguridad para asociados de negocio” adoptando lo establecido por la OMA y se

introdujeron los requisitos que debe cumplir cualquier asociado de negocio24 para la acreditación, implementación y funcionamiento de medidas de control y seguridad como Operador Económico Autorizado.

1. A partir de esto, el Legislador en la ley acusada optó por establecer algunas medidas adicionales para asegurar la idoneidad de los asesores, consultores e investigadores en vigilancia y seguridad privada que van a participar en la certificación de OEA25. El artículo 7 demandado exige que los intervinientes en la OEA verifiquen que quienes presten servicios tengan una habilitación legal emitida por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, pues se trata de una ocupación que conlleva un riesgo social. Afirmó que "[r]esulta importante declarar la exequibilidad de las normas acusadas en tanto la Ley le otorga una competencia general a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para vigilar y autorizar las más importantes actividades de asesoría, consultoría, interventoría e investigación en materia de comercio exterior y de los procesos de OEA, calificación o renovación. // Por todo esto, se hace necesario generar un conjunto de normas y buenas prácticas que refuercen la actualidad del Operador Económico Autorizado en Colombia, esto en razón al riesgo de seguridad que están sufriendo las actividades de comercio internacional y la seguridad Nacional. Adicional, es prioritario para el País atender los compromisos internacionales y atender las buenas prácticas establecidas por la Organización Mundial del Comercio – OMC, Organización Mundial de Aduanas – OMA y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, lo anterior, en virtud con lo establecido por el artículo 9 de la Constitución Política de Colombia."26

1. Por lo anterior, conceptuó en la exequibilidad de las normas acusadas.

a. Intervención de ciudadanos de la Universidad Libre, que solicitan la exequibilidad condicionada de la norma

1. El 18 de julio de 2022, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros integrantes del

Observatorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las normas acusadas bajo el entendido que la “norma no aplica para aquellas personas y empresas que desempeñan actividades que se encuentran por fuera de las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.”27

1. Primero, hicieron un recuento sobre el significado del derecho al trabajo según la jurisprudencia constitucional. En especial, se refirieron a la capacidad de regulación de las profesiones u oficios, según lo establecido en la Sentencia C-076 de 2021. En particular, señalaron que el legislador puede establecer requisitos o exigencias para el ejercicio de esa libertad personal, en busca de garantizar el orden público, la seguridad, mitigar riesgos sociales o garantizar elementos propios del interés general, como lo es la justicia o el orden económico. Citaron la Sentencia C-939 de 1996 para indicar que las restricciones que el legislador imponga al derecho al trabajo deben estar debidamente justificadas y amparadas y, deben justificarse en una razón suficiente. No es admisible que la norma haga nugatorio el ejercicio del derecho. Respecto del primer cargo indicaron que, en principio, el Estado puede entrometerse en las actividades productivas, pero cuando existan razones amparadas por la Constitución que lo permitan.

1. Segundo, en relación con las libertades económicas señalaron que la Constitución adoptó un modelo de economía social de mercado que se caracteriza por: i) permitir el ejercicio de libertades económicas por parte de quienes realizan actividades productivas; y, ii) asignar al Estado la dirección general de la economía, de manera que este puede intervenir para subsanar las fallas del mercado. Además, en virtud del artículo 333 de la Constitución la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero están limitadas por motivos de interés social, la conservación del medioambiente y del patrimonio de la Nación. Reseñaron que la Corte ha señalado que existen dos formas en las que se despliegan las libertades económicas: i) la libre competencia (art. 333 de la Constitución), y ii) la libertad de empresa. El primero tiene una faceta individual, que implica la libertad de orientar el accionar empresarial y acceso al mercado sin barreras injustificadas, y una faceta colectiva, que

implica participar en el mercado en igualdad de condiciones respecto de los demás. El segundo tiene por objeto proteger la competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, de manera que el consumidor pueda escoger a quien le ofrezca las mejores condiciones, además, que no haya monopolios, que haya precios competitivos y que se asegure la innovación.

1. Tercero, señalaron que, aunque el juicio de proporcionalidad aplicable a estas normas es por regla general leve, en este caso se debe aplicar un test de proporcionalidad intermedio, por cuanto las disposiciones acusadas afectan la libertad de ejercer profesión u oficio y constituyen una posible limitación de las libertades económicas sobre un grupo de personas específico.

1. Cuarto, desarrollaron el test de proporcionalidad. En ese contexto, refirieron que el artículo 1 de la norma, indica que la finalidad de esta es garantizar la seguridad de la cadena logística y prevenir delitos transnacionales. Además, en la exposición de motivos del proyecto de ley se informó que la Organización Mundial de Aduanas promovió la adopción del programa de Operador Económico Autorizado (OEA) con el fin de adoptar niveles de seguridad de la cadena de suministro, construir relaciones de confianza y facilitar el flujo del comercio internacional. Reseñaron que desde la implementación de la OEA se ha evidenciado un aumento en los delitos transnacionales, en el 2018, treinta y cinco (35) empresas que cuentan con certificación se vieron perjudicadas por grupos al margen de la ley. Esto, a su entender, es consecuencia de que antes de la norma acusada no se exigía que la empresa estuviera vigilada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, lo que contrariaba el artículo 3 del Decreto Ley 356 de 1994. Así, concluyeron que el fin de la norma es legítimo por cuanto pretende mejorar el comercio internacional estableciendo mecanismos de vigilancia e inspección a las empresas que certifican los riesgos en la cadena de suministro.

1. Afirmaron que la medida es adecuada y conducente para lograr tal finalidad. En primer

lugar, citaron los artículos 2 y 3 del Decreto 356 de 1994 que establecen los ámbitos de vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y los servicios que se calificaron como de vigilancia y seguridad privada. Seguidamente, se refirieron a la Circular de la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN) en la que se señalan los requisitos mínimos de seguridad para los asociados de negocio de las OEA. A partir de esto, indicaron que para la certificación de OEA concurren varios aspectos, relacionados con la seguridad física, personal, controles de acceso y funciones de entrenamiento que son de la esfera de competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. De manera que dicha entidad es idónea para verificar el cumplimiento de requisitos que aseguren el cumplimiento de protocolos que garanticen la finalidad de la norma.

1. No obstante, advirtieron que la norma no se restringe a las actividades relacionadas con los OEA. Reseñaron que "el artículo segundo especifica que no importa si se encuentran involucradas de manera indirecta en las evaluaciones, análisis o gestión de riesgos."28 Los artículos 3, 4, 6 y 7 de la ley acusada en los que se refieren a cualquier proceso de certificación y al análisis de riesgos en general no corresponden a los conceptos y delimitaciones de seguridad, sino a otros sectores que no están dentro de la órbita de vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Esta interpretación amplia de la norma, para los intervinientes carece de idoneidad, pues la norma se debe limitar a la aplicación de la cadena logística como lo señala el artículo 1 y la exposición de motivos. Así, no todas las actividades a realizar en el marco de la certificación como OEA, corresponden a actividades que deban ser vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Concluyeron que "este tipo de norma no es adecuada, ni efectivamente conducente para quienes presten servicios relacionados con gestión de riesgos y seguridad que no tienen que ver con el ámbito de jurisdicción de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Como consecuencia la norma es constitucional parcialmente y solo en relación con quienes presten servicios sobre los cuales la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pueda ejercer control, vigilancia y supervisión."29

1. Respecto de la proporcionalidad de la medida, concluyeron que la norma no es

desproporcionada por cuanto la medida a la que deben someterse las entidades que prestan los servicios a los que se refiere la norma es a la inspección y vigilancia de una autoridad pública. No obstante, los intervinientes señalaron que la norma sí es desproporcionada respecto de “las personas y empresas que desarrollan actividades de consultoría, asesoría e investigación que no están en la órbita de vigilancia y control de dicha entidad.”

1. Así, concluyeron que “la Ley se excede por: i) no limitar en su redacción el ámbito de aplicación pues aunque en la exposición de motivos se indica que el fin de la norma apunta al mejoramiento de la cadena logística, la norma no se encuentra claramente delimitada, pudiendo con ello aplicarse a otras situaciones ajenas al propósito expuesto por el legislador; ii) la Ley limita actividades empresariales que no conciernen al ámbito de la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como la gestión de riesgo o la gestión de seguridad informática, y fitosanitaria. Por lo tanto, impone una carga desproporcionada para las personas y empresas que realizan estas actividades.”30

a. Intervención oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho que solicita la inhibición y en subsidio la exequibilidad

1. El 11 de julio de 2022, el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia intervino y solicitó que la Corte se declare inhibida para pronunciarse respecto de los cargos admitidos por ineptitud sustantiva de los mismos. De manera subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad de la Ley 2181 de 2021.

1. Luego de exponer los requisitos establecidos por la jurisprudencia para la procedencia de una acción de constitucionalidad, concluyó que la demanda no es clara, cierta y argumentada respecto de la vulneración de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política. A

su entender, el actor no demostró con suficiencia por qué exigir una licencia por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es un límite desproporcionado e irrazonable para el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones estables, en especial si se tiene en cuenta que el artículo 3° del Decreto Ley 356 de 1994, establece que todas las actividades de vigilancia y seguridad privada deben contar con permiso de la mencionada Superintendencia. Agregó que en el cargo por la presunta vulneración de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución, el actor no desarrolló cómo la norma en cuestión afecta la libre competencia, la libertad económica y permite que haya un monopolio por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por lo anterior, solicitó desestimar el cargo por carecer de suficiencia, certeza y claridad.

1. En subsidio, el Ministerio concluyó en la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Para sustentar su posición, primero, se refirió al marco jurídico aplicable al caso.31 Explicó que en el artículo 2 del Decreto Ley 365 de 1994, se definen los servicios de vigilancia y seguridad privada como "las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin."32 Además, mencionó los Decretos 2187 de 2001 y 3222 de 2002, que reglamentan el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y al Decreto 3568 de 2011, que establece el Operador Económico Autorizado en Colombia.

1. En segunda medida, señaló que el legislador tiene amplia libertad de configuración normativa para regular el ejercicio de profesiones u oficios. Para sustentar tal afirmación citó la Sentencia C-530 de 2015, en la cual la Corte se pronunció respecto de la validez de limitar o restringir un oficio que implique un riesgo social. Al respecto, indicó que le "compete al Congreso fijar las reglas concretas para el ejercicio de una profesión u oficio, [esto] implica la adopción de ciertas restricciones, las cuales "encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo

el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana." En el marco de lo anterior, agregó que el estudio de la validez de una limitación o restricción al ejercicio de un oficio que implique un riesgo social, debe atender el contexto de la actividad a desarrollar y así evaluar la relación entre la finalidad de la norma y el grado de afectación de los derechos.33

1. Con fundamento en dicha Sentencia, el interviniente sostuvo que "la prestación de servicios de personas naturales o jurídicas, de empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que cuenten con licencia o credencial como consultor, asesor e investigador en seguridad privada y que estén involucradas directa e indirectamente en las evaluaciones, análisis o gestión de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada son actividades y oficios que por la trascendencia e impacto en la vida y bienes de las personas, implican un riesgo social, y en consecuencia no podrán ser de libre ejercicio. Por lo anterior se hace necesario que la ley determine para dichas actividades ciertas restricciones y someterlas a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes."34

1. En tercer lugar, el interviniente advirtió la necesidad de garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir delitos trasnacionales y adoptar buenas prácticas. Al respecto, estableció que Colombia es miembro de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual adoptó el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global35. En este instrumento se estableció el concepto de "Operador Económico Autorizado (OEA)", el cual fue adoptado en el ordenamiento nacional en el Decreto 3568 de 2011. La certificación de OEA la entrega la Autoridad Aduanera a las empresas que desarrollan actividades de comercio exterior, y se reconocen como un operador confiable y seguro nacional e internacionalmente. Uno de los diferentes requisitos que la empresa debe cumplir para ser acreedor de la certificación es tener un adecuado control de riesgos en seguridad.

1. El interviniente continuó refiriéndose a la exposición de motivos de la norma. Del debate

resaltó que “la necesidad de regular esta actividad, va encaminada a la disminución de actividades ilegales, tales como el contrabando; siendo de especial interés el narcotráfico”36. Recalcó que el Estado debe regular y fortalecer la seguridad de la cadena logística, en especial indicó la necesidad de que las entidades involucradas en el proceso de certificación de los OEA estén debidamente vigiladas y cuenten con la autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

A. Concepto del Ministerio Público

1. El 25 de agosto de 2022, la señora Procuradora General de la Nación rindió concepto número 7104, de acuerdo con el artículo 275-8 de la Constitución, y solicitó la exequibilidad de los apartes demandados. Para el Ministerio Público, la demanda no está llamada a prosperar por cuanto las normas son producto de un uso razonable de la libertad de configuración de legislador para establecer límites a las actividades económicas con impacto social.

1. Respecto de las libertades económicas señaló que, según la jurisprudencia, estas son prerrogativas para desarrollar actividades productivas, constituir empresas y competir en el mercado bajo condiciones justas. El legislador, en ejercicio de su margen de configuración legislativa puede establecer límites razonables. Indicó que en el estudio de la constitucionalidad de las normas objeto de la controversia, siguiendo lo establecido por la jurisprudencia, se debe aplicar un test de proporcionalidad leve.

1. Continuó analizando las normas siguiendo los pasos de dicho juicio. Primero, estableció

que la cadena logística se refiere al conjunto de actividades que se desarrollan en la importación y exportación de mercancías. Para asegurar la legalidad en el comercio estas actividades están sujetas a controles. En Colombia, en el marco de convenios suscritos por recomendación de la Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de Aduanas, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se han adoptado mecanismos de certificación para facilitar el control aduanero. Uno de estos es la certificación de Operador Económico Autorizado (OEA), que exige que se realicen rigurosas evaluaciones de seguridad y riesgos, con miras a evitar que la flexibilización de los controles aduaneros sean aprovechados para la comisión de conductas ilícitas. En el marco de lo anterior, nace la ley objeto de reproche.

1. Agregó que el legislador se vio motivado a instituir la regulación objeto de estudio, por cuenta de las fallas en la prestación de los servicios de seguridad contratadas por las empresas certificadas como OEA y el creciente número de personas en la informalidad que se dedican a la prestación de servicios para obtener la certificación como OEA. De manera, que la Procuraduría afirmó que "la prohibición de utilizar la acreditación como consultor, asesor o investigador otorgada a personas naturales como sustituta de la licencia de funcionamiento de las empresas de seguridad y vigilancia contenida en al artículo 6 de la ley 2181 de 2021 no es contraria a los artículos 25 y 26 de la Constitución. Ello, pues constituye un ejercicio legítimo de la libertad de configuración del legislador, que encuentra una razón suficiente en el riesgo social que pueden conllevar una indebida prestación de los servicios de consultoría, asesoría e investigación en materia de seguridad para la cadena logística internacional."38

1. Según su concepto, las fallas en la gestión de riesgos de seguridad en la cadena logística internacional son un motivo razonable para restringir el ejercicio de un oficio con exigencias de formalización, que no impiden su desarrollo "si no que están dirigidas a que los prestadores de servicios de seguridad que pretendan contratar en el mercado de las compañías certificadas para el comercio internacional constituyan sociedades que, por su naturaleza, están sujetas a un régimen de vigilancia e inspección especial enfocado en

asegurar la calidad.”39 Lo mismo ocurre, a su entender, con las exigencias contenidas en el artículo 7 acusado, por lo que las restricciones que afectan las libertades económicas son proporcionales.

1. Aclaró que la disposición acusada persigue una finalidad acorde con la Constitución por cuanto: i) los artículos 84 y 333 a 336 de la Constitución facultan al legislador para exigir permisos para desarrollar actividades económicas y para intervenir en el mercado de bienes de consumo, para proteger el interés general, la seguridad entre otros; y, ii) la norma acusada busca proteger el comercio exterior exigiendo que los procesos de certificación de la cadena logística internacional estén realizados por empresas que prestan los servicios de seguridad que estén vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Como se evidenciaron fallas en la gestión de riesgos de seguridad en los procesos por empresas certificadas en la cadena logística, se consideró necesario formalizar y reforzar las exigencias para las actividades de consultoría, asesoría e investigación en seguridad. Así, exigir que las empresas que sean contratadas para realizar la gestión de riesgos en seguridad estén debidamente autorizadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es una medida adecuada para cumplir la finalidad reseñada para la norma. A su entender esto permite que se reduzca la informalidad que “generó las referidas fallas que afectaron el comercio”.40

1. Por lo anterior, solicitó la exequibilidad de las normas acusadas.

E. Resumen de las intervenciones y conceptos

1. A continuación, se presenta un cuadro con el resumen del sentido de las intervenciones y el concepto del Ministerio Público:

Intervención y/o concepto

Solicitud

COSINTE LTDA

Exequibilidad

Asociación Colombiana de Seguridad-ASOSEC

Exequibilidad

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

Exequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

Inhibición/exequibilidad

Universidad Libre

Exequibilidad condicionada

Procuraduría General de la Nación

Exequibilidad

I. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

1. Dado que uno de los intervinientes solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer de los cargos admitidos en este asunto, previo a la formulación del problema jurídico y la solución del caso concreto, la Corte debe analizar la aptitud sustantiva de los cargos admitidos.

A. Análisis de la aptitud sustantiva de los cargos

1. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia41 y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.42 El ejercicio de esta acción, sin embargo, no está desprovisto de exigencias orientadas a garantizar (i) la presunción de corrección de las leyes, con miras a proteger la participación democrática en cabeza del Congreso de la República y la estabilidad del ordenamiento jurídico; y, (ii) el ejercicio ponderado de la competencia del juez constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.43

1. En razón del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, el actor debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las

razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.44 Además, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución y 2 del Decreto 2067 de 1991).

1. Respecto de las razones o motivos por los cuáles la norma viola la Constitución, la acusación presentada debe sustentarse en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.45

1. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte puede adelantar el control de constitucionalidad. En contraste, si estos requisitos no se cumplen, no le es posible al juez constitucional “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución.”46 En ese escenario, el proceso culminará con una sentencia inhibitoria.

1. La Sala estima que el primer cargo formulado por la presunta vulneración del derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio cumple con la carga argumentativa necesaria para suscitar el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada. Es claro que el demandante arguye que las disposiciones acusadas vulneran el derecho al trabajo en

cuanto imponen restricciones para el desarrollo de las actividades de consultoría, asesoría e investigación en seguridad. Argumentó el accionante que las normas acusadas proscriben que solo las personas jurídicas vigiladas pueden realizar las actividades de consultoría, asesoría e investigación para procesos de certificación privadas o públicas. En su opinión, esto implica que las personas naturales que tienen credenciales de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como auditores, consultores e investigadores no pueden continuar desempeñándose en procesos de certificación privados o públicos y que las personas jurídicas que no están vigiladas tampoco pueden prestar servicios de auditores, consultores e investigadores en procesos de certificación privados o públicos. Según el demandante esta medida limita el derecho al trabajo, pues no permite que las personas naturales realicen actividades laborales para las cuáles se certificaron sin que exista razón suficiente para ello y tampoco permite que las personas jurídicas no vigiladas se desempeñen en certificaciones públicas o privadas que estén relacionadas con la evaluación o gestión de riesgos.

1. En efecto, el contenido normativo contra el cual se dirige el cargo corresponde a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021, de forma que el cargo cumple el requisito de certeza. Las disposiciones acusadas impiden que las personas naturales que cuentan con una credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada presten servicios directamente como auditores, consultores o investigadores en los procesos de certificación públicos o privados, pues solo permite que estos servicios sean prestados por las personas jurídicas que cuentan con una licencia de funcionamiento expedida por la misma Superintendencia. La limitación se compone de la prohibición de que la credencial sustituya o reemplace la licencia de funcionamiento (art. 6) y por la obligación impuesta a las entidades públicas o privadas involucradas en procesos de certificación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos sean vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (art. 7). De lo anterior es razonable inferir que, en virtud de las normas acusadas, las personas naturales certificadas ya no pueden participar en actividades relacionadas con procesos de certificación públicos o privados en temas de seguridad y que las empresas que no sean vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no pueden participar en la adecuada evaluación y análisis de riegos en procesos relacionados con

certificaciones públicas o privadas.

1. El cargo es específico, pues de manera concreta, el actor indicó que la norma limita a las personas naturales certificadas y a las personas jurídicas que no tienen licencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada de realizar actividades de consultoría, asesoría e investigación en seguridad en cualquier proceso de certificación. Además, la Sala encuentra que el cargo es suficiente, pues suscita una duda seria de constitucionalidad que habilita la competencia de la Corte para adelantar el control.

1. Finalmente, como bien se indicó, el accionante manifiesta dos reparos respecto de las normas acusadas, a su entender, estas limitan el ejercicio de una profesión u oficio a las personas naturales acreditadas y limitan el ejercicio de las personas jurídicas que no están vigiladas. Encuentra la Sala que el reparo respecto de la limitación del derecho al trabajo de las personas naturales es pertinente, pues se hace respecto de dos disposiciones constitucionales que contienen la garantía y protección del derecho al trabajo y derecho a escoger profesión u oficio. En contraste, si bien las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, entre las personas jurídicas y las naturales existen "diferencias sustanciales que por lo general justifican tratamientos disímiles, aun cuando también existen elementos comunes que en ocasiones demandan un tratamiento simétrico. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha explicado que aun cuando los derechos fundamentales se predican por antonomasia de las personas naturales, las personas jurídicas son titulares de ciertos derechos fundamentales. Se destacan entre ellos los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, a la libertad de asociación, a la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, al acceso a la administración de justicia, a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre. No obstante la Corte también ha dejado en claro que otros derechos se reservan a las personas naturales, como la dignidad humana, el derecho al trabajo o la objeción de conciencia, en tanto son incompatibles con la naturaleza de las personas jurídicas."47 Así, el derecho al trabajo es una garantía constitucional predicable únicamente respecto de las personas naturales y no de las personas jurídicas. Por lo tanto, el cargo por vulneración al derecho al trabajo de las personas

jurídicas no es pertinente.

1. En conclusión, de los dos cargos formulados por la presunta vulneración de los artículos 25 y 26 de la Constitución por cuenta de los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021, únicamente el cargo por el presunto desconocimiento de los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio de las personas naturales acreditadas ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada satisface los requisitos señalados por la Corte para adelantar el control de constitucionalidad. Por el contrario, la Sala se inhibirá de estudiar el cargo por la vulneración al derecho al trabajo de las personas jurídicas que no están vigiladas.

1. Ahora, luego de analizar el segundo cargo admitido por la presunta vulneración de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución, la Sala Plena concluye que él no cumple con los requisitos exigidos en la ley y precisados por la jurisprudencia para proceder a la adopción de una decisión de fondo. El actor alega que el artículo 7 de la Ley 2181 de 2021 es contrario al artículo 333 de la Constitución pues, a su juicio, establece una restricción para que las personas que realizan estudios de seguridad, análisis de riesgos, estudios de confiablidad o de seguridad puedan desarrollar libremente su oficio. Concretamente estableció que la "libertad de empresa implica, entre otras, que todo aquel que desee ingresar o desarrollar una actividad económica es libre de ello, que se pueden combinar las actividades económicas de la manera cómo se crea más conveniente, que cada agente económico está en libertad de conducir y administrar sus negocios de la manera que crea mejor y de ofrecer los servicios y bienes que estime apropiado. En este orden de ideas, esa libertad no puede, ser en principio limitada ni anulada por parte del Estado, ni de otros particulares."48 Continúo, respecto del artículo 334 de la Constitución, que la Ley 2181 de 2021 "procura que toda persona natural o jurídica, cuyo objeto social sea prestar servicios de consultoría, asesoría o investigación en análisis o gestión de riesgo se encuentre registrada y cuente con una licencia otorgada por la supervigilancia, con la finalidad de crear un monopolio en cabeza de la misma Superintendencia."49 Al referirse al artículo 336 de la Constitución argumentó que, "al igual que en todo sector económico los objetivos del Estado se deben orientar a vigilar la libre competencia y transparencia en las reglas de mercado de quienes quieran

libremente acceder a los servicios de gestión de riesgos en el marco de actividades de asesorías, consultorías e investigaciones en dicha materia como lo son varias de las actividades que trata de monopolizar para las empresas sometidas a la SVSP la ley en cuestión.”50

1. Así, el actor infiere que las normas acusadas desconocen la libertad económica, pues imponen una restricción para desarrollar una actividad económica y conllevan a que haya un monopolio de las actividades de análisis de riesgo de seguridad en cabeza de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. La Sala encuentra que el cargo definitivamente no cumple con la suficiencia argumentativa para plantear una duda de índole constitucional. Así, concluye que el reproche por violación al artículo 333 de la Constitución carece de suficiencia y pertinencia. El cargo por la vulneración al artículo 334 de la Constitución no cumple con los requisitos de claridad y suficiencia. Y, el cargo por desconocimiento del artículo 336 no cumple con los requisitos de suficiencia, pertinencia, especificidad y certeza.

1. En efecto, el cargo por vulneración del artículo 333 de la Constitución no cumple los requisitos señalados, por los siguientes motivos: primero, efectivamente, como lo señala el accionante, las normas acusadas imponen una restricción para el desarrollo de las actividades comerciales relacionadas con la certificación de riesgos en seguridad. Sin embargo, la acusación del actor desconoce que el mismo artículo 333 de la Constitución señala que “la libertad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorizaciones de la ley. (…) La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés, social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.” A partir de este artículo se entiende que la ley puede imponer restricciones al ejercicio de la libertad de empresa. De manera que el simple reproche de la existencia de una limitación, no provee elementos para realizar un juicio de constitucionalidad. Por lo anterior el cargo por la vulneración al artículo 333 de la Constitución carece de suficiencia. Segundo, el cargo tampoco cumple con el requisito de pertinencia, pues a su entender el reparo se da por

cuanto el actor no puede continuar prestando los servicios de certificación en seguridad por no contar con la licencia otorgada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Esto no presenta un reparo constitucional, sino un reparo de índole personal.

1. Ahora bien, el actor señaló que la disposición acusada desconoce el artículo 334 de la Constitución, pero no ofreció un argumento claro para sustentar su reproche. A saber, no es claro cómo la dirección general de la economía a cargo del Estado o su intervención en la economía por mandato de la ley se desconoce por cuenta de una restricción al ejercicio de la labor de análisis de riesgos en seguridad. Por lo demás, el cargo carece de los elementos mínimos para realizar un juicio de constitucionalidad. De manera que el cargo por desconocimiento del artículo 334 carece de claridad y suficiencia.

1. Finalmente, la Sala Plena estima que el cargo por presunto desconocimiento del artículo 336 de la Constitución tampoco cumple con los requisitos mínimos para suscitar un análisis de constitucionalidad. Para el actor, la norma desconoce la prohibición que traen los artículos 333 y 336 respecto de la existencia de monopolios. La Sala estima que este cargo adolece de certeza, pues: i) no es razonable concluir que la norma demandada autoriza o establece un monopolio económico que genere posición dominante abusiva que deba ser evitada o controlada por el Estado por afectar la libertad económica o la libre competencia económica según lo previsto en el artículo 333 o un monopolio como arbitrio rentístico en los términos del artículo 336 para el ejercicio de las actividades de consultoría, auditoría o investigación en seguridad; ii) no se puede concluir que la solicitud de una licencia pueda ser entendida como la creación de un monopolio en cualesquiera de sus modalidades, y iii) la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no puede ejercer un monopolio, pues este organismo del orden nacional ejerce por atribución legal funciones de policía administrativa y más concretamente de inspección, vigilancia y control sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada. Asimismo, el cargo carece de pertinencia pues parte de una premisa según la cual la Constitución prohíbe expresamente la existencia de monopolios, regla que no se deriva de ninguno de los artículos constitucionales acusados como violados. Por último, para justificar el cargo el actor hace afirmaciones vagas y acusa el

efecto que la norma tiene sobre su situación personal, por lo cual incumple el requisito de especificidad.

1. En consecuencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre la presunta vulneración de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución por el artículo 7 de la Ley 2181 de 2021 y estudiará únicamente el reproche formulado por la presunta violación del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio.

Problema jurídico y esquema de solución

1. En este caso, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico. ¿Las normas contenidas en los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021, según las cuales las entidades públicas o privadas involucradas en procesos de certificación, deben verificar que los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad privada sean prestados por: a) personas jurídicas, b) vigiladas por la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada y, c) que cuenten con licencia de funcionamiento para el efecto, desconoce el derecho fundamental al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio de las personas naturales que cuenten con credenciales como asesores, investigadores y consultores previstos en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política?

1. Para resolver el problema propuesto la Sala: i) reiterará la jurisprudencia relativa al derecho al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio, y el ámbito de configuración legislativa para imponer requisitos para el ejercicio de profesiones u oficios; ii) se pronunciará sobre la noción de seguridad en el ordenamiento nacional y la función de vigilancia y control, y iii) definirá el contenido y alcance de la disposición acusada, de forma que sea claro el objeto del análisis. Cumplido lo anterior, iv), la Sala resolverá el caso concreto por medio de la aplicación de un juicio de proporcionalidad.

a. El derecho al trabajo y la libertad de configuración del legislador para imponer requisitos para el ejercicio de profesiones u oficios que comprometan el interés general o constituyan un riesgo social

1. El artículo 25 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y una obligación social, que goza de especial protección del Estado y respecto del cual toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. El artículo 26 de la Constitución prevé que toda persona tiene derecho a escoger profesión u oficio, que la ley puede exigir títulos de idoneidad respecto de las profesiones u oficios; que las autoridades competentes pueden inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones; y, que las ocupaciones, artes y oficios son de libre ejercicio, excepto cuando impliquen un riesgo social.

1. Según la jurisprudencia constitucional, el derecho al trabajo es un derecho humano y un derecho fundamental.51 Tal rango normativo se deriva de su reconocimiento en instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su protección expresa en los artículos 25, 26, 53, 39 y 336 de la Constitución Política. La jurisprudencia de esta Corte también ha destacado en innumerables ocasiones la trascendencia del derecho al trabajo y su doble faceta de derecho y deber,52 y principio constitucional.53 Esa triple condición normativa no hace del trabajo un derecho absoluto, por lo que puede ser válidamente limitado por la ley en aras de la protección de otros contenidos constitucionales54 siempre que las limitaciones sean razonables y proporcionadas y no afecten el núcleo esencial o fundamental del derecho. Precisamente, en la Sentencia C-355 de 2003, la Sala Plena señaló que: “(…) No obstante, pese a que el núcleo esencial del derecho al trabajo goza de indudable protección constitucional, también es claro que no todos sus aspectos relacionados están igualmente amparados por la Carta. La Corporación ha dejado establecido que la protección constitucional de esta garantía no incluye la obligación

de que el Estado provea efectivamente de fuentes de trabajo a todos los asociados, como tampoco la obligación de mantener individuos en cargos determinados por tiempo indefinido. Esta protección tampoco implica que el Estado deba soportar el ejercicio de actividades laborales en cualquier sitio y por tiempo no establecido, pues un principio de orden social exige que las autoridades reglamenten el ejercicio de las actividades laborales cuando éstas lleguen a afectar derechos ajenos".

1. En la Sentencia C-212 de 2022, esta Corte estudió la demanda presentada contra la Ley 2088 de 2021, "por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones" por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia y el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria. En la providencia en cuestión, la Sala Plena de la Corte se pronunció sobre el núcleo esencial del derecho fundamental al trabajo y la amplia libertad de configuración del legislador respecto de la reglamentación de este. Respecto del núcleo esencial del derecho al trabajo estableció que "el núcleo esencial del derecho al trabajo se encuentra tanto en la facultad o libertad para seleccionar y desarrollar la labor remunerada a la que se ha dedicar una persona, que se traduce, en términos armónicos con el artículo 25 del Texto Superior, en la determinación de las distintas modalidades de trabajo que gozan de la especial protección del Estado, como en el conjunto de garantías y principios que lo integran y que fueron enunciados en el párrafo anterior. Por lo demás, y en armonía con lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte, no hacen parte del núcleo, entre otras, (i) la facultad de ocupar un empleo determinado; (ii) la consagración legal o contractual de las distintas prestaciones, derechos y deberes que emanan de una relación de trabajo y que surgen como consecuencia de los principios y garantías que integran su núcleo esencial; (iii) la vinculación permanente y definitiva con una empresa o entidad pública, lo que incluye las alternativas de terminación de la relación, la protección al cesante y los mecanismos de reintegro; y (iv) la forma como se ejecutan o el lugar en el que se cumplen las funciones." Además, respecto de la facultad del legislador de limitar el derecho al trabajo, la Corte señaló que "en lo referente a la fijación de las políticas públicas de acceso al empleo y frente a las modalidades en que éste se desenvuelve, el Legislador es titular de una amplia potestad de configuración. No obstante, dicha facultad se ve limitada en lo que corresponde al desarrollo de los contenidos subjetivos del derecho al trabajo, pues su regulación debe atender al marco previamente dispuesto tanto en la Constitución como en los distintos tratados

internacionales que obligan al Estado colombiano, en su consideración de derecho humano y fundamental, por lo que su implementación debe hacerse en condiciones dignas, decentes y justas, y teniendo en cuenta los principios mínimos fundamentales dispuestos en el artículo 53 de la Constitución."

1. Por otro lado, la Corte se pronunció sobre el derecho a escoger profesión u oficio en la Sentencia C-442 de 2019, en esta recogió los principales aspectos relacionados con su comprensión y alcance. Estos se pueden resumir así:

1. Primero, la libre elección de profesión u oficio es un bien fundamental que genera obligaciones concretas y está estrechamente relacionado con la dignidad humana y otros derechos fundamentales como la igualdad y la libertad. Este derecho tiene una faceta interna, que se refiere a la posibilidad escoger oficio y en la cual el Estado no debe intervenir y, otra externa, que se refiere al ejercicio de la profesión u oficio, respecto de la cual el Estado tiene una mayor injerencia.

1. Segundo, como regla general, las profesiones u oficios se desempeñan de manera libre. Es sobre esta faceta externa del derecho, referente al ejercicio de la profesión, que el Estado puede imponer limitaciones mediante la ley, mientras que, en principio, respecto de las ocupaciones, artes y oficios respecto de las que no hay exigencia de orden académico y su ejercicio no implica un riesgo social, prima la libertad y autonomía.

1. Tercero, la actuación estatal se puede efectuar por dos vías: i) exigir títulos de idoneidad conforme a la ley y, ii) ejercer las funciones de inspección y vigilancia. El Legislador debe determinar los elementos básicos y definitorios para la exigencia de títulos de idoneidad como los parámetros de inspección y vigilancia, pero los elementos más técnicos y precisos pueden ser dejados en cabeza de la autoridad con potestad reglamentaria. La libertad de configuración legislativa en estos asuntos no es ilimitada, debe i) garantizar el derecho a la

igualdad respecto de quienes se prepararon para el ejercicio legal de una profesión; ii) proteger los derechos de terceros para que no resulten afectados por el inadecuado ejercicio de las profesiones reguladas; iii) prever medidas razonables y proporcionadas; iv) fundarse en un principio de razón suficiente, de manera tal que no se vacíe el contenido de esta libertad55 y que no se afecten, además, aquellos bienes constitucionales con los que guarda una estrecha relación.56

1. Cuarto, la exigencia de títulos de idoneidad, se funda en la necesidad de controlar un riesgo social, la limitación debe ser proporcionada y adecuada para proteger los intereses involucrados, no puede ser discriminatoria y los requisitos principales deben estar consagrados en la ley. En particular, "[f]rente a la exigencia de títulos de idoneidad, la Corporación ha fijado algunas reglas. La primera consiste en que su exigencia no puede generar una situación discriminatoria, que beneficie a una profesión en particular para el ejercicio exclusivo de una actividad, excluyendo a otra u otras que cuentan con las herramientas para hacerlo con el mismo grado de calidad."57

1. Quinto, para determinar cuándo la restricción del derecho es constitucionalmente válida, la jurisprudencia ha optado por aplicar el test de proporcionalidad y en tal caso la intensidad del test varía según las circunstancias de cada caso.

1. Reiterando lo anterior, Sala Plena de la Corte en la Sentencia C-076 de 2021 se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra un aparte del artículo 215 del Código de Comercio contenido en el Decreto 410 de 1971, que imponía condiciones para el ejercicio de la actividad de revisoría fiscal, a saber, limitaba a cinco (5) la cantidad de sociedades por acciones en las que un contador se puede desempeñar como revisor fiscal. Para el demandante, esta norma violaba los artículos 13, 25 y 26 de la Constitución. En esa oportunidad, además, la Sala hizo un recuento de providencias58 en las que la Sala Plena ha concluido que la limitación a la libertad de escogencia de oficio y derecho al trabajo se ajustan a la Constitución cuando se trata de oficios que implican un riesgo social y la

restricción tiene como fin salvaguardar el bien común u otros derechos.

1. En el análisis de la norma acusada, la Corte aclaró que, en principio, en virtud del amplio margen de configuración normativa por parte del legislador se debía aplicar un test de proporcionalidad leve. Sin embargo, al tratarse de una norma que fue expedida por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias y que se trata de una medida que puede afectar un derecho constitucional en su faceta negativa, se aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. La Corte concluyó que la medida cumplía un fin constitucional como lo es la inspección y vigilancia de las sociedades mercantiles, el aseguramiento del orden público económico y el fomento del desarrollo empresarial. También encontró que la medida era conducente para lograr la finalidad y que evidentemente no era desproporcionada. Por lo anterior, la norma fue declarada exequible

1. En conclusión, el derecho al trabajo y a la libertad de escoger oficio o profesión ha sido ampliamente abordado por la Corte en diferentes pronunciamientos. Al respecto la Corte ha dicho que el derecho al trabajo es un derecho humano y un derecho fundamental, cuyo núcleo fundamental radica en la facultad o libertad para seleccionar y desarrollar la labor remunerada a la que se ha dedicar una persona59. No obstante, el legislador se encuentra facultado, además de lo contemplado en el artículo 53 de la Constitución referente al estatuto del trabajo, a limitar dicho derecho en lo referente con la fijación de las políticas públicas de acceso al empleo y frente a las modalidades en que éste se desenvuelve. Ahora respecto de las limitaciones para el ejercicio de un oficio o profesión, en el estudio de constitucionalidad de las disposiciones, el juez constitucional debe evaluar si efectivamente la disposición recae sobre oficios que implican un riesgo social, si la restricción tiene como fin salvaguardar el bien común u otros derechos y si es razonable y proporcionada.

a. La noción de riesgo social

1. La Sala Plena ha indicado que la noción de riesgo social tiene una especial relevancia para entender si una limitación que impone el Legislador respecto del derecho a escoger libremente profesión u oficio se ajusta a la Constitución. Sin embargo, la misma Corte ha reconocido que el concepto de riesgo social es indeterminado y que su interpretación debe ser restringida.60 A partir de esto ha establecido que lo que se pretende proteger con la acepción del riesgo social es el interés general y los derechos fundamentales.

1. Asimismo, la Sala Plena de la Corte ha indicado que cuando se trate de la solicitud de formación para el ejercicio de una profesión u oficio, dada la interpretación restrictiva que se hace del término, es necesario que el riesgo social sea: "(i) claro; (ii) los bienes en riesgo son el interés general y los derechos fundamentales; (iii) su magnitud debe ser considerable; (iv) debe poder mitigarse; (v) debe ser susceptible de controlarse o disminuirse dada la formación específica requerida; y (vi) debe evaluarse la actividad de quien la realiza y no el resultado."61

1. En la Sentencia C- 296 de 2012, la Corte estudió la demanda instaurada contra el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, el cual define que la experiencia profesional en el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines o auxiliares debe ser contabilizada a partir de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional y no desde la terminación y aprobación de materias que conforman el pensum académico. En esa oportunidad la Corte indicó sobre el concepto de "riesgo social", que "se puede decir que la reglamentación de una profesión u oficio radica, no en el capricho del legislador, sino, en la protección de la sociedad contra un riesgo derivado del ejercicio de esa profesión en amparo del interés general. Por otro lado, se debe hacer énfasis en que el riesgo debe ser "claro", es decir que pueda afectar "el interés general" y los "derechos fundamentales". Igualmente, el riesgo social se comprueba cuando (i) se trata de un riesgo de magnitud considerable y (ii) cuando dicho riesgo es susceptible de control o disminución a través de una formación académica específica. Finalmente, la jurisprudencia estableció que el riesgo social no puede ser utilizado de manera arbitraria ya que tiene como finalidad [evitar] (sic) el ejercicio torpe de un oficio que pueda producir

efectos nocivos a la comunidad.” En el estudio de si la norma acusada constituía un riesgo social, la Corte se refirió a los antecedentes históricos de la regulación referente a la profesión de ingeniería, profesiones afines y auxiliares y a los antecedentes legislativos de la norma. A partir de lo anterior, la Corte constató que la profesión de ingeniería y sus actividades afines, constituyen un riesgo social.

1. En la Sentencia C-147 de 2018, la Corte estudió una demanda contra el artículo 94 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 26 de la Ley 1558 de 2012, que define qué se entiende por guianza turística y señala que sólo se considerará como profesional a quien esté inscrito en el Registro Nacional de Turismo, previa obtención de una tarjeta profesional. Para el accionante esto contrariaba los artículos 25 y 26 de la Constitución. En el estudio del caso concreto, la Sala Plena concluyó que las actividades de turismo acarrean un riesgo social, pues se trata de actividades en la que los sujetos (turistas), se encuentra en un espacio físico y social que desconocen, son fácilmente identificables, no tienen una forma de medir el riesgo, denuncia en menor proporción y no tienen las mismas facilidades para comunicarles, y por lo tanto se encuentran en un estado de mayor riesgo. De manera que la Corte encontró que por esto es más asidua la necesidad de regulación de las actividades relacionadas con este oficio. Partiendo de lo anterior, y luego de aplicar un juicio de proporcionalidad, la Corte encontró que la norma demandada es exequible.

1. En la Sentencia C-166 de 2015, la Sala Plena estudió una demanda contra el literal e) del artículo 10 de la Ley 1264 de 2008, que hace parte del artículo en el cual se establecen los derechos de los técnicos electricistas, por la presunta vulneración del artículo 26 de la Constitución. En la demanda el accionante alegó que la expresión acusada contrariaba la Constitución al desconocer el riesgo social que produce permitirle a los técnicos electricistas diseñar instalaciones eléctricas, cuando esto ha sido una función exclusiva de los ingenieros eléctricos. En esa oportunidad la Corte se refirió de manera extensa sobre el concepto de riesgo social. En su estudio determinó los elementos que debe tener el juez constitucional para estudiar el riesgo social asociado a una actividad.

1. Concretamente señaló que el juez debe “tener en cuenta los siguientes factores: En primer lugar, debe analizar la importancia que tienen los bienes jurídicos potencialmente afectados dentro del sistema axiológico de la Constitución. Así mismo, el juez debe estimar el nivel de afectación potencial, o en otras palabras, la magnitud de riesgo que recae sobre dichos bienes jurídicos. Finalmente, cuando existan dudas que permitan creer que el nivel de afectación es mayor en relación con ciertos grupos sociales determinables, el juez constitucional debe analizar también la manera como se distribuyen dichos riesgos al interior de la sociedad.”

1. Así, en el análisis del riesgo, la Corte concluyó que la norma acusada recaía sobre una actividad que constituye un riesgo social por cuanto, “es necesario inferir que las actividades de proyección y diseño de instalaciones eléctricas a niveles medios de tensión suponen un riesgo social. Por un lado, debido a la magnitud de las consecuencias de un accidente, es decir, debido a que conllevan un riesgo para la vida, integridad física y salud de las personas, aun en niveles muy bajos de tensión. Por el otro lado, el riesgo social se pone de manifiesto debido a que la exposición a instalaciones eléctricas es bastante frecuente, ya que éstas se utilizan tanto en residencias como en locales comerciales y en lugares de trabajo como oficinas y en la industria.”

1. En la Sentencia C-594 de 2019, la Corte estudió una demanda de constitucionalidad formulada contra el primer inciso y los parágrafos del artículo 1º de la Ley 1905 de 2018. Para los actores, establecer un requisito adicional para ejercer la profesión de abogado, consistente en aprobar el examen de Estado, vulneraba lo previsto en los artículos 25, 26 y 69 de la Constitución. En esa oportunidad la Corte insistió en lo establecido por la jurisprudencia respecto del riesgo social, pero además, reiteró la forma de evaluar el riesgo social planteado en la Sentencia C- 166 de 2015. Al respecto indicó que “para evaluar el riesgo social, además de 1) identificar los riesgos directos e indirectos y 2) precisar los elementos sobre los cuales recaen, 3) es necesario analizar la magnitud de la afectación potencial, lo que supone, a su vez, examinar tres elementos de juicio: a) la fuerza del agente productor del riesgo, b) la vulnerabilidad o nivel de exposición de quien está sujeto al riesgo

y c) la importancia o valor de lo que está en riesgo.” En el estudio del riesgo social, la Corte indicó que en el caso del ejercicio de la abogacía es la misma Constitución en el artículo 229 la que hace referencia a ese riesgo social, al establecer que el derecho fundamental al acceso a la justicia debe realizarse por medio de un abogado, con ciertas excepciones que establezca la ley, de manera que “por su necesaria mediación en el acceso a la justicia, el ejercicio de la profesión de abogado puede poner en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales de las personas, para hablar de los más destacados, pues se puede afectar la efectividad de todos los derechos y, además, a la propia administración de justicia y al ejercicio de la función jurisdiccional.” Agregó que “si se considera estos riesgos en sentido estricto, se satisfacen los tres presupuestos reconocidos por este tribunal: 1) los riesgos que implica el ejercicio de la profesión de abogado son de magnitud considerable, 2) pueden controlarse o disminuirse de manera sustancial por medio de la formación académica y de asegurar la idoneidad profesional de quienes pretendan ejercer la profesión, y 3) tienen como finalidad la prevención de un ejercicio torpe que puede producir efectos gravemente nocivos.//De otra parte, si se procede a caracterizar el riesgo se encuentra que 1) los riesgos directos e indirectos identificados en este caso son significativos; 2) estos riesgos recaen sobre todas las personas y, además, sobre las propias autoridades públicas, en especial sobre la administración de justicia; 3) la magnitud de la afectación potencial es también significativa, pues la fuerza del agente productor del riesgo es suficiente para lograr la vulneración de derechos o su desprotección, los terceros tienen una alto nivel de exposición al riesgo, pues dependen de este ejercicio profesional para obtener pronta y cumplida justicia y lo que está en juego, es ni más ni menos que la suerte del derecho y de los derecho.”

1. En relación con el riesgo social inherente a la prestación del servicio de seguridad, la Corte en la Sentencia C-199 de 2001, al estudiar la demanda contra los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994, en los cuales se le asignó a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la labor de controlar e inspeccionar los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, indicó que las actividades de seguridad y vigilancia que impliquen el porte de armas conllevan un riesgo social. Al respecto reseñó que “[…] tratándose del control a la actividad de vigilancia, es razonable que el legislador, atendiendo a la naturaleza del servicio, a los derechos que son materia de protección, a los principios de Estado que se encuentran involucrados y a los medios que son utilizados en el

cumplimiento del objetivo social, haya asignado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y no al Ministerio de Educación Nacional, la función de ejercer el control sobre los 'Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada'. En mayor medida, si se tiene en cuenta que el entrenamiento en el uso de armas y la instrucción en técnicas y tácticas defensivas, comporta una actividad que genera riesgo social y, en esa medida, exige del Gobierno un control especial y restrictivo, que impida a los particulares sobrepasar el ámbito de las competencias que en esa área le han sido transferidas".

1. Posteriormente, en la Sentencia C-530 de 2015 la Corte estudió los cargos presentados contra el requisito contenido en el artículo 1 de la Ley 1539 de 2012, referente a que las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada tengan un certificado de aptitud psicofísica de idoneidad para el porte y tenencia de armas de fuego. Según el accionante, el requisito limitaba de manera injustificada y desproporcionada el derecho a escoger y ejercer una actividad laboral, en la medida en que imponía nuevos requisitos de certificación por parte de instituciones especializadas, ya registradas y certificadas. En esa ocasión la Corte reiteró que el Congreso de la República está facultado para fijar las reglas para el ejercicio de una profesión u oficio, siempre y cuando las restricciones encuentren su razón de ser en la protección y garantía de los derechos de terceros y del interés general62 y sean razonables y proporcionadas. Agregó que, para la Corte exigir títulos de idoneidad o ejercer funciones de inspección y vigilancia para el desarrollo de ciertas actividades es necesario para reducir el riesgo social que puede implicar su ejercicio. En esa oportunidad la Sala Plena acudió a la definición de riesgo social expresada en la sentencia C-964 de 1999: "[…] el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio. En efecto, esta Corporación ya había manifestado que la limitación al libre ejercicio de una actividad sólo es posible 'por razones irresistibles, como cuando su ejercicio excesivo no se concilia con la necesidad de convivir'. […] el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales…".

1. A partir de lo anterior, la Sala Plena concluyó que el ejercicio del oficio de la vigilancia privada a través del porte o tenencia de armas de fuego implica un riesgo social. Recordó que en los casos en los que se trata de un oficio que conlleve un riesgo social, el legislador tiene un amplio margen de configuración. Reiteró que "la norma constitucional establece claras diferencias entre las profesiones y los oficios a propósito del establecimiento de controles. Así, para el ejercicio de los segundos, la ley (i) puede exigir títulos de idoneidad, sin embargo, (ii) los oficios que no requieran formación académica son de libre ejercicio; contrario a ello, (iii) los oficios que impliquen riesgo social no son de libre ejercicio, por tanto, (iv) la libertad para ejercerlos implica ciertas restricciones y están sometidos a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes."

1. Así, entonces, el concepto de riesgo social "no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio."63 Para determinar qué se entiende como riesgo social, la Corte ha establecido que se deben i) identificar los riesgos directos e indirectos; ii) precisar los elementos sobre los cuales recaen; y, iii) analizar la magnitud de la afectación potencial. Para esto se debe examinar: i) la fuerza del agente productor del riesgo; ii) la vulnerabilidad o nivel de exposición y iii) la importancia o valor de los que está en riesgo.64

1. En conclusión, respecto del derecho al trabajo y el riesgo social, la Corte ha reiterado que la Constitución establece que el legislador puede imponer restricciones o condiciones para el desempeño de una profesión u oficio, y, así, limitar el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio. Tal limitación debe sustentarse en precaver un riesgo social y, ser razonable y proporcionada. Aunque, en principio, los oficios que no requieran una formación específica no son objeto de restricción alguna, aquellos que impliquen un riesgo social no son de libre ejercicio. Respecto de estos, el legislador puede determinar que estén regulados y sometidos a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes. El riesgo social se refiere a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la

protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio, por ejemplo, como el porte de armas en los servicios de seguridad y vigilancia. Finalmente, en principio, el estudio de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones, en virtud del amplio margen de configuración del legislador, se debe realizar por medio de un test de proporcionalidad leve.

a. La noción de seguridad en el ordenamiento nacional y el deber de inspección y vigilancia

1. El artículo 2 de la Constitución define como una de las funciones del Estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Al respecto, la Corte ha establecido que la preservación de dichas finalidades básicas son condiciones materiales para que los ciudadanos puedan gozar de sus derechos y libertades65. Por su parte el artículo 189.4 de la Constitución determina que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa "[c]onservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado". La Corte Constitucional ha reiterado que el orden público se compone de la garantía de la seguridad, la tranquilidad y la sanidad medioambiental, elementos necesarios para la convivencia, la efectiva materialización de los derechos fundamentales, el ejercicio de las libertades y el respeto por la dignidad humana.66

1. Recientemente, en la Sentencia C-128 de 2018 la Corte estableció que las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen de las acepciones de poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía. Todas estas ejercidas por autoridades diferentes. Estas actividades se resumen así:67

“El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.”

“La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

“[L]a actividad de Policía es la ejecución del poder y de la función de Policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de Policía.”

1. En la Sentencia SU-020 de 2022 la Corte concluyó que el concepto de seguridad es variable y, su alcance se debe determinar atendiendo al contexto social, económico y político. Allí, se estableció que la concepción clásica de seguridad se refiere al monopolio del poder del Estado, que comúnmente se asocia a la disminución del riesgo y amenazas, a la convivencia pacífica y al orden justo por medio del incremento y presencia del poder militar. Sin embargo, a partir del concepto de seguridad humana desarrollado por las Naciones Unidas se adoptó68 una visión más holística de la seguridad: la seguridad humana, que comprende el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad. En el marco del concepto de seguridad humana se reconoce la interrelación que existe entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos, de forma que cambia el enfoque desde el cual se debe entender la seguridad.69 Con esta visión se refuerza la idea de que la seguridad requiere del

trabajo mancomunado entre elementos de la noción clásica, y otros factores como la economía, la cultura, el medio ambiente y la política.

1. Así, la implementación del concepto de seguridad humana conlleva la idea de que la responsabilidad del Estado de proteger no solo depende del uso de medidas de coercitivas, el aumento del pie de fuerza, o de alianzas estratégicas en contra de un enemigo común, sino que también requiere que el Estado adopte medidas para asegurar la garantía de elementos que ofrezcan condiciones para el desarrollo humano y garantía del cumplimiento de los derechos humanos. Se trata de una visión de seguridad que abandona el concepto reactivo y se ubica en una realidad donde prima la prevención.70 Esto afecta la formulación de políticas públicas, pues implica que el Estado debe tener en cuenta la incidencia de cualquier proyecto en temas de seguridad, y, que en el marco de garantizar la seguridad, es necesario contar con el apoyo de diferentes sectores del Gobierno para ejecutar proyectos en otras áreas que impactan la seguridad.

1. En la referida Sentencia SU-020 de 2021, la Sala Plena indicó que "la noción de seguridad humana no sustituye la necesidad de que el Estado provea seguridad y garantice las condiciones para obtener el monopolio de la fuerza. Pero complementa esta noción desde una perspectiva preventiva e integral que atiende las diferencias territoriales y culturales. La seguridad humana une a los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil en un esfuerzo mancomunado para respetar, en conjunto y, de manera plena, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas sobre la base del respeto por la soberanía estatal."

1. Ahora, como se indicó existe un deber primigenio e indelegable del Estado de garantizar la seguridad para todos sus habitantes. La Constitución asigna al Presidente las funciones de dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, conservar el orden público en todo el territorio y restablecerlo donde este turbado. Desde una perspectiva constitucional, la seguridad es: i) un fin rector del Estado; ii) un valor71; iii) un derecho colectivo72; y, iv) un derecho fundamental.73 Se refiere a dos campos: i) el centrado en el individuo, que tiende a ser más reactiva; y, ii) la que busca

la seguridad de la colectividad, “la seguridad nacional”, la cual debe partir de acciones preventivas.74 Esta última definición se refiere a la seguridad de la sociedad, y es entendida como el mantenimiento del orden, la paz, y el disfrute de los derechos. 75

1. Al respecto, la Sala Plena de manera pacífica ha reiterado que la seguridad es i) un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, lo cual implica que está regulado en los términos del artículo 365 de la Constitución, ii) está sometido al régimen jurídico que fije la ley, iii) el Legislador tiene el llamado de fijar las condiciones para la prestación de este servicio, iv) puede ser prestado por el Estado directa o indirectamente, y v) el Estado mantiene la competencia para regular, inspeccionar, controlar y vigilar su prestación.

1. Respecto de la faceta de la seguridad como servicio público, el Estado puede habilitar de manera excepcional su prestación a particulares bajo determinadas y precisas condiciones. Una de estas, es que no afecte el monopolio de las armas y el monopolo legítimo de la fuerza. Al respecto la Corte se ha pronunciado en diferentes Sentencias, a saber:

A. En la Sentencia C-995 de 2004, la Sala Plena se pronunció sobre una demanda contra el artículo 2 del Decreto 356 de 1994 y el artículo 24 de la Ley 2453 de 1993 por la presunta vulneración de la autonomía de las personas para determinar quién puede cuidar sus bienes. La accionante alegó que las normas acusadas la obligaban a utilizar servicios de vigilancia privada armada y uniformada, desconociendo su autonomía. Además, adujo que las normas acusadas eran contrarias al artículo 365 de la Constitución por no regular de manera detallada todos los aspectos que hacen parte del servicio de vigilancia. Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Corte estableció que la seguridad ciudadana ordinaria no está asociada al conflicto armado y reiteró que el servicio público de seguridad puede estar a cargo de particulares. Agregó que la norma no impide que un particular asuma la seguridad y vigilancia de sus bienes y pretenda disminuir los riesgos personales, sin afectar a terceros, y estas actividades no son objeto de vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Sin embargo, el uso de empresas de seguridad privada, de armas u

otros medios de vigilancia, sí están sujetas al seguimiento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Además recordó que, en virtud de los artículos 150.23 y 365 de la Constitución, el legislador está encargado de definir el régimen jurídico general de los servicios públicos, para garantizar su prestación eficiente. De manera que está facultado para regular la prestación con el grado de precisión que considere necesario a fin de garantizar la eficiencia del servicio y el ejercicio de las facultades de control y vigilancia.

A. En la Sentencia C-123 de 2011, la Corte estudió los artículos 12 y 47 del Decreto 356 de 1994 por el presunto desconocimiento de los derechos a la igualdad, al trabajo, a la participación y a la libertad de empresa. Las disposiciones acusadas en ese caso disponen que los socios de las empresas que prestan el servicio de vigilancia y seguridad solo pueden ser personas naturales y de nacionalidad colombiana. En esa oportunidad la Corte reiteró que la seguridad es un fin esencial del Estado y un servicio público; que la prestación del servicio público puede ser realizada de forma directa por el Estado o a través de particulares, sin que esto implique una renuncia al monopolio en el uso de la coerción legítima y del deber de mantener el orden interno y los derechos de los ciudadanos; reiteró que el Legislador goza de un amplio margen de configuración para fijar las condiciones para la prestación de los servicios públicos, incluyendo el de la vigilancia privada y que la regulación debe sujetarse a los principios y derechos constitucionales, en especial al respeto de criterios de igualdad y debe responder a fundamentos de razonabilidad y proporcionalidad, lo que implica que se estudie en cada caso concreto los fines perseguidos y los medios utilizados para ellos.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado en esa oportunidad, la Sala Plena indicó que en este caso la nacionalidad no era un criterio sospechoso de diferenciación, y dado que se trataba de un cargo por el desconocimiento la libertad de empresa para cuya regulación el legislador cuenta con amplia libertad de configuración legislativa, el juicio de proporcionalidad con el que se juzgaba la disposición fue de intensidad intermedia. La Sala

Plena indicó que las normas acusadas buscaban facilitar las condiciones para la vigilancia y control de la actividad de las empresas de seguridad privada y la plena identificación de sus miembros para que no se desvíen de su objeto social, y, el estímulo del desarrollo del sector social. Concluyó que la medida era efectivamente conducente pues el hecho de que sean nacionales colombianos facilita y permite a las autoridades individualizar y hacer seguimiento personal y financiero a las personas involucradas en el negocio. No se trataba de una medida innecesaria para la consecución del fin buscado, pues creaba condiciones favorables para la veeduría de la empresa. Finalmente, tampoco se advirtió una afectación desproporcionada de los derechos involucrados, pues en las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad existe un riesgo social del manejo de armas de fuego y otros implementos similares. En conclusión, "la medida se sustenta en motivos constitucionales fundados, como la necesidad de protección del orden público y la seguridad ciudadana, que no anula el ejercicio de los derechos sino que lo limita en una actividad que por su naturaleza involucra riesgo social y puede comprometer el orden público. En consecuencia, declarará exequibles las expresiones demandadas, limitando su alcance a los cargos analizados en la presente sentencia."

A. En la ya citada Sentencia C-199 de 2001, la Corte se pronunció sobre la facultad de transferir funciones administrativas de inspección, vigilancia y control a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de diferentes normas del Decreto 356 de 1994 y del Decreto 2453 de 1993, en las cuales se le atribuyó competencia a la Superintendencia para controlar e inspeccionar los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada y no al Ministerio de Educación. El reparo constitucional presentado fue por el presunto desconocimiento de los artículos 13, 67 y 68 de la Constitución.

En esta providencia la Corte reiteró que la función de inspección y vigilancia recae en cabeza del Presidente de la República76, pero no puede ser prestada de manera directa por este u otros miembros del Gobierno Nacional. El Congreso es entonces el encargado de fijar las directrices que gobiernan las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios

públicos y el Presidente, como suprema autoridad administrativa, es el encargado de desarrollarlas y ejecutarlas en virtud de los artículos 189, numeral 2,77 150, numeral 8,78 y el 36579 de la Constitución. Así, es imprescindible que el Congreso, en virtud de la habilitación que le concede la Constitución para "transferir por ley el ejercicio de determinadas funciones gubernamentales y para crear instituciones que las asuman"80, cree organismos especializados que faciliten el desarrollo de tales actividades de manera eficaz y exhaustiva, bajo la dirección del Presidente,81siempre y cuando se respeten las competencias constitucionales compartidas con el ejecutivo.

1. Como se explicó anteriormente, las labores de inspección y vigilancia son funciones propias de la administración como parte de la función de Policía administrativa. Algunas de estas se han delegado en las Superintendencias, que son entidades administrativas, respecto de las cuales opera la desconcentración o la descentralización funcional, que actúan como agencias de la administración pública y que están llamadas a participar en el logro y consecución de los fines del Estado.82 La jurisprudencia ha indicado que:

"7.2.1. La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control;

"7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada;

"7.2.3. El control 'en sentido estricto' corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones." 83

1. En conclusión, la Corte ha reconocido que i) una de las facetas de la seguridad es la de servicio público inherente a la finalidad social del Estado, ii) está sometido al régimen jurídico que fije la ley, iii) el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para fijar las condiciones para la prestación de este servicio, iv) puede ser prestado por el Estado directa o indirectamente, y v) el Estado mantiene la competencia para regular, inspeccionar, controlar y vigilar su prestación. La función de inspección y vigilancia en principio está en cabeza del Presidente, sin embargo el Legislador, tiene un amplio margen de configuración para regular las condiciones en las que puede autorizar su delegación o atribuir directamente el ejercicio de la función.

a. Contenido y alcance de las disposiciones acusadas

1. Primero, el legislador determinó en el artículo 1 de la Ley 2181 de 2021, que el objetivo de la norma es regular los procesos que requieran una adecuada evaluación y análisis de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada. Esto con el fin de i) garantizar la seguridad de la cadena logística, ii) prevenir delitos transnacionales, iii) adoptar buenas prácticas promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. Para ese efecto, el mismo artículo 1 prevé que la ley regula los procesos que requieren una adecuada evaluación y análisis de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada.

1. Así, para entender el alcance de la ley, es necesario referirse a qué se entiende por comercio exterior, cadena logística, delitos transnacionales y las buenas prácticas de la OCDE. El comercio exterior engloba todas las transacciones económicas que involucran un intercambio de bienes y servicios entre diferentes países, destinados a sus respectivos mercados internos. Esos intercambios se realizan mediante las operaciones de exportación e

importación. La eficiencia y desempeño del comercio exterior dependen de las operaciones de la cadena de suministro y de la cadena logística84, así, el estudio de estas es un tema de gran interés para el desarrollo de las economías.

1. La cadena de suministro fue definida por el Consejo Americano de Profesionales de la Cadena de Suministro (CSCMP por sus siglas en inglés) como todas las actividades y operaciones necesarias para convertir la materia prima en productos finales, incluyendo la manufactura, la distribución, y demás actividades necesarias para su comercialización.

1. La cadena logística es el proceso de transporte y almacenamiento de materiales, partes y productos, dentro de la cadena de suministro. Implica la manipulación física de mercancías desde el origen hasta el destino y, el movimiento de datos comerciales en el marco de una operación de comercio exterior. Incluye los procesos entre la entrada y salida de las bodegas, los procesos internos y externos de manejo de operaciones de transporte, la ejecución de servicios y la transferencia de información entre las diferentes etapas de la cadena de suministro85. Es la integración de las diferentes partes o eslabones que conforman el proceso de comercialización, dentro de los cuales se identifican, entre los más importantes: la infraestructura, los servicios de transporte, almacenamiento, las tecnologías de la información utilizadas, los diferentes procesos logísticos inherentes a los movimientos de carga, así como los trámites oficiales requeridos. Todos estos eslabones operan entre los nodos de origen y destino de la cadena, propiciando la conectividad del comercio exterior, el cual incluye puntos intermedios en el corredor logístico. Así, la cadena logística internacional es el conjunto de operaciones destinadas a transportar materias primas o productos finalizados desde el país de origen, denominado exportador, hasta el país de llegada, al que se conoce como importador, que utilizará esos recursos para la fabricación de productos o los comercializará directamente.

1. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL- hace referencia a la seguridad en la cadena logística como “el conjunto de acciones que se realizan para velar

por el correcto y oportuno funcionamiento de las cadenas de suministro”.86 También resalta que la seguridad en esta actividad es importante porque permite prevenir la comisión de actos terroristas y delictivos en operaciones de comercio exterior, que traen consigo encarecimiento de los costos logísticos, desalientan el emprendimiento, el comercio formal y la competitividad; en últimas, contraviene un comercio internacional seguro, abierto y libre.

1. El concepto de delitos transnacionales fue definido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, e incorporada en el ordenamiento en la Ley 800 de 200387. El objeto de esta Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional. En el artículo 3 de dicha Convención se define el ámbito de aplicación de la Convención a los delitos graves88, a la participación en grupos delictivos89, al blanqueo del producto del delito90, la corrupción91 y la obstrucción de la justicia92. Este tipo de delitos son transnacionales cuando: i) se cometen en más de un Estado; ii) se cometen dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; iii) se cometen dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o, iv) se cometen en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

1. En el estudio de constitucionalidad de la Convención, la Corte indicó que esta es un instrumento que tiene por objetivo promover la cooperación entre los Estados Parte para combatir la delincuencia transnacional, conocer el modus operandi de las organizaciones internacionales dedicadas a la comisión de delitos transnacionales y la eventual desarticulación y juzgamiento de los responsables de estos delitos. Las normas consagradas en tal disposición “sirven de marco para que cada Estado adopte dentro de su legislación procedimientos tendientes a la prevención y represión de los ilícitos de carácter transnacional que afectan la vida, la libertad y los derechos humanos.”93 Concretamente se impone al Estado la obligación de tomar medidas respecto de i) los delitos señalados en el

ámbito de aplicación de la norma; ii) la responsabilidad de personas jurídicas en la comisión de los delitos descritos en la Convención; iii) el decomiso e incautación de los bienes producto del delito y la cooperación internacional; iv) la extradición de quienes han cometido conductas criminales descritas en la Convención; v) la prevención, investigación y penalización de los delitos internacionales de que trata la Convención en materia de asistencia jurídica reciproca, investigaciones conjuntas, técnicas de investigación, remisión de actuaciones penales, establecimiento de antecedentes penales, medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, capacitación, asistencia técnica y prevención de los delitos previstos en la Convención, entre otros.

aire; y, iii) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de

fuego, sus piezas y componentes y municiones.95

1. Según la OCDE, la seguridad de la cadena logística es importante para evitar que esta se utilice “para actos de terrorismo u otros hechos delictivos asegurando al tiempo una mejora en la facilitación del comercio que no suponga aumentar innecesariamente los gastos”.96 En las directrices para empresas multinacionales, la OCDE señaló que uno de los principios generales de buenas prácticas es que las empresas participen o presten apoyo a iniciativas de gestión responsable de la cadena de suministro. Si la empresa identifica un riesgo de impacto negativo deberá tomar las medidas para eliminarlo o prevenirlo,97 con la finalidad de reducir problemas operacionales, financieros y de reputación, y ayudar a cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.98 Además, la OCDE en su reporte sobre Colombia en 2019, “Estudios Económicos de la OCDE”, advirtió que en Colombia los costos de exportación son elevados debido a la deficiencia de la infraestructura y a la debilidad logística. Concretamente indicaron que “una mejora en la logística aduanera y portuaria mejoraría la competitividad.”99 Lo que indica la necesidad de que el gobierno adopte nuevas medidas y fortalezca las existentes para mejorar la logística aduanera y así fortalecer el comercio exterior.

1. Segundo, el artículo 2 de la Ley 2181 de 2021 prevé de forma expresa que la ley se aplica exclusivamente a las personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que: i) cuenten con licencia o credencial como consultor, asesor e investigador en seguridad privada; ii) estén involucradas directa e indirectamente en la evaluación, análisis o gestión de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera, y; iii) se encuentren sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

1. Tercero, los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 2181 de 2021 enlistan las actividades que comprenden la consultoría en seguridad, asesoría en seguridad e investigación en seguridad. En estas se hace referencia a labores relacionados con seguridad privada y control de riesgos. Concretamente el artículo 3, enmarca el oficio de consultoría en seguridad a actividades de: i) interventoría de contratos de vigilancia y seguridad privada; ii) auditoria y evaluación de riesgos en seguridad; iii) actividades relacionadas con la formulación de un plan estratégico; iv) elaboración de planes y procedimiento de vigilancia y seguridad privada; v) y la prestación de la asistencia para implementar los planes para prevenir los riesgos identificados y cumplir los objetivos indicados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y demás normas complementarias que regulen cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera. El artículo 4 se refiere a la elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral, seguridad física, seguridad para la contratación de personal, de riesgo personal; la elaboración de matrices de riesgo; y, evaluación y selección de asociados de negocio. El artículo 5 por su parte determina que las actividades de investigación en seguridad están relacionadas con las indagaciones y averiguaciones de carácter privado, investigaciones administrativas para prevenir el fraude y la debida diligencia para prevenir conductas punibles en el marco de cualquier certificación pública o privada que se requiera. Así las cosas, según las normas, las actividades de consultoría e investigación en seguridad reguladas por la ley en cuestión, están en el marco de certificaciones públicas o privadas en seguridad.

1. Cuarto, el artículo 6 prevé que la credencial de las personas naturales como consultoras,

asesoras o investigadoras en seguridad privada no puede reemplazar la licencia de funcionamiento otorgada a las personas jurídicas en este campo, en razón al riesgo inherente a estas actividades. Por su parte, el artículo 7 obliga a las entidades públicas y privadas que participen en cualquier proceso de certificación pública o privada, a verificar que las empresas que presten servicios de asesoría, consultoría o investigación de seguridad descritos en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 2181 de 2021 sean vigiladas y cuenten con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Las disposiciones acusadas impiden que las personas naturales que cuentan con una credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada presten servicios directamente como auditores, consultores o investigadores en los procesos de certificación públicos o privados, pues solo permite que estos servicios sean prestados por las personas jurídicas que cuentan con una licencia de funcionamiento expedida por la misma Superintendencia. De lo anterior es razonable inferir que, en virtud de las normas acusadas, las personas naturales certificadas ya no pueden desarrollar a título personal actividades de evaluación y análisis de riesgos relacionadas con procesos de certificación públicos o privados en temas de seguridad.

1. Quinto, el artículo 8 se refiere a la adopción de acciones encaminadas al fortalecimiento de la Seguridad Marítima Integral, en especial lo relacionado con la protección de buques e instalaciones portuarias, relacionadas con el comercio exterior y la cadena logística. El artículo 9 deroga todas las disposiciones contrarias.

1. Así las cosas, las normas consagradas en la Ley 2181 de 2021, son medidas que regulan las actividades relacionadas con las actividades de evaluación y análisis de riesgo que se circunscriben a cualquier tipo de certificación pública o privada en seguridad, tal como lo indican los artículos 1, 2 3, 5 y 7.

1. Ahora bien, en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó luego con la expedición de la Ley 2181 de 2021,100 los senadores proponentes101 explicaron que la

iniciativa se fundamentaba en las numerosas denuncias realizadas a la Comisión Segunda del Senado sobre el aprovechamiento ilegal de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) por parte del narcotráfico,102 la necesidad de armonizar la normatividad nacional e internacional respecto de esta, la necesidad de desarrollar mejores prácticas en el comercio internacional y prevenir la comisión de delitos transnacionales. Indicaron que el hecho de que "los narcotraficantes extiendan sus tentáculos hacia distintos eslabones de la cadena logística de comercio exterior y logran introducir grandes cantidades de droga en mercancías legales de exportación, es muy grave para la economía y reclama compromiso y acción de las autoridades y señala que el gobierno está de espaldas al problema, no tiene planes ni acciones para resolverlo y ante los hechos, en vez de atacar y perseguir a las mafias, actúa en contra de las empresas que son objeto de sanciones y pierden la certificación OEA, lo cual afecta gravemente su imagen, credibilidad y buen nombre." 103

1. Para sustentar la importancia de armonizar la normatividad nacional e internacional respecto de los OEA, los senadores ponentes se refirieron al Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade o Marco Normativo SAFE de la Organización Mundial de Aduanas, en adelante OMA,104 de 2005 en el que se creó el programa internacional de OEA. Este programa tiene como finalidad facilitar el comercio global, la circulación de mercancías y garantizar la seguridad de la cadena logística internacional.105

1. El propósito del Marco de Normativo SAFE de la OMA es: i) establecer normas comunes a las Administraciones de Aduanas que garanticen la seguridad de la cadena logística y que faciliten el comercio internacional; ii) permitir una gestión integral de la cadena logística en los medios de transporte; iii) ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas; iv) reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas para mejorar las capacidades de detección de los envíos de alto riesgo; v) reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas; y, vi) fomentar la circulación fluida de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales seguras.106 En otras palabras, uno de los principales objetivos es "establecer disposiciones relativas a la red de Adunas a fin de promover la circulación sin trabas de las mercancías a través de cadenas logísticas internacionales que

sean seguras. Tales disposiciones se traducirán, entre otras cosas, en el intercambio de información oportuna y precisa, lo que permitirá a las Administraciones de Aduanas analizar los riesgos sobre bases más eficaces. De este modo no sólo aumentará la capacidad de las Aduanas para detectar envíos de alto riesgo, sino que las Administraciones de Aduanas mejorarán sus controles a lo largo de la cadena logística internacional, logrando al mismo tiempo una mejor y más rentable asignación de los recursos aduaneros.”107

1. Los elementos básicos del Marco SAFE del OMA son: i) armonizar los requisitos relativos a la información electrónica previa sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito, a través de prácticas que permitan identificar los contenedores o carga de alto riesgo antes de su llegada al puerto por medio del intercambio electrónico de información; ii) que cada país que adopte el Marco utilice un enfoque coherente de análisis de riesgos para abordar las cuestiones referentes a la seguridad; iii) que cuando el país de destino solicite al país de origen que se haga una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo, con fundamento en el análisis de riesgo aplicando una metodología comparable, lo hagan utilizando preferiblemente métodos de detección no invasivos; y iv) que haya ventajas comerciales, definidas en el Marco SAFE, en las Aduanas para los medios comerciales que cumplan las normas mínimas relativas a la seguridad de la cadena logística y que apliquen a las mejores prácticas. Esto se sustenta en dos pilares: el primero la colaboración entre Aduanas; y el segundo, la colaboración entre empresas y Aduanas.108 El segundo pilar tiene como idea principal beneficiar a “las empresas que demuestren tener una indiscutible voluntad de fortalecer la seguridad de la cadena logística. Minimizar los riesgos de este modo contribuirá a que las Adunas puedan cumplir con sus funciones relativas a la seguridad y a la facilitación del comercio legítimo.”109

1. Así, el marco SAFE tiene como objetivo que la seguridad de la carga y de los contenedores no dependa únicamente de la revisión en el Puerto, o de las aduanas, sino que el sector privado tenga mayores controles de seguridad en el lugar de origen, en el lugar en el que se llenan los contenedores y en el recorrido que realizan los contenedores de un lugar a otro. Las empresas que asuman el reto de aumentar sus controles de seguridad, entre otras cosas,

y que deseen participar en el componente de colaboración entre empresas y Aduanas, podrán certificarse como Operadores Económicos Autorizados110. Al certificarse como OEA obtienen ventajas para que haya un trámite más rápido de los productos en las Aduanas, como la reducción del número de controles. Para que las empresas puedan ser reconocidas como colaboradores asociados a las tareas relacionadas con la seguridad deben cumplir con criterios de "análisis de riesgos, planes de seguridad ajustados a los riesgos objeto de evaluación, planes de comunicación, medidas para prevenir que mercancías irregulares o que carezcan de la debida documentación entren en la cadena logística internacional, seguridad física de los edificios y locales utilizados como lugar para realizar el cargamento o para el almacenamiento, seguridad de la carga y de los contenedores, medios de transporte, control del personal y protección de los sistemas de información."111

1. En este mismo documento, la OMA determinó que la cadena logística autorizada "se refiere a la aprobación que otorgan las Aduanas a todos los participantes en una transacción comercial internacional en razón de su cumplimiento de las normas establecidas para el manejo seguro de las mercancías y de la información pertinente. Los envíos que circulen en una cadena logística autorizada desde su punto de origen hasta su lugar de destino se beneficiarán de un procedimiento transfronterizo integrado y simplificado en el que, para fines de importación y de exportación, se exigirá una única declaración simplificada con un mínimo de información."112

1. Colombia se adhirió al Marco Normativo SAFE de la OMA en el año 2008 y, en aras de cumplir con las obligaciones ahí contenidas, incorporó la figura del OEA en el ordenamiento jurídico mediante el Decreto 3568 de 2011 del Ministerio de Hacienda, el cual fue modificado por el Decreto 1894 de 2015.

1. Según el Decreto 3568 de 2011, el reconocimiento como OEA es una autorización que hace la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a operadores de comercio exterior confiables y seguros por acreditar los requisitos de seguridad y adecuado control de

riesgos.113 En contraprestación, el OEA recibe beneficios tributarios, logísticos y económicos, así como reconocimiento en aduanas internacionales.114 En este sentido, obtener la autorización OEA conlleva ventajas, por lo que los sujetos que deseen pertenecer a esta categoría, como se indicó anteriormente, deben demostrar el cumplimiento estricto de requisitos de seguridad y gestión del riesgo.

1. En este contexto, tanto los proponentes como los ponentes del proyecto de Ley afirmaron que las personas y empresas que brindan servicios de consultoría, asesoría e investigación en gestión de riesgos y requisitos de seguridad para certificarse como OEA deberían contar con el permiso que consagra el Decreto Ley 356 de 1994 a los servicios de vigilancia y seguridad privada, con el fin de garantizar su idoneidad, y disminuir las debilidades en los procesos de la cadena logística, que son aprovechados por grupos al margen de la ley para realizar actividades ilegales. Además de lograr el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por Colombia con la Organización Mundial de Aduanas y lograr el camino para la adopción de las buenas prácticas en materia de comercio exterior.

1. En el proceso legislativo, los ponentes manifestaron que:115

“Lo particular de lo mencionado es que, a la fecha, la pasiva intervención del Estado en este asunto ha permitido que personas al margen de ley tengan como herramienta la certificación OEA para adelantar sus actividades ilegales. Esta situación desdibuja la esencia de esta certificación llevándola a convertirse en una especie de trámite sin importancia, situación que se aleja de la realidad de esta a nivel mundial. Por esto, resulta de suma importancia que las entidades gubernamentales tomen medidas de acuerdo con sus competencias para evitar estos eventos que está perjudicando la seguridad Nacional, el comercio exterior y la imagen de Colombia a nivel internacional.

(…)

1. En las ponencias para debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado,116 en la Plenaria del Senado,117 en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes118 y para en Plenaria de la Cámara de Representantes,119 se mantuvo la versión original del articulado que circunscribía el contenido de la ley a los OEA. Sin embargo, en el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el congresista Atilano Alonso Giraldo Arboleda presentó una proposición para modificar la redacción del título y los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del proyecto. A continuación, se ilustran los cambios propuestos:

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO PROPUESTO POR ATILANO ALONSO GIRALDO. SEGUNDO DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Título. Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales para fortalecer el comercio exterior y se dictan otras disposiciones.

Título. Por medio de la cual se establecen normas para garantizar la seguridad [de] la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones.

Artículo primero. Objeto. La presente Ley tiene por objeto fortalecer el comercio exterior, garantizar la seguridad de la cadena logística y prevenir delitos

trasnacionales, así como adoptar las buenas prácticas promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE dentro del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA.

Artículo primero. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad de la

cadena logística y prevenir delitos transnacionales, así como adoptar las buenas prácticas promovidas por la organización para la Cooperación y el desarrollo económico OCDE, regulando los procesos que requieran una adecuada evaluación y análisis de riesgos, en cualquier tipo de certificación pública o privada.

Artículo segundo. Ámbito de Aplicación. Los principios y disposiciones contenidos en la presente Ley serán aplicables y se limitarán exclusivamente a todas la personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada que cuenten con credencial como consultor, asesor e investigador en seguridad privada, que estén involucradas directa e indirectamente en las operaciones de comercio exterior, así como en el proceso previo a la certificación y/o renovación del Operador Económico Autorizado – OEA; y que se encuentren sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Artículo Segundo. Ámbito de aplicación. Los principios y disposiciones contempladas en la presente Ley, serán aplicables y se limitarán exclusivamente a todas las personas naturales y jurídicas, empresas consultoras, asesoras e investigadoras en seguridad privada, que cuenten con licencia o credencial, como consultor asesor e investigador en seguridad privada y que estén involucradas directa o indirectamente en las evaluaciones, análisis o gestión de riesgo, en cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera y que además se encuentren sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada.

Artículo Tercero. Consultoría en Seguridad. Entiéndase por consultoría en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, todas las actividades de interventoría a los contratos de

vigilancia y seguridad privada; la auditoria y evaluación de riesgos en los procesos transversales dentro de una compañía; la elaboración, formulación, recomendación y adopción de un plan estratégico de riesgos; la elaboración de planes y programas relacionados con políticas, protocolos, organización, métodos y procedimientos de vigilancia y seguridad privada; y la prestación de la asistencia necesaria, con el fin de ejecutar dichas estrategias, planes, programas, protocolos y acciones preventivas o correctivas para prevenir

los riesgos identificados y cumplir los objetivos indicados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y en el Decreto 3568 de 2011 y demás normas complementarias que regulan el Operador Económico Autorizado OEA.

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

Artículo Cuarto. Asesoría en Seguridad. Entiéndase por asesoría en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, la elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral; estudios de seguridad física, inspecciones de seguridad; estudios de confiabilidad o de seguridad para la selección del personal; evaluaciones de riesgo personal; evaluación y selección de asociados de negocio; elaboración de matrices de riesgos; gerencias de riesgos.

Artículo Cuarto. Asesoría en seguridad. Entiéndase por asesoría en seguridad, la elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral, estudios de seguridad física, inspecciones de seguridad, estudios de confiabilidad de seguridad para la selección de personal, evaluaciones de riesgo personal y evaluación y selección de asociados de negocio, elaboración de matrices de riesgos, gerencia de riesgos.

Artículo Quinto. Investigación en Seguridad. Entiéndase por investigación en seguridad de las operaciones de comercio exterior y del proceso del Operador Económico Autorizado – OEA, todas las indagaciones y averiguaciones de carácter privado; las investigaciones administrativas que se desarrollen a partir de la necesidad de un ente público o privado, para prevenir el fraude o cualquier otro riesgo que atente contra los intereses patrimoniales de

cualquier entidad; y la debida diligencia para prevenir delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito, incremento patrimonial injustificado, entre otras conductas punibles relacionadas con la figura del OEA.

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

Artículo Séptimo. Responsabilidad de Verificación. Las Entidades Públicas involucradas en el proceso de certificación del Operador Económico Autorizado OEA, tendrán la obligación de verificar que las empresas que presten los servicios descritos en los artículos anteriores se encuentren debidamente vigiladas y cuenten con la autorización vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

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

1. Para justificar la proposición, el Representante expresó:

“Buenas noches, muchas gracias Presidenta. Colegas este es un proyecto de ley, de autoría

parlamentaria, autores el Senador Jaime Durán, el Senador Juan Diego Gómez y el Senador José Luis Pérez, que acertada decisión de estos tres Senadores, con la autoría de este proyecto, hoy se cometen muchas, muchos errores, hay mucha debilidad en esa cadena de seguridad, en la parte logística para la exportación e importación.

“Por eso escuchamos frecuentemente, noticias que se permean estás exportaciones, con narcotráfico, con contrabando, tráfico de órganos, tantas situaciones ilegales que se presentan y se presentan precisamente por la debilidad que hoy existe en la parte de seguridad en esa cadena. Que tal colegas, que empresas consultoras prestan el servicio y no tienen ninguna vigilancia del Estado, cuando la Superintendencia de Vigilancia, exactamente y la norma lo dice, que toda empresa que vaya a prestar seguridad debe estar supervisada, vigilada y controlada por la Superintendencia.

Hoy no lo pueden hacer sin ningún problema, que falla, que error, tan grande con este proyecto se trata de corregirlo y como no están vigiladas por la Superintendencia, otra perla pues no tributan, simplemente hacen su trabajo y no le aportan nada, al fisco Nacional, con este proyecto de ley, precisamente lo que se quiere es corregir esa debilidad y que esa cadena quede para empresas consultoras idóneas, pero además colegas, que estén supervisadas, vigiladas por el Estado a través de la Superintendencia de Vigilancia y Control.

“Hay un artículo muy especial, que lo acaba de leer el doctor Mantilla, mire se deja la posibilidad porque pues la ley nunca es perfecta, pero aquí en este proyecto, también se está dejando y se habla claro de que hay que seguir investigando y hay que seguir trabajando, seguramente en un tiempo no muy largo, habrá que seguir ajustando esto, pero este proyecto colegas exactamente es eso, claro, concreto y preciso, es subsanar, corregir, hoy es debilidad que tiene las exportaciones, importaciones en Colombia y que se permean y son noticia a nivel nacional.

“Por eso los invito colegas a que respalden este proyecto, que me parece que es muy acertada la decisión de los tres Senadores, sobre está autoría. Muchas gracias Presidente”.120

1. La proposición fue votada sin discusión sobre el contenido de los cambios propuestos o las razones para su introducción, así:

“Dirección de Presidencia, Jennifer Kristin Arias Falla:

Continúa la discusión, anuncio que se va a cerrar, se cierra la discusión ¿aprueba está Plenaria los artículos leídos con las proposiciones avaladas?

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Pregunta la Presidenta, ¿aprueban los artículos como vienen en la ponencia 6, 8 y 9 y las proposiciones avaladas, sobre como vienen en la ponencia, sobre los artículos y las proposiciones avaladas, sobre los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7? si alguien va a votar de manera negativa, por favor le informa a la Corporación, en este instante.

Señora Presidenta, ha sido aprobado por unanimidad, los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 como vienen en la ponencia, con las proposiciones avaladas y el 6, 8, 9 como vienen en la ponencia.

Dirección de Presidencia, Jennifer Kristin Arias Falla:

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Título dice así, según la proposición que ha presentado el doctor Atilano Giraldo, “Título, Por medio del cual se establecen normas para garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones” y la pregunta ¿quiere la Plenaria de esta Corporación de la Cámara de Representantes, que este proyecto sea Ley de la República?

Ha sido leído el título y la pregunta, tiene que abrirse el registro.

Dirección de Presidencia, Jennifer Kristin Arias Falla:

Se abre la discusión, anuncio que se va a cerrar, abra registro para votar la proposición avalada en el título, por favor.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar el título y la pregunta de este proyecto, pueden votar señores Representantes, vamos a registrar primero los que puedan votar en la plataforma, al final recogemos los votos manuales.

(…)

Por el No ninguno manual, uno electrónico, para un total por el No de uno.

Señora Presidenta, ha sido aprobado el título y la pregunta de este Proyecto de ley número 623 de 2021 Cámara – 176 de 2020 Senado.

(…)

Dirección de Presidencia, Jennifer Kristin Arias Falla:

Gracias Secretario, doctor Atilano 2 minutos para que le agradezca a esta Plenaria.

Intervención del Representante a la Cámara Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muchas gracias Presidente. Primero las gracias para la Mesa Directiva y a todos los colegas, agradecerle a la Ministra de Industria y Comercio, que estuvo muy atenta y que ayudó a sacar un buen proyecto, también a la DIAN, a la doctora Lina, mil gracias.

Y la explicación colegas de presentar una proposición donde prácticamente se cambia la mayoría de los artículos, precisamente porque trabajamos con la Ministra de Industria y Comercio y tuvimos diferencias, quiero decirle que todas las sugerencias no fueron avaladas,

en la mayoría se avalaron para mejorar el proyecto, pero hubo una parte que no nos pusimos de acuerdo, y creo que el proyecto hoy como lo estamos aprobando, le va a aportar mucho a este País a corregir esas falencias que hoy tenemos. Mil gracias para todos, buena noche”121.

1. Así las cosas, la Sala concluye que, si bien el legislador inicialmente tenía la voluntad de circunscribir la norma a los OEA, lo cierto es que como lo indicaron los miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre y el demandante, tal como quedó redactada la norma no restringe su aplicación a los procesos relacionados con la cadena logística de comercio internacional o a los OEA. Como fue aprobada, esta regulación aplica a todas las personas naturales o jurídicas involucradas directa e indirectamente en la evaluación, análisis o gestión de riesgos en seguridad en cualquier tipo de certificación pública o privada que así lo requiera. Por su parte, en virtud de los artículos 6 y 7 acusados, las personas naturales certificadas ya no pueden desarrollar a título personal actividades de evaluación y análisis de riesgos relacionadas con procesos de certificación públicos o privados en temas de seguridad.

a. Caso concreto

1. Lo que se demanda. El accionante alega que los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021 limitan el derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio por cuanto exigen que las entidades públicas o privadas involucradas en procesos de certificación verificar que los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad privada sean prestados por i) personas jurídicas, ii) vigiladas por la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada, y iii) que cuenten con licencia de funcionamiento para el efecto. En otras palabras, el actor argumenta que las disposiciones acusadas vulneran el derecho al trabajo, pues limitan la

posibilidad de que personas naturales que tenían credenciales de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como auditores, consultores e investigadores puedan continuar desarrollando a título personal actividades de evaluación y análisis de riesgos relacionadas con procesos de certificación públicos o privados en temas de seguridad.

1. ¿La norma limita el derecho al trabajo o la libertad de escoger profesión u oficio? Encuentra la Sala que efectivamente las normas acusadas son una limitación al derecho al trabajo y a la libertad de escoger oficio o profesión. De la lectura del artículo 6 acusado se sigue las personas naturales que tengan una acreditación por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no podrán realizar las mismas labores que las personas jurídicas que cuentan con una licencia expedida por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. A su turno, el artículo 7 acusado establece que las empresas que estén interesadas en obtener una certificación pública o privada deberán verificar que el contratista que va a proveer asesorías, consultorías o investigaciones sea una persona jurídica autorizada y vigilada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Esto implica que las personas naturales, aunque cuenten con acreditación, no podrán fungir como asesores, consultores, investigadores en la evaluación y análisis de riesgos para procesos de certificación pública o privada. Esto constituye una limitación a la libertad de las personas naturales para ejercer los oficios de investigador, auditor o consultor que no existía antes de la entrada en vigencia de la norma acusada. Sin embargo, esa limitación no es per se inconstitucional.

1. Como se indicó, la libertad de escoger profesión u oficio es un derecho fundamental, por medio del cual se pretende garantizar que el individuo pueda realizarse y ejercer otros derechos como la libertad, la igualdad, la dignidad humana, entre otros. El ámbito de protección de este, en principio cobija dos facetas: i) la interna que se refiere a la posibilidad escoger el oficio o profesión, respecto de la cual no puede haber una injerencia del Estado, y, ii) la externa, que se refiere al ejercicio del oficio, que puede ser regulada por el Estado.

1. ¿Cuándo es admisible la limitación al derecho al trabajo y a la libertad de oficio? Como se explicó de forma detenida en acápites anteriores, aunque el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en el proceso de regulación del ejercicio de las profesiones u oficios, las limitaciones que la ley establezca para el efecto deben referirse a actividades que impliquen un riesgo social, y deben ser proporcionadas y razonables. Así, para determinar si una medida vulnera el derecho al trabajo y a la libertad de escoger oficio o profesión por la imposición de requisitos para el ejercicio de una profesión u oficio, el juez constitucional debe i) verificar la validez de la intervención legal, esto es comprobar que la restricción se fundamenta razonablemente en el control de un riesgo social, y, ii) analizar la proporcionalidad de la medida por medio de un juicio de proporcionalidad, en principio leve en atención al amplio margen de configuración del legislador.

1. Las actividades de asesoría, consultoría, investigación en seguridad para la evaluación y análisis de riesgos en el proceso de certificaciones de seguridad privadas o públicas implican un riesgo social. Como se explicó en precedencia, según la jurisprudencia, el concepto de riesgo social "no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio."123 Para determinar qué se entiende como riesgo social, la Corte ha establecido que se deben i) identificar los riesgos directos e indirectos; ii) precisar los elementos sobre los cuales recaen; y, iii) analizar la magnitud de la afectación potencial. Para esto se debe examinar: i) la fuerza del agente productor del riesgo; ii) la vulnerabilidad o nivel de exposición y iii) la importancia o valor de lo que está en riesgo.124

1. Primero, los riesgos referentes con el oficio reglamentado, se relacionan principalmente con las consecuencias no deseadas que tiene para una empresa o para agencias gubernamentales una deficiente evaluación y administración de riesgos efectuada por un prestador de estos servicios no vigilado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En caso de que no se surta un buen análisis y evaluación de riesgos en seguridad, no se adoptarían las medidas de prevención adecuadas para mitigar los riesgos y, por lo

tanto, habría una mayor vulnerabilidad. Sumado a esto, la inexistencia de vigilancia y control sobre los profesionales o empresas dedicadas a la prestación de este tipo de servicios de seguridad impide la adopción de medidas sancionatorias en eventos en los que la evaluación, auditoria e investigación de seguridad han sido deficientes. De manera indirecta, esto influye negativamente en la percepción de seguridad que hay respecto de dichas entidades, y en la capacidad de prevenir este tipo de eventos.

1. Segundo, los bienes jurídicos que pueden afectar esos riesgos son el patrimonio privado, el bienestar de la comunidad, y el patrimonio público, por nombrar solo algunos de los bienes que resultan lesionados con la comisión de delitos transnacionales como los señalados.

1. Tercero, respecto de la magnitud potencial del daño o la importancia o valor de lo que está en riesgo, la Sala advierte que los consultores125, asesores126 o investigadores127 en seguridad que tengan injerencia en el análisis y gestión de riesgo tienen un impacto definitivo en la seguridad. La prestación deficiente de sus servicios puede generar una grave afectación a los bienes jurídicos ya mencionados. La implementación correcta y rigurosa de planes, estrategias y protocolos de seguridad es esencial para precaver estas situaciones. De las actividades reguladas dependen las medidas de seguridad que puedan adoptar las personas jurídicas públicas o privadas para la prevención de la ocurrencia de ilícitos en el marco de su operación. Por ejemplo, de estos depende la garantía de que el personal contratado sea idóneo en términos de seguridad, que haya inspecciones de seguridad adecuadas, que se realicen las matrices y evaluaciones de riesgo adecuadas, entre otros.

1. Una de las certificaciones que opera actualmente en Colombia, a la que se refería la norma en su radicación, corresponde a la del OEA, cuya adquisición en virtud de los acuerdos internacionales, en especial lo establecido en el Marco SAFE de la OMA, permite la disminución de los controles estatales en aduanas para el comercio exterior. En este esquema el control estatal se reduce en el entendido que la certificación del OEA da cuenta de que este ha implementado correctamente procesos de identificación, gestión y reducción

de riesgos para prevenir la comisión de delitos transnacionales en las actividades de comercio exterior que realiza. Al respecto, en la exposición de motivos de la norma se afirmó que “la pasiva intervención del Estado en este asunto ha permitido que personas al margen de Ley tengan como herramienta la certificación OEA para adelantar sus actividades ilegales.”128

1. Así, en el caso de la certificación reseñada, garantizar que la cadena logística para el comercio exterior es segura, también tiene una injerencia en las prácticas comerciales y en el deseo y seguridad de realizar transacciones comerciales que requieran del uso de puertos nacionales. Si se cometen delitos en la cadena logística de manera recurrente sin duda se impactará negativamente el volumen de las transacciones comerciales en los puertos nacionales.

1. De manera que para la Sala es evidente que la labor de asesoría, consultoría e investigación en el marco de actividades para obtener la certificación pública o privada para la gestión de riesgos en seguridad es un oficio que conlleva un riesgo social. A su vez esto implica que el Legislador está facultado para limitar el ejercicio del mismo. A continuación, la Sala procederá a revisar si las medidas adoptadas en la norma cuestionada, son razonables y proporcionadas y, por tanto, se ajustan a la Constitución.

1. Nivel del juicio de proporcionalidad para evaluar la razonabilidad de la medida. En este tipo de asuntos por regla general la Corte ha aplicado un juicio de proporcionalidad de intensidad leve, pues el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para el establecimiento de condiciones para el ejercicio de una profesión u oficio que implica un riesgo social. Sin embargo, en el presente caso la Sala estima procedente aumentar la intensidad del juicio a intermedio por cuanto: primero, la norma proscribe que las personas naturales puedan ejercer como consultores, asesores, e investigadores en el estudio y análisis de riesgo de seguridad en los procesos de certificación públicas o privadas. El estudio y análisis de riesgo es la actividad principal a la que se puede dedicar un consultor, asesor o

investigador en seguridad. De manera que se trata de una exclusión de la realización de una actividad, lo cual afecta la faceta negativa del derecho a escoger y ejercer un oficio. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-471 de 2020 estableció que el test intermedio "cuando una medida pueda afectar el goce de un derecho constitucional en su faceta negativa, esto es, respecto del deber de abstención que le corresponde al Estado, con el fin de precaver que con su acción se obstaculice o impida el ejercicio de un derecho." Segundo, el artículo 6 establece un trato diferenciado entre las personas naturales y jurídicas que suscita una seria duda sobre su razonabilidad. Dicho de otro modo, la Sala observa un indicio de arbitrariedad por parte del legislador en cuanto definió que solo las personas jurídicas con licencia pueden participar en cualquier proceso de certificación pública o privada, sin advertir en el trámite legislativo o en el texto de la ley ninguna razón para el efecto salvo la expresión "la naturaleza del riesgo que dicho fenómeno podría generar".

1. A continuación, la Sala procede a verificar los criterios a verificar en el juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, a saber: (i) si la medida persigue un fin constitucional legítimo e importante; (ii) que la medida es adecuada y conducente para lograr dicha finalidad y no está prohibida; y, (iii) la medida no es evidentemente desproporcionada.

1. Finalidad de la medida. Recientemente, en la sentencia C-386 de 2022, la Sala Plena señaló que en los eventos en que el legislador hace expresa la finalidad o el objetivo de la norma en el curso del proceso legislativo, bien porque se señala expresamente en la exposición de motivos o la proposición que la integra, o porque se hace expreso en el curso del debate, el juez constitucional debe atenerse a lo expresado por el legislador y fundamentar el juicio de proporcionalidad en su voluntad expresa129.

1. De la revisión de los antecedentes legislativos, la Sala concluye que la medida de disponer que solo las personas jurídicas pueden llevar a cabo labores de asesoría, consultoría e investigación en la evaluación y análisis de riesgo para cualquier tipo de certificación pública

o privada, tiene como finalidad evitar eventos que perjudican la seguridad Nacional, el comercio exterior y la imagen de Colombia a nivel internacional. Tal como se recogió en acápites precedentes, en la exposición de motivos del proyecto de ley se explicó que la iniciativa se fundamentaba en las numerosas denuncias sobre el aprovechamiento ilegal de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA) por parte del narcotráfico,130 la necesidad de armonizar la normatividad nacional e internacional respecto de esta, la necesidad de desarrollar mejores prácticas en el comercio internacional y prevenir la comisión de delitos transnacionales.

1. Estas finalidades se relacionan directamente con la prevalencia de un orden justo (preámbulo y artículo 2 de la CP), la convivencia pacífica (artículo 2 de la CP), el cumplimiento compromisos internacionales, y el orden público (artículo 2 de la CP). Son finalidades legítimas y de gran importancia en el ordenamiento, pues tal como se explicó en precedencia las medidas relacionadas con la seguridad, en el sentido clásico, que pretenden disminuir el riesgo de la afectación al orden público, tienen un impacto en la materialización de otros derechos fundamentales y en la paz. De manera que es evidente que la norma persigue fines constitucionalmente importantes.

1. En segundo lugar, la Sala encuentra que las normas analizadas son adecuadas para lograr la finalidad propuesta por cuanto: primero, la medida, al requerir que sean empresas debidamente vigiladas y con la autorización exclusiva y vigente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada las que prestan los servicios de consultoría, asesoría y vigilancia para cualquier certificación público o privada, pretende que el Estado ejerza un control efectivo de las mismas, de la idoneidad del personal que participa en la prestación del servicio, del cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias, entre otras. La posibilidad de que la Superintendencia investigue y sancione a estas empresas cuando incumplan sus deberes mediante la imposición de multas, medidas cautelares, revocatoria de la licencia y las demás sanciones que se imponen a sus vigiladas constituye un incentivo efectivo para que se presten adecuadamente los servicios de evaluación y análisis de riesgo

para cualquier certificación pública o privada. Esto de manera indudable es una medida adecuada para que haya menores fallas en el servicio y mayores garantías de seguridad, integridad y credibilidad en el cumplimiento de las funciones y que haya una mayor garantía del cumplimiento de estándares de seguridad en el desempeño de las funciones.

1. Segundo, la Procuraduría General de la Nación en su intervención destacó que el aumento de la informalidad en el proceso de certificación de los OEA era una de causales de las fallas del servicio del análisis y evaluación de riesgos en la prestación de los servicios de consultoría, asesoría e investigación en seguridad según lo expresado por el Legislador en la exposición de motivos de la ley en comento. Así, exigir que los contratantes, tanto públicos como privados, deban verificar que la persona a contratar es una persona jurídica vigilada y autorizada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, conlleva a una disminución de la informalidad en la prestación de los servicios objeto de pronunciamiento, garantiza que solo las personas licenciadas sean contratadas y garantiza que el servicio se preste por personas idóneas y capacitadas para el cumplimiento de dicha labor. Esto se traduce en una mayor garantía de seguridad, integridad y credibilidad en el cumplimiento de las funciones.

1. Tercero, al impedir que la credencial de las personas naturales que ejercen como consultores, asesores o investigadores en seguridad sustituya la concedida a personas jurídicas por la Superintendencia de Vigilancia, se disminuye la informalidad en la prestación del servicio de evaluación y análisis de riesgos en cualquier tipo de certificación pública o privada. El artículo 24 de la Resolución 2852 del 2006 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada prevé que para obtener la licencia de funcionamiento las empresas deben acreditar los siguientes requisitos:

* Los consagrados en el artículo 61 del Decreto Ley 356 de 1994, estos son: presentar una solicitud ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada suscrita por el representante legal, indicando razón social, nombre e identificación de los socios, sede

principal, tipo de servicio que se pretende desarrollar, personal directivo y profesional. Se deben adjuntar hojas de vida, certificaciones académicas y laborales, así como las escrituras públicas de constitución y reforma de la sociedad.

* Diligenciar el formulario de solicitud de licencia de funcionamiento, el cual debe ser suscrito por el representante legal o apoderado.

* Mantener un capital suscrito y pagado superior a los 2.000 SMLMV durante la vigencia de la licencia.

* Objeto social único de prestación de servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad privada.

* Copia del pago del tributo por concepto del trámite solicitado.

1. En particular, la Sala llama la atención sobre el requisito relativo al capital suscrito y pagado que debe mantener la persona jurídica para conservar la licencia de funcionamiento, cuya cuantía implica que esta cuenta con la capacidad económica para reparar los perjuicios que pudiera ocasionar la prestación deficiente del servicio público de seguridad, y pagar las sanciones que se impongan por esa misma causa. En el mismo sentido, es razonable inferir que el modelo de toma de decisiones y administración de las personas jurídicas por entes plurales como la asamblea de accionistas o de socios, y la junta directiva reduce el riesgo de que prevalezca la intención de adelantar actividades ilícitas mediante el uso de la persona jurídica. Asimismo, no es irrazonable inferir que una persona jurídica garantice mayor continuidad en la prestación de un servicio, mayor seriedad en la administración de la prestación del servicio, y mayor garantía de estabilidad, pues como la norma lo exige, se trata de empresas dedicadas exclusivamente a estas labores que están compuestas por varios funcionarios y por un capital social robusto para realizar las investigaciones y averiguaciones que se requieran. Además, esto implica que la asesoría debe realizarse por un tercero externo, y no puede ser realizada por una persona natural que este dentro de la empresa y que se encuentre certificado. Esto garantiza mayor transparencia y control de los procesos.

1. Así las cosas, concluye la Sala que medidas impuestas son adecuadas para lograr el fin propuesto.

1. La medida es proporcionada en el entendido que sólo aplica a las labores que desarrollan aquellas personas y empresas relacionadas con la seguridad privada y el control de riesgos en el marco de certificaciones públicas o privadas relativas a la seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales.

1. La Sala estima que imponer una restricción absoluta al ejercicio de la actividad de consultores, asesores e investigadores en el análisis y evaluación de riesgos en seguridad para cualquier tipo de certificación privada o pública es una medida desproporcionada, debido a que limita excesivamente las actividades profesionales de los consultores, asesores e investigadores en seguridad sin que los beneficios que de ello se derivan compensen la afectación intensa del derecho fundamental a la libertad de escoger profesión u oficio. No existe evidencia de que la imposibilidad de que las personas naturales presten servicios de auditoría, consultoría e investigación de seguridad en certificaciones voluntarias o privadas que solo implican mejores prácticas empresariales o de negocios reporte beneficios importantes para la garantía de un orden justo, la convivencia pacífica y la preservación de la seguridad que justifiquen la restricción intensa que prevén las disposiciones acusadas.

1. Además, de la revisión del proceso legislativo no es posible advertir la existencia de un riesgo social cuya precaución demande la imposición de una restricción tan intensa como la prevista en las disposiciones acusadas. Tal como fue aprobada, la medida no se limita a garantizar la seguridad, integridad y credibilidad, por ejemplo, estableciendo requisitos específicos para la idoneidad de las personas naturales, sino que prohíbe en su totalidad la intervención de las personas naturales en esta actividad sin que de ello se derive la prevención de un riesgo, o la obtención de beneficios para la seguridad

1. Las consideraciones anteriores serían suficientes para declarar la inexequibilidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2022. Sin embargo, como se señaló anteriormente, existen ciertas certificaciones que revisten particular relevancia para el logro de las finalidades que persigue la norma, como ocurre con la certificación de Operador Especial Autorizado. En estos casos no solo está en juego la seguridad de empresas y entidades públicas, sino que se trata de actividades que tienen una influencia sobre el comercio exterior, la cadena logística y que pueden impedir o posibilitar la comisión de delitos transnacionales. Como se explicó, la certificación como OEA implica la disminución de los controles de aduanas y de seguridad en general. La flexibilización se justifica precisamente en el hecho de que la certificación da cuenta de que el operador logístico adelanta procesos internos de seguridad lo suficientemente robustos para prevenir que dentro de su operación ocurran eventos que pongan en riesgo la cadena logística o promuevan la comisión de delitos transnacionales. Así, es razonable que se intensifiquen los estándares para la prestación de los servicios de asesoría, consultoría e investigación de seguridad que se contraten en el marco de una certificación de este tipo, y este tipo de actividades sea vigilada por una autoridad como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Del cumplimiento y garantías de las medidas de evaluación y análisis de riesgos y de la seguridad de la cadena logística, depende la posibilidad de que se hagan transacciones comerciales más ágiles lo que, a su turno, influye en la confianza de los inversionistas.

1. La Corte encuentra que esta es apenas una porción del mercado en el que participan las personas naturales dedicadas a los oficios de asesoría, consultoría e investigación de seguridad. De forma que la afectación al derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio de las personas naturales que se dedican a estas actividades no es intensa. En contraste, los beneficios de esta medida para garantizar la convivencia pacífica y la prevalencia de un orden justo, preservar la seguridad, promover el comercio exterior, y cumplir compromisos internacionales, son mayores a las consecuencias negativas que conlleva la restricción al derecho al trabajo y a la libertad de escoger oficio de las personas naturales con credencial de consultor, asesor e investigador en seguridad. Esto por cuanto, tal como se expuso en el análisis de idoneidad, las medidas acusadas i) permiten al Estado

ejercer un control efectivo de las empresas dedicadas a la prestación de estos servicios, en particular de la idoneidad del personal que participa en la prestación del servicio, del cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias, entre otras. ii) constituyen un incentivo efectivo para que estas empresas presten adecuadamente los servicios de evaluación y análisis de riesgo para las certificaciones de empresas vinculadas a actividades propias de la cadena logística de comercio internacional. iii) tiene la potencialidad de reducir las fallas de seguridad que ocurran dentro de la cadena logística y mejorar el cumplimiento de estándares de seguridad en el desempeño de las funciones. iv) reduce la informalidad en la prestación de los servicios objeto de pronunciamiento, garantiza que solo las personas licenciadas sean contratadas y garantiza que el servicio se preste por personas idóneas y capacitadas para el cumplimiento de dicha labor. v) reduce el riesgo de que los prestadores de servicios de seguridad en procesos de certificación sean utilizados como medios para adelantar actividades ilícitas pues las personas jurídicas al tener esquemas plurales de toma de decisiones, controles internos y externos, pueden ofrecer mayor transparencia.

1. Ahora bien, de las intervenciones recibidas en el curso de este proceso la Sala advierte que la interpretación compartida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el Gobierno Nacional, y algunas empresas dedicadas a la prestación de servicios de seguridad apunta a que las disposiciones acusadas se aplican a procesos de certificación pública o privada relativos a la seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales. La implementación de medidas para reducir la informalidad en este tipo de certificaciones resulta relevante para el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de mejoramiento de la cadena logística y reducción del delito transnacional, de manera que la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada podría poner en riesgo el logro de las finalidades constitucionalmente importantes que ya han sido identificadas.

1. Con fundamento en los artículos 241 y 243 de la Constitución Política, la Corte ha insistido en su competencia para fijar los efectos de sus propios fallos y delimitar el alcance de la cosa juzgada en sus providencias.131 El ejercicio de esta competencia es esencial para evitar que

las decisiones de inexequibilidad adoptadas para garantizar la supremacía de la Constitución generen situaciones contrarias a otros mandatos constitucionales,132 como ocurriría cuando la expulsión simple de una norma del ordenamiento haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, o bien implique el desconocimiento de otro contenido constitucional. En la Sentencia C-754 de 2015, la Corte clasificó las sentencias en las que la Corte ejerce esta competencia, así: (i) sentencias interpretativas o condicionadas; (ii) sentencias integradoras interpretativas aditivas y sustitutivas, y (iii) sentencias de inexequibilidad diferida o de constitucionalidad temporal. La Sala Plena ha optado por las sentencias interpretativas o condicionadas como una posibilidad para modular sus decisiones, con el fin de garantizar principios tan relevantes como el de la conservación del derecho. La exequibilidad condicionada de una disposición se configura cuando la Corte concluye que una norma: (i) debe entenderse en un sentido determinado para que resulte conforme con la Constitución, de modo que todas las demás lecturas resultan inexequibles; o (ii) puede interpretarse de una manera que es contraria a la Carta, por lo que debe excluirse esta posible lectura133.

1. En este caso se cumplen las condiciones para la adopción de una decisión de exequibilidad condicionada, en cuanto las razones expuestas en precedencia permiten concluir a la Corte que las disposiciones acusadas resultan desproporcionadas si se entiende que estas aplican a cualquier tipo de certificación pública o privada, pero superan el examen de razonabilidad y proporcionalidad si se interpretan conforme la lectura generalizada de los intervinientes según la cual se aplican exclusivamente a las labores que desarrollan aquellas personas y empresas relacionadas con la seguridad privada y el control de riesgos en el marco de certificaciones públicas o privadas relativas a la seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales.

1. En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad de las disposiciones acusadas por el cargo estudiado en esta sentencia en el entendido que estas sólo aplican a las labores que desarrollan aquellas personas y empresas relacionadas con la seguridad privada y el control de riesgos en el marco de certificaciones públicas o privadas relativas a la seguridad de la

cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales.

a. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena de la Corte definió si los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021 desconocen el derecho fundamental al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio de las personas naturales que cuenten con credenciales como asesores, investigadores y consultores al exigir que las entidades públicas o privadas involucradas en procesos de certificación deben verificar que los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad privada sean prestados por a) personas jurídicas, b) vigiladas por la superintendencia, y c) que cuenten con licencia de funcionamiento para el efecto.

1. Para el efecto, la Sala Plena reiteró su precedente en relación con el contenido de los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio y señaló que estos pueden ser limitados por el legislador. Tal limitación debe sustentarse en precaver un riesgo social y, ser razonable y proporcionada. Insistió en que, en principio, los oficios que no requieran una formación específica no son objeto de restricción alguna, pero aquellos que impliquen un riesgo social no son de libre ejercicio. Respecto de estos, el legislador puede determinar que estén regulados y sometidos a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

1. La Corte precisó que el riesgo social se refiere a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio, por ejemplo, como el porte de armas en los servicios de seguridad y vigilancia. Finalmente, reiteró que, en principio, el estudio de la razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones, en virtud del amplio margen de configuración del legislador en estos asuntos, se debe realizar por medio de un test de proporcionalidad de intensidad leve. Esto, sin perjuicio de que la intensidad del test aumente en eventos en los

que se constate una afectación más intensa a los derechos al trabajo y la libre escogencia de profesión u oficio.

1. Así mismo, la Sala reiteró que la seguridad: i) es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, ii) está sometido al régimen jurídico que la ley fije, iii) el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para fijar las condiciones para la prestación de este servicio, iv) puede ser prestado por el Estado directa o indirectamente, y v) el Estado mantiene la competencia para regular, inspeccionar, controlar y vigilar su prestación.

1. La Sala constató que el alcance de las disposiciones acusadas admitía dos interpretaciones plausibles: una, según la cual, la restricción a las personas naturales para prestar servicios de auditoría, consultoría e investigación en seguridad aplicaba para cualquier proceso de certificación y, otra, en la que la restricción se limitaba a los procesos de certificación de seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales. En razón a que la primera interpretación implicaba una afectación intensa al derecho de las personas naturales a ejercer este tipo de actividades, la Sala decididó evaluar la validez de la medida mediante la aplicación de un test de proporcionalidad de intensidad intermedia.

1. Como resultado de su análisis, la Sala constató que las disposiciones acusadas son razonables y proporcionadas solo si se entienden circunscritas exclusivamente a la prestación del servicio de asesoría, consultoría e investigación para los procesos de certificación en seguridad referentes a la gestión de riesgo de actividades propias de la cadena logística de comercio exterior y la prevención de los delitos transnacionales. La Sala concluyó que las normas se refieren a una actividad que constituye un riesgo social, pues la seguridad del comercio exterior se podría ver afectada por las actividades objeto de limitación. Encontró que la finalidad perseguida con esta restricción es constitucionalmente importante pues contribuye a garantizar la convivencia pacífica y la prevalencia de un orden justo, a preservar la seguridad, promover el comercio exterior, y cumplir compromisos

internacionales; y constató que, limitada a las actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales, la afectación que estas normas pueden generar a los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio se ve compensada por los beneficios que su aplicación genera para el logro de las finalidades identificadas.

1. En contraste, la Sala concluyó que una interpretación amplia del alcance de la norma que permitiera la aplicación de estas restricciones a cualquier tipo de certificación de seguridad o de calidad contraría la Constitución por cuanto afecta de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas naturales que se dedican a prestar servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad. En consecuencia, decidió excluir esta interpretación del ordenamiento y declarar la exequibilidad condicionada de las normas acusadas en el entendido que estas se aplican exclusivamente a las labores que desarrollan aquellas personas y empresas relacionadas con la seguridad privada y el control de riesgos en el marco de certificaciones públicas o privadas relativas a la seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021, por el cargo analizado, bajo el entendido de que tales disposiciones se aplican exclusivamente a las labores que

desarrollan aquellas personas y empresas relacionadas con la seguridad privada y el control de riesgos en el marco de certificaciones públicas o privadas relativas a la seguridad de la cadena logística en actividades de comercio exterior y la prevención de delitos transnacionales.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 La demanda fue repartida en la Sala Plena virtual del 24 de marzo de 2022. La Secretaría General de la Corte remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador el 28 de marzo de 2022.

3 Diario Oficial No. 52.904 del 31 de diciembre de 2021

4 Expediente electrónico. Demanda. Folio 15.

5 Expediente electrónico. Demanda. Folio 15.

6 Expediente electrónico. Demanda. Folio 22.

7 Expediente electrónico. Demanda. Folio 40.

8 Expediente electrónico. Demanda. Folio 42.

9 Ibid.

10 Expediente electrónico. Demanda. Folio 43.

11 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 35.

12 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 40.

13 Expediente electrónico. Demanda. Folio 20.

14 Expediente electrónico. Demanda. Folio 37.

15 Ibidem, p. 47.

16 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 37.

17 En este acápite se citan fragmentos de las intervenciones y conceptos disponibles en la página institucional de la Corte en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo

=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2022-11-08&todos=%25&palabra=14742

18 Expediente electrónico. Intervención COSINTE LTDA, p. 5.

19 Al respecto, citó las Sentencias C-394 de 1995, C-107 de 2002 y C-296 de 2012.

20 Expediente electrónico. Intervención COSIENTE LTDA, p. 11.

21 Ibidem, p. 12.

22 Expediente electrónico. Concepto de ASOSEC, p. 7.

23 Expediente electrónico. Concepto de ASOSEC, p. 10.

24 Según la circular los asociados de negocio son “toda persona contratada o subcontratada para la venta de un bien, la realización de un servicio o para la provisión de un bien o insumo, los clientes, cuya acción pueda tener efecto en la seguridad de la cadena logística de la empresa contratante que pretenda la calificación OEA. Entre otros servicios se encuentran los relacionados con: producción, empaque; almacenamiento, depósito; cargue de mercancía; exhibición, distribución y venta; transporte; agenciamiento aduanero; preparación de documentos; consolidación de carga; comercialización; y, seguridad.”

25 Expediente electrónico. Concepto de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

26 Ibidem.

27 Expediente electrónico. Intervención ciudadanos de la Universidad Libre, p. 15.

28 Expediente electrónico. Intervención ciudadanos de la Universidad Libre, p 13.

29 Ibidem, p. 14.

30 Ibidem, p. 15.

31 Al respecto, mencionó i) la Ley 61 de 1993, la cual le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar el estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada; ii) el Decreto 2355 de 2006, el cual derogó al Decreto 2453 de 1993 y reglamenta la estructura

orgánica de la SVSP, y iii) el Decreto Ley 356 de 1994, por medio del cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y reglamenta la prestación por particulares de servicios de vigilancia y seguridad privada.

32 Expediente electrónico. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, pp. 8-9.

33 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 2015.

34 Expediente electrónico. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 12

35 El interviniente informó que Colombia suscribió carta de adhesión a este instrumento en el 2008.

36 Expediente electrónico. Intervención Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 13. Al respecto citó la Gaceta del Congreso No. 662 de 2020 en la que se señala: "La mala utilización de la certificación OEA durante el año 2018 en Colombia, llevo a que casi la tercera parte de las compañías, es decir 35 empresas, que cuentan con esta certificación, se vieran perjudicadas por grupos al margen de la Ley (Manga, 2018). Estos eventos ponen en juego la confianza y fiabilidad del país, sus instituciones y sus empresas. La implementación de un programa que busca llevar a Colombia a desarrollar mejores prácticas en materia de comercio internacional; se está convirtiendo en el trampolín de los delincuentes para adelantar sus acciones. La certificación como Operador Económico Autorizado, en la práctica, ha evidenciado las múltiples inconsistencias de las empresas en materia de seguridad. Facilitando a los criminales la penetración y contaminación de la carga en diversos escenarios, ocasionando graves repercusiones empresariales (Espinosa Acuña, 2019). Así mismo, se ha descubierto la habilidad que tienen los grupos criminales para infiltrarse al interior de las organizaciones y contaminar su carga con sustancias ilícitas. Esto, como consecuencia de no tener establecidas unas políticas de seguridad y gestión de riesgo adecuadas que permitan detectar inconsistencias a tiempo (Espinosa Acuña, 2019). Así, se han presentado casos en donde prestigiosas empresas de distintos sectores industriales, han contado, o bien con un deficiente nivel de seguridad o, con fallas en los procesos de producción, distribución, comercialización y transporte de sus productos, lo cual pone en entredicho el Good Will de las empresas al desatender los parámetros normativos internacionales de seguridad en la cadena de suministro (Espinosa Acuña, 2019)."

37 Al respecto citó la Sentencia C-226 de 1994.

38 Expediente electrónico. Concepto de la Procuraduría General de la Nación, p. 5

40 Ibidem, p. 7.

41 Esto en atención a lo previsto en los artículos 1, 2, 3 y 40.6 de la Constitución Política.

42 Artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

43 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-483 de 2020.

44 Consultar, entre otras, las Sentencias C-236 de 1997; C-447 de 1997; C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

45 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

46 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1992.

47 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2011.

48 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 46.

49 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 47.

50 Expediente electrónico. Corrección de la demanda, p. 48.

51 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-969 de 2012.

52 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1999.

53 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 1999, C-177 de 2005, entre otras.

54 “(...)todo derecho, y en particular el trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, cuentan con límites intrínsecos, que son los que se derivan de los confines del derecho y hacen parte integral de su propio alcance y definición, y con límites extrínsecos, siendo ellos los impuestos expresa o implícitamente por la Constitución y por la ley para garantizar la vigencia de otros valores e intereses igualmente relevantes, como pueden ser los derechos

ajenos, el orden público, el bien común y el deber correlativo al ejercicio de cada derecho" Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2006.

55 "Cualquier restricción o limitación a su ejercicio por parte del legislador, debe estar debidamente justificada y amparada en un principio razón suficiente, sin que resulte constitucionalmente admisible la expedición de una normatividad orientada a hacer nugatorio el precitado derecho, o lo que es igual, dirigida a afectar su núcleo esencial." Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2006.

56 "Una restricción al derecho-deber de escoger y ejercer profesión u oficio, que no estuviere ciertamente legitimada en un balance razonable entre este y otro u otros derechos constitucionalmente protegidos, podía vulnerar no solo el derecho en cuestión, sino el derecho al desarrollo autónomo de la libre personalidad, el derecho al trabajo y las libertades y derechos que de estos se deducen." Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 1993.

57 Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 2019. Para decantar esta regla, en la referida Sentencia la Sala Plena recogió lo señalado en las Sentencias C-226 de 1994, C-064 de 2002, C-149 de 2009 y C-505 de 2014.

58 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2021. En esta se citaron las Sentencias C-177 de 1993, C-393 de 2006, C-819 de 2010, C-305 de 2013, C-138 de 2019 y C-442 de 2019.

59 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-212 de 2022.

60 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-964 de 1999 citada en las Sentencias C-296 de 2021 y C-147 de 2018

61 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C147 de 2018.

62 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-530 de 2015, en la que cita a las Sentencias C-177 de 1993, T-610 de 1992, C-540 de 1993, C-377 de 1994, C-619 de 1996, C-505 de 2001, C-1213 de 2001, C-377 de 1994, C-619 de 1996, C-505 de 2001 y C-002 de 1993.

63 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-296 de 2012, citada en la Sentencia C-594 de 2019.

64 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-594 de 2019.

65 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2002.

66 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-225 de 2017, C-128 de 2018 y C-134 de 2021, entre otras.

67 Al respecto citó las Sentencias C-117 de 2006 y C-223 de 2017.

68 Este concepto fue adoptado por las Naciones Unidas en la Cumbre Anual de 2005 y desarrollado en las Resoluciones 64/291 y 66/290

69 Respecto de su contenido la Resolución 66/290 de 2012 indicó que "el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:

a)El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;

b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;

c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;

e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;

f) La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la

seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local;

g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;

h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados."

70 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022.

71 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022. Sobre esto la Sala Plena indico que "La seguridad es un valor y se cuenta entre los elementos cardinales del orden público. Constituye, además, el presupuesto para garantizar la protección de los derechos fundamentales y el ejercicio de las libertades."

72 Ibidem. Se trata de un derecho colectivo, tal como lo indica el artículo 88 de la Constitución.

73 Ibidem. Al respecto, la Sala Plena en la citada sentencia estableció: "La seguridad es también un derecho fundamental, pues a pesar de no estar previsto en la Constitución Política como tal, se relaciona intrínsecamente con la dignidad humana y con los derechos a la vida y a la integridad personal. Así las cosas, implica que todas las personas deben recibir una protección adecuada por parte de las autoridades ante riesgos, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad."

74 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022.

75 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2002 citada en la Sentencia C-123 de 2011,

que a su vez cita las Sentencias C-199 de 2001 y C-572 de 1997.

76 Concretamente en virtud del artículo 189.7 de la Constitución.

77 Este le atribuye al Presidente de la República la función de “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.”

78 Este establece que le corresponde al Congreso “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicio públicos”.

80 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 2001.

81 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 1997.

82 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-199 de 2001.

83 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012, citada en la Sentencia C-851 de 2013 y en la C-246 de 2019.

84 Janvier-James, Assey Mbang. A New Introduction to Supply Chains and Supply Chain Management: Definitions and Theories Perspective. International Business Research. Vol 5, No 1. January 2012. https://www.icesi.edu.co/blogs/bitacoragestionsch1210/files/2012/10/A-New-Introduction-to-Supply-Chains-and-Supply.pdf . P.

85 Zijm, Henk, et al. “Operations, Logistics and Supply Chain Management: Definitions and Objectives” en Operations, Logistics and Supply Chain Management. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92447-2. P. 33.

86 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Salas Pérez Gabriel. Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina. Marzo de 2013.

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/0A8BE6AEB7BD3903052582C80072F6D9/$FILE/Seguridad_de_la_cadena.pdf

87 Esta fue declarada exequible en la Sentencia C-962 de 2003.

88 El artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define los delitos graves como “b) Por delito grave se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;”

89 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 5.

90 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 6.

91 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 8.

92 Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 23.

93 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-962 de 2003.

94 Esta disposición fue incorporada al ordenamiento en la Ley 800 de 2003.

95 Colombia no es parte de estos últimos dos protocolos.

96 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola. 2017. https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/guia-ocde-fao-para-las-cadenas-de-suministro-responsable-en-el-sector-agricola_9789264261358-es#page4

97 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. 2013. https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf

98 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola. 2017. https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/guia-ocde-fao-para-las-cadenas-de-suministro-responsable-en-el-sector-agricola_9789264261358-es#page4

99 OCDE. Estudios Económicos de la OECD. Colombia. Octubre 2019. Disponible en: https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf

101 Los senadores Juan Diego Gómez Jiménez, Jaime Durán Barrera y José Luis Pérez Oyuela fueron los ponentes del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 2181 de 2021.

102 Hace referencia a una carta del 20 de mayo del 2020 suscrita por los representantes legales de la Asociación Colombiana de Seguridad ASOSEC, la Asociación Colombiana de Empresas de Seguridad ACES, la Corporación Nacional de empresas de Seguridad Privada CONASEGUR, la Asociación de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada de Boyacá ASOVIBOY y la Asociación Colombiana de Cooperativas de Vigilancia Privada ASCOOVIP. Y a la denuncia publicada por la Revista Semana del columnista German Manga el día 05 de agosto del año 2018, en su columna de opinión titulada "Cuando la Policía y la DIAN ayudan a la mafia"

103 Gaceta del Congreso No. 1318 del 17 de noviembre de 2020.

104 Colombia suscribió el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950. En sentencia C-563 de 1992, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de dicho convenio. En esa oportunidad la Corte dijo ""(…)El Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, busca asegurar el más alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros y en especial el estudio de problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y a la legislación aduanera relacionada con la misma, convencidos de que será en beneficio del Comercio Internacional promover la Cooperación entre los Gobiernos en estos asuntos, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos involucrados en los mismos.

(…) se aviene el convenio en examen, en sus objetivos y preceptos a la obligación impuesta al Estado por la Carta (art. 227), de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, mediante la celebración de los tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, para crear "organismos supranacionales", como el Consejo estudiado, promoviendo igualmente la internacionalización de la economía (art. 226 ibídem), en aras de la mejor conveniencia nacional."

Este fue enmendado por el Consejo de Cooperación Aduanera el 30 de junio de 2007. Este documento fue incorporado al ordenamiento en la Ley 1714 de 2014, por medio de la Ley aprobatoria de la Convención que "enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007". Esta enmienda fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-930 de 2014. En la Organización Mundial de Aduanas participan 166 países miembros, que representa el 99% del comercio global. Disponible en: https://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/7_facilit_port_cadena_logistica/3_marco_norm_aseg_facil_comer_%20glob.pdf

105 Si bien este Convenio no ha sido firmado por Colombia, su normatividad si fue incorporada al país en el Decreto 390 de 2016. En las consideraciones de este Decreto se estableció que la Decisión 618 de 2005 de la Comunidad Andina dispuso que los países miembros deben adecuar la normatividad aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros- Convenio Kioto Revisado. Estas normas fueron adoptadas en el Decreto 1165 de 2019.

106 Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global. Organización Mundial de Aduanas. Junio de 2005. Disponible en: https://www.oas.org/cip/docs/areas_tecnicas/7_facilit_port_cadena_logistica/3_marco_norm_aseg_facil_comer_%20glob.pdf , p. 7.

107 Ibidem, p. 10.

108 Ibidem, p. 13.

109 OMA. Recopilación de los Programas de Operadores Económicos Autorizados (OEA). Junio 5 de 2010. Disponible en: https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Documentos%20de%20interes/Recopilaci%C3%B3n%20de%20los%20Programas%20de%20OEA,%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20Aduanas.pdf

110 Los Operadores Económicos Autorizados se denominan como "una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías cualquiera que sea la función que haya asumido o

en nombre de una Administración de Aduanas nacional y que cumpla las normas de la OMA o normas equivalentes de seguridad de la cadena logística. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen, entre otros, a fabricantes, importadores, exportadores, corredores de comercio, transportistas, agrupadores, intermediarios, puertos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenistas y distribuidores."

111 Concretamente el Anexo 2 del Marco Normativo SAFE, establece algunas especificaciones técnicas del pilar 2, respecto de la asociación de aduanas y empresas. Al respecto establece que los Operadores Económicos Autorizados implicados en la cadena logística comercial internacional deben: i) mantener labores de autoevaluación para asegurar que sus políticas y procedimientos internos y que brinden salvaguardas en el compromiso de sus envíos y contenedores; ii) los OEA deben incorporar las mejores prácticas predeterminadas de seguridad en sus procedimientos empresariales; iii) deben existir procesos de validación y acreditación de calidad que aseguren que haya un beneficio en su inversión en mejores sistemas y prácticas de seguridad; iv) las partes deben mantener la integridad de la carga y de los contenedores facilitando el uso de tecnología; v) los programas de asociación de Aduanas- Empresas, deben actualizarse periódicamente para promover las mejores prácticas de logística normas mínimas de seguridad; y, vi) la administración de Aduanas deberá trabajar de la mano con las OEA.

112 Ibidem, p. 24.

113 Artículos 6 y 7 del Decreto 3568 de 2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la Resolución 15 de 2016 se establecen los requisitos básicos para acreditarse como un OEA. Algunos de los requisitos son: i) análisis y administración del riesgo; ii) identificación de los asociados de negocio; iii) seguridad del contenedor y demás unidades de carga; iv) controles de acceso físico; v) seguridad del personal; v) seguridad de los procesos; vi) seguridad física; vii) seguridad en tecnología de la información; y, viii) entrenamiento en seguridad y conciencia de amenazas.

114 Artículo 8 del Decreto 3568 de 2011 del Ministerio de Hacienda y crédito público. Concretamente quien hace el proceso: obtiene el reconocimiento como OEA, se le asigna un oficial de operaciones de las autoridades para apoyarlo en sus operaciones, puede participar en el Congreso para OEA, capacitaciones, disminución del número de reconocimiento,

inspecciones físicas y documentales por parte de la DIAN y de la Policía, utilización de procedimientos y mecanismos especiales para la realización de las actividades ante las autoridades de control, actuación directa de exportadores e importadores como declarantes den la DIAN, reconocimiento de mercancías en los términos señalados en la legislación aduanera cuando actúen como declarantes y así lo requieran, reducción del monto de las garantías globales constituidas ante la DIAN, autorización para llevar a cabo la inspección de mercancías en las instalaciones y deposito habilitado, entre otros.

115 Gaceta del Congreso No. 1318 del 17 de noviembre de 2020.

116 Gaceta del Congreso No. 1318 del 17 de noviembre de 2020.

117 Gaceta del Congreso No. 1422 del 2 de diciembre de 2020.

118 Gaceta del Congreso No. 1046 del 20 de agosto de 2021.

119 Gaceta del Congreso No. 1610 del 10 de noviembre de 2021.

120 Gaceta del Congreso No. 834 del 13 de julio de 2022, p. 123-124.

121 Ibidem, pp. 124 – 127

122 Intervención de los ciudadanos del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, pp. 13-15.

123 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-296 de 2012, citada en la Sentencia C-594 de 2019.

124 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C- 594 de 2019.

125 Según el artículo 3 de la norma las consultorías son las actividades de:

* interventoría de los contratos de vigilancia y seguridad privada,

* la auditoria y evaluación de riesgos en los procesos transversales dentro de una compañía;

* la elaboración, formulación, recomendación y adopción de un plan estratégico de riesgos;

* la elaboración de planes y programas relacionados con políticas, protocolos, organización, métodos y procedimientos de vigilancia y seguridad privada;

* y la prestación de la asistencia necesaria, con el fin de ejecutar dichas estrategias, planes, programas, protocolos y acciones preventivas o correctivas para prevenir los riesgos identificados.

126 Por su parte, según el artículo 4 de la norma las actividades de asesoría en seguridad comprenden:

* elaboración de estudios y diagnósticos en seguridad privada integral;

* estudios de seguridad física, inspecciones de seguridad;

* estudios de confiabilidad o de seguridad para la selección del personal;

* evaluaciones de riesgo personal;

* evaluación y selección de asociados de negocio;

* elaboración de matrices de riesgo, y,

* gerencias de riesgo.

127 Según el artículo 5 de la norma, las actividades de investigación en seguridad incluyen:

* todas las indagaciones y averiguaciones de carácter privado para prevenir el fraude o cualquier otro riesgo que atente contra los intereses patrimoniales de cualquier entidad; y,

* la debida diligencia para prevenir delitos de lavado de activos, enriquecimiento ilícito, incremento patrimonial injustificado, entre otras conductas punibles relacionadas con cualquier figura o certificación pública o privada que así lo requiera.

128 Gaceta del Congreso No. 1318 del 17 de noviembre de 2020.

129 “La finalidad de la norma es trascendental para evaluar el cumplimiento de los subprincipios de idoneidad, necesidad, y proporcionalidad en sentido estricto de forma que

su identificación exige del juez constitucional un análisis cuidadoso. Existen eventos en los que el legislador hace expresa la finalidad o el objetivo de la norma en el curso del proceso legislativo, bien porque se señala expresamente en la exposición de motivos o la proposición que la integra, o porque se hace expreso en el curso del debate. En estos casos, el juez constitucional debe atenerse a lo expresado por el legislador y fundamentar el juicio de proporcionalidad en su voluntad expresa. No obstante, si el trámite legislativo no permite establecer con certeza la finalidad que persigue cada una de las disposiciones incluidas en un proyecto de ley, aún si estas hacen parte del articulado original, la finalidad habrá de definirse de acuerdo con las manifestaciones generales que haya hecho el legislador sobre los objetivos que persigue la ley de la que la disposición hace parte, o en general con el cuerpo normativo en el que se inserta cuando se trata de una norma modificatoria. Por último, si no existe una manera de identificar la finalidad de la disposición a partir de lo debatido en el curso del proceso legislativo o de las pruebas aportadas al expediente, podrá el juez constitucional suplir tal carencia a partir del contexto de la disposición y la valoración razonable de la finalidad que podría inspirarla". Corte Constitucional, Sentencia C-386 de 2022.

130 Hace referencia a una carta del 20 de mayo del 2020 suscrita por los representantes legales de la Asociación Colombiana de Seguridad ASOSEC, la Asociación Colombiana de Empresas de Seguridad ACES, la Corporación Nacional de empresas de Seguridad Privada CONASEGUR, la Asociación de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada de Boyacá ASOVIBOY y la Asociación Colombiana de Cooperativas de Vigilancia Privada ASCOOVIP. Y a la denuncia publicada por la Revista Semana del columnista German Manga el día 05 de agosto del año 2018, en su columna de opinión titulada "Cuando la Policía y la DIAN ayudan a la mafia"

131 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-113 de 1993.

132 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-483 de 2020.

133 "En otras palabras, por medio de una sentencia interpretativa o condicionada, la Corte excluye la interpretación o interpretaciones que no se encuentran conformes a la Constitución. Así pues, la Corte decide que determinada disposición es exequible si se entiende de cierta manera o, declara la exequibilidad, advirtiendo que si se interpreta de tal

forma resultaría inconstitucional, de ahí la razón del condicionamiento”. Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2006.