

Sentencia C-760/02

SEGURIDAD-Fin del Estado

REGIMEN DE SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Conjunto de reglas que se imponen

REGIMEN DE SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Reglas y principios de actividad

ESTATUTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Regulación de materia tarifaria

ESTATUTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Garantía de derechos laborales para definir tarifas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESTATUTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Tarifas

Referencia: expediente D-3946

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994, "Por la cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".

Actor: Segundo Gabriel Hernández Hernández

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-5 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-5 y 242 el ciudadano Segundo Gabriel Hernández Hernández solicita a la Corte declarar inexecutable el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad privada".

Mediante auto de fecha marzo 22 de 2002 se admitió la demanda y, en consecuencia, se ordenó su fijación en lista y su traslado al señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia. Igualmente, se ordenó la comunicación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministro de Defensa Nacional; así mismo, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la Asociación Colombiana de Empresas de Vigilancia Privada y de Seguridad Privada - ASEVIP y a la Asociación Nacional de Vigilancia y Seguridad Privada - ANDEVID-.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.220 del 11 de febrero de 1994.

Decreto Ley 356 de 1994

(febrero 11)

Por la cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1 de la Ley 61 de 1993, y oído el concepto de la Comisión Parlamentaria de que trata el artículo 2º de la misma Ley

DECRETA:

Artículo 92. TARIFAS. Las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de

vigilancia y seguridad privada, deberán garantizar como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor el texto de la norma demandada vulnera los artículos 114, 121 y 150-10 de la Constitución Política.

Sostiene que conforme a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, el Congreso de la República expidió la Ley 61 de 1993 cuyo artículo 1° literal j) le confirió al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias para expedir el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, sin haberlo habilitado para regular aspectos relacionados con las tarifas para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, razón por la cual el Gobierno Nacional al regular este tema en la norma acusada desbordó el límite material que le había señalado el legislador, vulnerando de esta forma el citado artículo constitucional.

Considera que la disposición acusada al regular lo concerniente al régimen tarifario del servicio de vigilancia y seguridad privada, desconoció que según lo dispuesto en el artículo 114 Superior el Congreso de la República es el único órgano competente para expedir leyes y revestir por medio de ellas al Ejecutivo de facultades legislativas extraordinarias, y también que conforme al artículo 121 Fundamental ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley

IV.- INTERVENCIONES

1.- Asociación Nacional de Seguridad Privada

La Asociación Nacional de Seguridad Privada (ANDEVIP) a través de su presidente ejecutivo señor Jaime Higuera Serrano, solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada, con fundamento en los siguientes planteamientos:

Sostiene que dentro de las precisas facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó al Presidente de la República mediante la Ley 61 de 1993, se encuentra la de expedir un estatuto de vigilancia y seguridad privada que regule diferentes aspectos, entre ellos los concernientes al régimen laboral, el régimen de servicio y los mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada, tal como lo dispone el literal j) del artículo 1 de la citada ley.

Estima que si se confronta el contenido del artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994 acusado, con la ley de facultades se observa claramente que su contenido guarda relación con la habilitación contenida en el literal j) artículo 1° de la ley habilitante, puesto la alusión al régimen de tarifas de las empresas que prestan servicios de vigilancia privada se orienta a garantizar los derechos laborales de sus trabajadores, entre ellos, los relacionados con el reconocimiento de salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley, lo cual reafirma los principios superiores consagrados en los artículos 25 y 53 de la Carta Política.

Expresa que en este sentido la norma cuestionada también desarrolla el artículo 53 del Ordenamiento Superior, en lo relativo al derecho de todo trabajador a percibir una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, así como lo dispuesto en el artículo 13 del Código Sustantivo del Trabajo que protege el mínimo de derechos y garantías de los trabajadores.

Por lo anterior, concluye que las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República para reglamentar los servicios de vigilancia y seguridad privada, comprendía la temática desarrollada en el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1993, cuyo contenido se refiere a aspectos que configuran el régimen laboral de quienes prestan sus servicios en empresas de vigilancia privada, razón por la cual la norma atacada debe ser declarada exequible.

2.- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

El ciudadano Julio Cesar Vásquez Higuera, actuando como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, solicita que se declare que la norma impugnada se ajusta a los dictados constitucionales, según los razonamientos que se exponen a continuación:

Estima que los argumentos del demandante se apartan de la realidad, pues la norma cuestionada fue expedida por el Ejecutivo de conformidad con las facultades precisas que le otorgó el Congreso de la República en el artículo 1° de la ley 61 de 1993, incorporando en el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994 las tarifas para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, que es un aspecto propio de la inspección y control que debe ejercer el Estado sobre la actividad que desarrollan las empresas de vigilancia.

Advierte que según las voces del artículo 365 de la Constitución Política, como servicio público las actividades de vigilancia y seguridad privada están sometidas al régimen jurídico que fija la ley, correspondiéndole al Estado el deber de mantener la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Por lo anterior, estando ajustado el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994 a la ley de facultades y, por ende, a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, debe ser declarado exequible por la Corte Constitucional.

3.- Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Martha Cecilia Cruz Gordillo, como apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, se muestra en favor de la exequibilidad de la norma acusada.

Sostiene que el Decreto 356 de 1994 no viola el artículo 114 de la Carta Política, pues fue expedido por el Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias contenidas en la Ley 61 de 1993, las cuales no fueron desbordadas pues aunque el artículo 92 demandado se intitula "tarifas", su contenido normativo tan solo se orienta a garantizar al trabajador el reconocimiento del salario mínimo legal mensual vigente, horas extras, recargos nocturnos, prestaciones sociales, costos operativos y demás prestaciones de ley.

Afirma que la norma impugnada se ajusta a la ley de facultades porque tiene por objeto garantizar la seguridad como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, el cual constituye un fin esencial del estado, y un servicio público primario que, a su vez, se materializa en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° del Ordenamiento Superior.

Considera que la prestación del servicio de seguridad hace relación a un servicio público,

inherente a la finalidad social del Estado a quien corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente. Dicho servicio se encuentra sometido al régimen jurídico que le fije la ley, lo cual incluye la posibilidad de que sea prestado por el Estado en forma directa a través de las autoridades públicas o en forma indirecta, a través de los particulares, reservándose en todo caso el Estado la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.

Sostiene que al momento de revisar la constitucionalidad de la norma demandada, debe la Corte atender los principios superiores del trabajo, ya que si la norma es declarada contraria al Ordenamiento Constitucional se desconocerían derechos mínimos de los trabajadores y no existiría fundamento legal para que en un momento dado ellos soliciten la protección de sus derechos laborales fundamentales.

Al respecto advierte que la Corte en sentencia T - 146 de 1996, estimó que el trabajo socialmente productivo es la base de la organización política de la sociedad, pues al permitir que los trabajadores atiendan lo necesario para su subsistencia hace viable la convivencia pacífica entre los miembros de la población. Lo anterior, le lleva a concluir que el Estado debe garantizar los derechos mínimos de los trabajadores para que éstos puedan desarrollar su oficio o profesión encontrando un empleo en donde se le garantice y reconozca un salario y las prestaciones sociales a que tengan derecho.

Afirma que por estas razones, el Gobierno Nacional señaló en el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994, que se acusa, unos parámetros bajo los cuales busca garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas para los trabajadores de las empresas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada, motivos por el cual la norma resulta ajustada a la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto número 2885 de mayo 15 de 2002, el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón se pronunció en favor de la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El Jefe del Ministerio Público afirma que la referencia a las tarifas contenida en la norma acusada no excede la habilitación legislativa que el Congreso hizo al Ejecutivo en el artículo 1° literal j), de la Ley 61 de 1.993, por cuanto, en desarrollo de lo consagrado en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, se facultó al ejecutivo para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada que debía comprender aspectos tales como régimen laboral de las empresas de vigilancia privada y de los departamentos de seguridad.

Sostiene que en ejercicio de dichas facultades el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 356 de 1994 expidió el estatuto de vigilancia y seguridad privada en el cual se regula la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada por particulares, los cuales se prestan en forma remunerada en beneficio de una organización pública o privada.

Sostiene que al revisar el contenido normativo de dicho decreto se observa que allí no se regula de manera específica el régimen laboral de las personas que laboran en las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad, y en los departamentos de seguridad, pues sólo de manera tangencial hace alusión a algunos aspectos de dicho régimen en los artículos 11, 27, 74 numeral 23, 26, 27 y 92 acusado.

Afirma el Procurador que el contenido del artículo 92 demandado, lejos de regular el aspecto tarifario del servicio de vigilancia y de seguridad privada, lo que hace es precisar que el costo o valor del servicio que cobren las empresas y los departamentos de seguridad y vigilancia privada garantice a sus trabajadores, por lo menos, los derechos mínimos laborales que a ellos les asisten y que son irrenunciables conforme al establecido en el artículo 53 Fundamental.

En su opinión, el artículo 92 impugnado de manera alguna se refiere al monto de la tarifa que deba cobrar por dichos servicios ni al método para fijarla, o la manera de cobrarla u otros aspectos relacionados con la misma, pues lo único que dispone es que dicha tarifa debe garantizar que se le reconozca a los trabajadores de las empresas privadas de vigilancia y seguridad todos los derechos económicos que derivan de la relación laboral.

Opina que como la Ley 61 de 1993 facultó al Presidente de la República para establecer el régimen laboral de los trabajadores que prestan los servicios de vigilancia y de seguridad privada, y como la norma acusada sólo se limita a señalar que los derechos laborales de los

trabajadores deben ser garantizados mediante el valor que se cobre por el servicio de seguridad y vigilancia privada, el precepto censurado no desborda las facultades extraordinarias que el Congreso de la República le confirió al Ejecutivo.

Por lo tanto, concluye el artículo impugnado no vulnera los artículos 113, 114 y 150-10 de la Constitución, y solicita, en consecuencia, sea declarado exequible por esta Corporación.

VI. CONSIDERACIONES

1. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda por dirigirse contra de una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 61 de 1993.

2. Lo que se debate

Corresponde a la Corte establecer si el Ejecutivo al expedir el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994, en desarrollo de la habilitación conferida en el artículo 1º literal j) de la Ley 61 de 1993, desbordó el límite material de la autorización conferida en esta disposición al preceptuar que las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada deberán garantizar, como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley.

Según el demandante la norma es inconstitucional, puesto que en el artículo 1º literal j) de la Ley 61 de 1993, se le confirieron al Presidente de la República facultades para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada que comprendiera distintos aspectos entre los cuales no se encontraba el atinente al régimen tarifario de dicho servicio.

Los intervinientes y el Procurador, por el contrario, estiman que la norma acusada no rebasó

los parámetros fijados en la ley de facultades, puesto que la alusión a las tarifas guarda íntima conexión con el régimen laboral y el control de las empresas de vigilancia y seguridad privada, que son aspectos que expresamente están comprendidos dentro de la habilitación otorgada al Ejecutivo para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada.

Al efecto conviene precisar, que como la alegada extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas por el Congreso constituye un vicio que entraña la expedición de un acto por fuera de su competencia, y este punto, según reiterada doctrina de la Corte¹, es de fondo, en lo que se refiere al presente examen de constitucionalidad no tiene aplicación el numeral 3 del artículo 242 de la Carta sobre caducidad de la acción pública. En consecuencia, aunque ha transcurrido mucho tiempo desde la expedición de la norma impugnada, la Corte puede y debe asumir su conocimiento con el fin de definir si el Gobierno, al dictarla, vulneró la Constitución Política.

3. El caso concreto

Con el fin de solucionar el problema planteado a la Corte, debe recordarse que la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”, en su artículo 1º, literal j) dispuso expresamente lo siguiente:

“Artículo 1o. De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

(...)

j. Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos: principios generales, constitución, licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad; régimen laboral; régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresas; seguros, garantías del servicio de la vigilancia privada; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento; reglamento de uniformes; regulación sobre equipos electrónicos para vigilancia y seguridad privada y equipos de comunicaciones y transporte; mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada; protección, seguridad y vigilancia no armada, asesorías,

consultorías en seguridad privada e investigación privada; colaboración de la vigilancia y seguridad privada con las autoridades; régimen de sanciones, regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada”.

(Subrayas fuera de texto)

Puede observarse que la norma habilitante claramente dispone que el estatuto de vigilancia y seguridad privada que expida el Ejecutivo debe comprender, entre otros aspectos, los referentes al “régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresas”.

En reiterada jurisprudencia², esta Corte ha expresado que la seguridad como supuesto del orden, de la paz y del disfrute de los derechos, es un fin del Estado, al cual corresponde la misión que el inciso segundo del artículo 2o. de la Constitución impone a las autoridades de la república, y que por lo tanto constituye un servicio público primario inherente a la finalidad social del Estado, que como tal está sometido al régimen jurídico que fije la ley (inciso segundo del artículo 365 de la CP), y que puede ser prestado por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por los particulares, reservándose aquél en todo caso la competencia para regular, inspeccionar, controlar y vigilar su prestación.

Si el señalamiento del régimen para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada implica la determinación de reglas o principios que gobernarán esa actividad, es obvio que la materia tarifaria no puede escapar a esa regulación pues tratándose de un servicio público primario que no se presta gratuitamente sino de manera onerosa, la ley debe regular de manera general los aspectos que comprenden una relación contractual de estas características, tales como con las condiciones para la prestación del servicio (art. 90), la obligación de contratar sólo con empresas de vigilancia y seguridad privada que tengan licencia de funcionamiento, so pena de sanciones (art. 91), y obviamente asuntos relacionados con las tarifas o los costos que genera la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada (art. 92).

En el caso que se revisa, el artículo acusado impone como regla el que las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada deberán garantizar, como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual vigente, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, los costos

operativos inherentes al servicio y demás prestaciones de ley. Esta exigencia, en cuanto al cobro mínimo, está en consonancia con uno de los principios que rige la prestación de este tipo de servicios consagrado en el numeral 23 del artículo 74 del Decreto Ley 356 de 1994 que impone como obligación “Dar estricto cumplimiento a las normas que rigen las relaciones obrero-patronales y reconocer en todos los casos los salarios y prestaciones sociales legales, así como proveer a los trabajadores de la seguridad social establecida en la ley”.

Ahora bien, encuentra la Corte que la garantía de los derechos laborales de los trabajadores, como criterio para definir las tarifas por los servicios que prestan las empresas o personas dedicadas a la actividad de vigilancia y seguridad privada, también se ajusta a los dictados superiores, pues la Carta Política ampara el derecho al trabajo como principio fundante del Estado Social de Derecho, y asegura a los trabajadores un mínimo de derechos y garantías, entre ellas, percibir una remuneración mínima, vital y móvil, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, la garantía de la seguridad social y el derecho al descanso (Preámbulo y artículos 1, 25 y 53 de la CP).

Ciertamente, como para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada es necesaria la vinculación del personal necesario para ese cometido bajo la dependencia de la empresa o persona correspondiente, quien para estos efectos será su empleador, el precio del servicio prestado necesariamente debe incluir los costos laborales que asumen dichas empresas o personas, en los que debe estar reflejado el valor correspondiente al reconocimiento y pago de las garantías laborales mínimas establecidas en la Constitución y la ley.

A juicio de la Corte, las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994 se ajusta a la Constitución, puesto que además de que el Presidente de la República al expedir la norma impugnada no desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través del artículo 1° literal j) de la Ley 61 de 1993, la norma se orienta a hacer efectivas las garantías mínimas laborales consagradas en la Carta.

VII. DECISION

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

Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 92 del Decreto Ley 356 de 1994.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995 y C-1161 de 2000.

2 Sentencia C-572 de 1997 y C-199 de 2001