

Sentencia C-995/04

NORMA ACUSADA-Análisis de vigencia/NORMA ACUSADA-Inexistencia de subrogación o derogación tácita

VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Definición de actividades bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad no desconoce la intimidad

VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Objeto es la seguridad ciudadana ordinaria no asociada al conflicto armado/VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-No desplaza ni sustituye actividad de defensa y seguridad de las Fuerzas Armadas

El objeto de la regulación de la vigilancia y seguridad a que se refieren tanto el Decreto 2453 de 1993, como el Decreto 356 de 1994, es la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas, y cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario. También es preciso recordar que de conformidad con el artículo 223 Constitucional, el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y los particulares sólo pueden poseer o portar armas con permiso de la autoridad competente. Tal autorización no incluye en ningún caso, la posibilidad de que los particulares tengan o porten de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública. Por ello, ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado. Por lo mismo, tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución.

VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Control y vigilancia por el Estado

VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Regulación de los servicios

REGIMEN JURIDICO DE SERVICIOS PUBLICOS-Regulación legislativa con el grado de precisión que se considere necesario y adecuado/REGIMEN JURIDICO DE SERVICIOS PUBLICOS-No imposición al legislador de determinado nivel de detalle y complejidad en regulación

Referencia: expediente D-5112

Actora: Bernardita Pérez Restrepo

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 y el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 (parcial)

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D. C., doce (12) de octubre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Bernardita Pérez Restrepo demandó los artículos 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 y 2 (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994.

Por Auto del 11 de marzo de 2004, la demanda de la referencia fue inadmitida por no cumplir con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia exigidos y se dio a la accionante tres días para corregirla.

El 18 de marzo de 2004, la accionante presentó escrito de corrección y mediante Auto del 12 de abril de 2004, la Corte admitió la demanda contra los artículos 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 y 2 (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, con los apartes demandados subrayados:

Decreto Ley 2453 de 1993

“Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos y funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones”

(...)

Artículo 24: Definición. Para efectos del presente decreto, entiéndase por vigilancia y seguridad privada, toda actividad que desarrollen las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, en beneficio propio o de terceros, tendiente a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad o tranquilidad individual y a la vigencia de un orden justo, en lo relacionado con la vida, la honra y los bienes propios o de terceros.

Decreto Ley 356 de 1994

(febrero 11)

Artículo 2. Para efectos del presente decreto, entiéndase por servicio de vigilancia y seguridad privada 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 transporte con este mismo fin.

III. LA DEMANDA

Considera la demandante que el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 y el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 (parcial) violan los artículos 15, 16 y 365 de la Carta.

Para la accionante las normas acusadas desconocen la autonomía básica que tienen las personas para determinar quién puede cuidar sus bienes, al obligarlos a utilizar los servicios de vigilancia privada armada y uniformada que regulan los decretos. La definición legal deja por fuera la posibilidad de utilizar servicios que no cumplan con las características previstas en los decretos y somete a control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad toda actividad dirigida a la protección de los bienes y de las personas.

“Lo que se propone para la discusión ante la Corte Constitucional, es el mismo concepto de vigilancia y seguridad incorporado en las normas acusadas, en tanto él permite que tales normas asuman que todo ejercicio de, dicho así semánticamente, vigilancia y seguridad quede por ello sometido al régimen de tales normas, y en consecuencia, siempre bajo el sistema de controles a cargo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Mejor dicho, si se asume que los particulares están en la capacidad jurídica, siempre bajo el sometimiento y control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de prestar servicio de vigilancia y seguridad, no por ello sería correcto concluir que toda actividad de cuidado en función de la seguridad de los bienes y de las propias personas es “vigilancia y seguridad privada” en los términos de las normas acusadas y en función de la tutoría de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (...)

“Entonces y por virtud de la plena vigencia de los derechos fundamentales de dignidad, libertad, autonomía, privacidad y libre desarrollo de la personalidad, valores tan definitivamente ligados a la esencia del Estado liberal y social de derecho, tiene que ser inconstitucional que el Estado le imponga a los ciudadanos una determinada manera de cuidado de sus personas y de sus bienes. De ser ello legítimo, estaríamos en el escenario deplorable, en términos políticos y éticos, de una sociedad policiva, en la cual cada uno de sus miembros resulta funcional al mantenimiento de la misma, a condición de que haga corresponder su vida y sus actos con una idea unilateral y excluyente de seguridad colectiva.

(...)

“Las normas acusadas obligan a pasar cualquier aspiración y cualquier idea de resguardo y seguridad sobre las propias personas y sobre los propios bienes por el sometimiento a los criterios que en ellas se construyen sobre los fenómenos de la vigilancia y la seguridad y por el control que ellas definen para la Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada.

En tanto semejantes disposiciones comportan el desconocimiento de las propias capacidades de los ciudadanos para definir, primero y privilegiadamente, las debidas precauciones para

sus personas y sus bienes, como condición de legitimidad del pacto político y social, entonces se trata de preceptos contrarios a los artículos 1 y 2 de la Carta, por cuanto ni respetan el principio de dignidad humana, ni favorecen la realización del orden justo. Que por virtud de las normas acusadas se le imponga a los ciudadanos la obligación y la carga de contratar vigilancia y seguridad para sus bienes (apartamentos o condominios, y la diferencia es apenas cuantitativa) y para sus personas como residentes en tales bienes, constituye un alarde autoritario francamente extraño al modelo político que asume como de su esencia el metaprincipio de la dignidad del ser humano y su compromiso con la realización del orden justo.

(...)

“Existe, pues, como condición de la legitimidad de nuestro proyecto de convivencia política y social, el principio de privacidad o de incolumidad de la propia intimidad personal y familiar y del domicilio, que no resulta de ninguna manera respetado, sino largamente desconocido por las normas acusadas, en tanto en cuanto obligan a los ciudadanos a someterse —para sus propias personas, sus propios bienes y sus propios domicilios— a los sistemas de vigilancia y seguridad en ellos estatuidos, con lo que se ha ido representando una fenomenología bien deplorable para el principio contenido en el artículo 15 de la Constitución: que no sólo se le deja a las propietarios coasociados en torno a un condominio (“urbanización”) la libertad de disponer en qué términos cabría pensar y disponer sobre la seguridad de sus propios bienes, de sus propios domicilios, realmente), sino que, lo que es mucho peor en términos constitucionales, se les impone con quién contratar esa vigilancia a favor de la seguridad. (...)

“(…), por los contenidos de las normas acusadas y por los desarrollos hermenéuticos que las mismas han alimentado, los ciudadanos se encuentran en la deplorable situación para sus derechos y libertades de que se les obliga a tener por conserjes y “cuidadores” de sus casas, apartamentos, edificios y porterías no a quienes ellos libremente y a su leal saber y entender así lo quieran, sino a quienes son de la voluntad del Estado. (...).

(...)

“A la luz del valor de la autonomía y de la capacidad para agenciar con libertad y dignidad los criterios más relevantes para la propia seguridad de la propia persona y de los propios bienes, no puede ser una cuestión opinable la cruda inconstitucionalidad de las normas acusadas, justamente porque ellas, por el camino de violentar la capacidad de la más autónoma de las soberanías, el libre arbitrio en torno al cómo incidir sobre la creación o evitación de riesgos en “mi propio mundo”, alientan una incuestionable instrumentalización de cada ciudadano, (...).”

Sostiene la demandante que la regulación del servicio público de vigilancia privada al comprender todas las actividades privadas orientadas a este fin, desconoce el artículo 365 de la Carta porque la regulación actual no lo hace de manera precisa, plena y exhaustiva. Para la accionante las normas vigentes en la materia regulan sólo algunas de las formas de vigilancia privada, en particular, la que se ejerce con uniformes y armas, y deja por fuera otras actividades y formas de protección que escojan los particulares para salvaguardar sus bienes y sus personas.

“(…) por tratarse de una función que naturalmente le corresponde al Estado, cualquier acto de delegación debe estar regulado en términos taxativos, restrictivos y perentorios, también para evitar que la prestación que se autoriza en cabeza de los particulares (aunque sea bajo el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) suponga la subrogación y entrega de aquello que inclusive el propio Estado no podría llevar a cabo por virtud de los valores de la autonomía y la privacidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

El ciudadano Carlos Silgado Betancourt, en representación de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada interviene para solicitar, que se nieguen las súplicas de la demanda. Sus argumentos se resumen así:

Según el interviniente la definición de vigilancia y seguridad privada no desconoce la Carta, pues está orientada a conservar la esencia, el destino y el funcionamiento de los objetos, sistemas y situaciones creadas para su logro.

El ejercicio de las actividades de vigilancia y seguridad, dado que involucra la protección de vidas y bienes, exige que los servicios que puedan prestarse lo sean al amparo de una licencia o credencial, de tal forma que con ella a la vez que se autoriza la prestación de este servicio, se hace posible que el Estado ejerza el control, inspección y vigilancia.

“El ejercicio de esta actividad por lo delicado de su naturaleza en la medida en que involucra la protección de vidas y bienes, exige que los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente pueden prestarse al amparo de una licencia o credencial que les otorga el estado colombiano a través de la Superintendencia. Esta licencia al tiempo que los habilita legalmente constituye el punto de partida para ejercer el control, inspección y vigilancia sobre estos servicios que compete por la ley a esta Superintendencia. (...) La seguridad es una función pública primaria a cargo del Estado que tiene fundamento en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política. A los particulares se los posibilita el ejercicio de la vigilancia y seguridad privada en las condiciones y términos señalados en la ley, de acuerdo con los límites que la misma actividad prescribe. Por tratarse de un servicio público fundamental a cargo del Estado, la seguridad debe contener un marco de acción y ejercicio que no implique poner en riesgo intereses jurídicamente tutelados ni obstruir o impedir la labor de la Fuerza Pública y de los demás organismos de seguridad e investigación del estado, en últimas debe orientarse a la protección de la seguridad ciudadana..”

Afirma el intervinientes que el concepto de servicio de vigilancia y seguridad privada que establecen las normas cuestionadas define los elementos que determinan la competencia de la superintendencia: la actividad, la remuneración, el beneficio, y la finalidad de la vigilancia y seguridad privadas. En este sentido, “los servicios privados de seguridad y vigilancia cumplen una función básicamente preventiva enderezada a precaver, prevenir o detener perturbaciones a la tranquilidad y seguridad de todos aquellos usuarios que los contraten. Esto significa que en esta labor de prevención en pro de la tranquilidad y seguridad de los

usuarios, los servicios de vigilancia y seguridad privada puedan desarrollar toda una serie de actividades y actitudes tendientes a lograr esta finalidad (...) que no puede dejarse al libre arbitrio de las personas.”

1. Intervenciones ciudadanas

2.1. La ciudadana Esperanza Tamayo interviene para solicitar que se declare la inconstitucionalidad de las normas acusadas. Estos son sus argumentos:

En primer lugar, afirma que las normas acusadas “violentan flagrantemente” la autonomía que tienen las personas para determinar quién puede cuidar sus bienes, al obligarlos a utilizar los servicios de vigilancia privada armada y uniformada que regulan los decretos 2453 de 1993 y 356 de 1994. La definición legal deja por fuera la posibilidad de utilizar servicios que no cumplan con las características previstas en los decretos.

En segundo lugar, sostiene que las normas demandadas son desproporcionadas al obligar a los particulares a emplear servicios de vigilancia privada que usen armas de fuego, constriñendo a los particulares a ejercer la vigilancia de sus bienes y vida en la forma predefinida por el legislador y no con los medios libremente escogidos por ellos y de acuerdo a su autonomía.

2.2. Las ciudadanas Nora del Pilar Giraldo, Clara Inés Abad Faciolince, Ana María Múnera Echavarría intervienen con argumentos idénticos para apoyar las razones de la demanda.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En primer lugar, señala la Vista Fiscal que el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 no transgrede el derecho a la intimidad ni el derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrados en los artículos 15 y 16 de la Carta Política, y mucho menos infringe la regulación establecida para los servicios públicos por los artículos 121 y 365 Superiores. Resalta que la demandante parte de un supuesto equivocado, pues aun cuando el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 traía una definición excesivamente amplia de lo que constituye vigilancia y seguridad privada, “el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 lo restringió a 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.

(...)

El Procurador considera que si bien no toda actividad puede quedar comprendida dentro del concepto de vigilancia y seguridad privada y por ende bajo control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privadas, los cargos de la demandante resultaban ciertos sólo en relación con el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993, norma que ya no se encuentra vigente. “En consideración de este Despacho, dentro del concepto de vigilancia y seguridad

privada no puede quedar incluido todo lo que se haga para prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual. Pues la definición tiene su importancia para determinar las actividades de organizaciones constituidas para tal efecto, así como de las personas vinculadas a ellas, verbigracia las empresas de vigilancia y sus empleados entre otras.

(...)

“En este orden de ideas, el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 no vulnera el derecho a la intimidad ni el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que la definición de vigilancia y seguridad privada consagrada en dicha norma, no sobrepasa aquellos límites intangibles establecidos a favor de la autonomía de las personas, sino que por el contrario los respeta, ya que señala que sólo aquellas actividades tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual, que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada se lleven a cabo, constituyen vigilancia y seguridad privada, y por ende estarán bajo el control de la respectiva superintendencia, dejando atrás la concepción de todo acto dirigido a prevenir y detener perturbaciones, pueda ser considerado vigilancia y seguridad privada.

En segundo lugar y en relación con el segundo cargo, resalta la Vista Fiscal que no es cierto, como lo pretende la demandante, que el artículo 365 de la Carta exija que la regulación de los servicios públicos sea precisa, plena y exhaustiva, “puesto que lo que se exige es una regulación por parte del Estado en los términos que el legislador fije. Dentro de este contexto, (...) la norma acusada no transgrede lo establecido en las normas señaladas como infringidas, sino que por el contrario se adecua a lo que ellas establecen y regulan el servicio público de la vigilancia y seguridad privada de manera clara y concisa, sin lugar a interpretaciones erróneas, enmarcándolo solamente a aquellas actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollen personas naturales o jurídicas.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los incisos acusados, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellos forman parte integrante de una ley.

2. Problemas jurídicos

La demandante cuestiona las normas acusadas porque al señalar que toda actividad de las personas tendiente a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad o tranquilidad individual y a la vigencia de un orden justo, en lo relacionado con la vida, la honra y los bienes propios o de terceros, es objeto de control por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, desconoce la intimidad (artículo 15, CP), el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16, CP) y la autonomía básica a que tienen derecho las personas, obligándolas a cuidar sus bienes en los términos del control de la mencionada entidad e incluso negándoles el derecho a descuidar sus bienes. También señala la accionante que las

disposiciones demandadas violan el artículo 365 de la Carta porque a pesar de que tratan el tema del servicio público de vigilancia y seguridad privada, no lo regulan de manera precisa, plena y exhaustiva.

Por su parte el Procurador General de la Nación sostiene que de las dos normas cuestionadas en el presente proceso, sólo el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994 se encuentra vigente. Dicha norma no vulnera los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad, pues contiene una definición restrictiva de los servicios de vigilancia y seguridad privados que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, corrigiendo los términos excesivamente amplios que consagraba el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993. Considera que tampoco se vulnera el artículo 365 de la Carta, pues ésta no exige una regulación exhaustiva, plena y precisa de todas las actividades que puedan desplegar los particulares para asegurar su vida, integridad personal o sus bienes, sino de aquellas que el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, defina.

Por lo anterior, pasa la Corte Constitucional a resolver las siguientes cuestiones:

1. ¿Resulta contrario al derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad consagrados en los artículos 15 y 16 de la Carta, el que una norma legal defina las actividades de seguridad y vigilancia privada que se encuentran bajo control de la Superintendencia y Seguridad Privada, cuando dicha definición parece cobijar todas las posibles formas y medios de protección que decidan emplear las personas para cuidar de sus bienes y su integridad física?

1. ¿Desconoce el artículo 365 de la Carta, el que una norma expedida por el legislador para regular el servicio público de vigilancia y seguridad privadas lo haga de manera general, sin referirse de manera detallada a todos los aspectos que hacen parte de ese servicio?

3. Cuestión preliminar: la vigencia del artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993

Señala el Procurador General de la Nación que el artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993 fue subrogado por el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994, por lo cual el pronunciamiento de la Corte Constitucional solo debe recaer sobre el precepto legal vigente.

En primer lugar, constata la Corte que el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 no fue derogado expresamente por el Decreto 356 de 1994. Dicho decreto no contiene una cláusula sobre derogatorias que se refiera, ya sea de manera específica al artículo 24 cuestionado, o mediante una estipulación general a la derogación de normas que le sean contrarias. El artículo 117 del Decreto 356 de 1994, sólo dice que el Decreto 356 de 1994 “rige a partir de la fecha de su publicación.”

Por lo tanto, es necesario examinar el contenido de los dos artículos demandados para establecer si coinciden materialmente, y en caso de que ello sea así, determinar si existe alguna contradicción entre las dos definiciones, o una diferencia de tal magnitud que se esté claramente ante una derogatoria tácita.

Mediante el Decreto Ley 2453 de 1993, el gobierno determinó la estructura orgánica, los objetivos, las funciones y el régimen de sanciones de la superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.¹ Este decreto fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7o., artículo 35 de la Ley número 62 de 1993, “por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un Establecimiento Público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.”

El artículo 24 del Decreto Ley 2453 de 1993, define lo que se entiende por (i) vigilancia y seguridad privada, e incluye dentro de tal definición; (ii) “toda actividad”; (iii) que realicen personas naturales o jurídicas; (iv) privadas o de derecho público; (v) en beneficio propio o de terceros; (vi) tendiente a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual y a la vigencia de un orden justo; (vii) en lo relacionado con la vida, la honra y los bienes propios o de terceros. Tal definición se hace, tal como lo dice expresamente la norma, “para los efectos del presente decreto”, que es determinar la estructura orgánica, objetivos y funciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Aun cuando dicha definición incluye dentro del concepto de vigilancia y seguridad privada “toda actividad” que desarrollen las personas públicas o privadas para prevenir perturbaciones o proteger sus bienes o los de terceros y garantizar su seguridad y tranquilidad, en realidad el decreto sólo regula algunos aspectos de la vigilancia y seguridad privadas. En efecto, las actividades sometidas a vigilancia de la Superintendencia se restringen en el mismo Decreto Ley 2453 de 1993 a lo siguiente:

Artículo 3o. Competencia. Corresponde a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la vigilancia, inspección y control de los siguientes servicios o actividades:

1. Servicios de vigilancia y seguridad privada.
2. Servicios de transporte de valores.
3. Servicios de seguridad y vigilancia interna de empresas, públicas o privadas.
4. Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada.
5. Servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad.
6. Otros servicios especiales de vigilancia y seguridad privada.
7. Fabricación, instalación o comercialización de equipos para vigilancia y seguridad privada, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
8. Fabricación, instalación o comercialización de blindajes.

Si bien, el texto del artículo 24 del Decreto 2453 de 1993, examinado cobija todo tipo de actividad orientada a garantizar la seguridad y vigilancia privadas, el contexto en el que fue dictada esta norma fue el de una regulación integral del uso de armas, municiones y explosivos, sobre las cuales el Estado tiene el monopolio. Ello explica la creación de una superintendencia de vigilancia de seguridad Privada, la definición del tipo de armas que

podían estar en manos de particulares, y el control sobre medios y equipos de vigilancia que deben ser autorizados por el Estado, tales como el blindaje y equipos de telecomunicaciones. Por lo tanto, existe una diferencia sustancial entre lo que define el decreto como objeto de control por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, y lo que regula en diferentes normas en concreto.

Por su parte, el Decreto Ley 356 de 1994,2 mediante el cual se estableció el estatuto de la vigilancia y seguridad privadas, emplea una definición, no de cualquier actividad de vigilancia, sino solamente de los “servicios de vigilancia y seguridad privados.” En efecto, el artículo 2 del Decreto 356 de 1994, se refiere exclusivamente a (i) los servicios de vigilancia y seguridad privada; (ii) prestada por personas naturales o jurídicas; (iii) que realicen estas actividades en forma remunerada; (iv) en beneficio de una organización pública o privada; (v) para prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual; (vi) en lo relacionado con la vida, los bienes propios o de terceros y (vii) la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos de vigilancia y seguridad privada, blindajes y transporte con este mismo fin.

Así lo confirma el artículo 7 del Decreto Ley 356 de 1994, que define el ámbito de control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en los siguientes términos:

Artículo 7o. Control. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley.

4. La definición de actividades de vigilancia y seguridad privadas bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad no desconoce el derecho a la intimidad. Interpretación armónica de las disposiciones cuestionadas

La actora cuestiona las definiciones contenidas tanto en el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993, como el artículo 2 del Decreto 356 de 1994, porque considera que dichas definiciones cobijan todas las actividades que una persona pueda y quiera desplegar para proteger su vida y bienes, repeler acciones y garantizar su seguridad, y les impone un modelo de protección que vulnera sus derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad.

En primer lugar, es preciso señalar que el objeto de la regulación de la vigilancia y seguridad a que se refieren tanto el Decreto 2453 de 1993, como el Decreto 356 de 1994, es la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas, y cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario. Sobre este punto la Corte señaló en la sentencia C-251 de 20023

“(…) al precisar los alcances del principio de distinción, esta Corte señaló que la “protección general de la población civil contra los peligros de la guerra implica también que no es conforme al derecho internacional humanitario que una de las partes involucre en el conflicto armado a esta población, puesto que de esa manera la convierte en actor del mismo, con lo

cual la estaría exponiendo a los ataques militares por la otra parte.”⁴

También es preciso recordar que de conformidad con el artículo 223 Constitucional, el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y los particulares sólo pueden poseer o portar armas con permiso de la autoridad competente.⁵ Tal autorización no incluye en ningún caso, la posibilidad de que los particulares tengan o porten de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública.⁶ Por ello, ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado. Por lo mismo, tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución. Precisados estos dos aspectos, pasa la Corte a examinar el contenido de los artículos demandados.

Tal como se señaló en la sección anterior, la comparación del ámbito cobijado por las normas demandadas para determinar la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad,⁷ muestra que mientras que el artículo 2 del Decreto 356 de 1994 se refiere sólo a algunas de las maneras que los particulares pueden emplear para cuidar sus bienes y proteger su vida o la de terceros, en este caso, aquellas que puedan implicar el uso de armas de fuego o de medios que puedan poner en peligro la integridad física y la intimidad de las personas, el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 emplea términos amplios, e indeterminados que aparentemente colocan bajo el control de la Superintendencia actividades eminentemente íntimas y pasivas de los individuos para salvaguardar y vigilar sus propios bienes.

No obstante, una interpretación armónica del artículo 24 del Decreto 2453 de 1993, a la luz del objeto regulado tanto por el Decreto 2453 de 1993, como por el Decreto 356 de 1994, ayuda a precisar el ámbito de competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. A la luz del objeto de regulación de los dos decretos, las actividades que quedan bajo el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada son aquellas realizadas por los servicios de vigilancia a favor de terceros, de conformidad con lo que establece el artículo 2 del Decreto 356 de 1994, para los cuales el Estado expide los permisos necesarios.⁸ Por lo tanto, las actividades individuales y pasivas de custodia realizadas por los particulares, dirigidas a velar por su propia seguridad y la de los suyos, sin una finalidad distinta a la de disminuir riesgos personales, sin afectar los derechos de terceros —siempre que mantengan características distintas a los servicios de seguridad anteriormente mencionados—, no están bajo el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, ni se requiere para su ejercicio de licencias o permisos.

Ni el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 ni el artículo 2 del Decreto 356 de 1994, sometieron a la vigilancia y control de la Superintendencia actividades meramente individuales y eminentemente íntimas, en los términos de las normas legales vigentes y dentro de las condiciones estrictas que han de reunirse para que la defensa individual sea estimada por la ley penal como legítima.

Los términos del artículo 2 del Decreto 356 de 1994, precisa el alcance de la definición del artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 y excluye de la competencia de la Superintendencia las actividades individuales que los particulares despliegan para prevenir perturbaciones a su propia tranquilidad y seguridad, así como para proteger sus bienes y su vida, en los términos

anteriormente recordado y desarrollados por las normas vigentes.

Es preciso señalar que la protección de los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad, no justifican organizar grupos o mecanismos para usurpar funciones exclusivas del Estado.⁹ Tampoco podría el Estado permitir a los particulares la posesión y uso de armas de tal calibre que pusieran en cuestión el monopolio del ejercicio de la fuerza por el Estado a través de la Fuerza Pública.¹⁰

Por ello, cuando la defensa personal involucra la utilización de empresas privadas de seguridad, o de medios de defensa que impliquen el uso de armas autorizadas a los particulares o de medios de vigilancia cuyo comercio y empleo está restringido, el único modelo compatible con la Constitución, tal y como lo ha señalado esta Corte en varias oportunidades,¹¹ es el esquema de seguridad bajo el control y vigilancia estatales. En el caso de la materia regulada por los Decretos 356 de 1994 y 2543 de 1993, ese control está a cargo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Por lo anterior, tanto el artículo 24 del Decreto 2543 de 1993 como el artículo 2 del Decreto 356 de 1994 serán declarados exequibles.

5. La regulación de los servicios de seguridad y vigilancia privadas no desconoce el artículo 365 de la Carta

La actora señala que dado que el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993 se refiere a todas las actividades que desarrollen los particulares para garantizar su seguridad y tranquilidad, la regulación de los servicios de seguridad contenida en los Decretos 2453 de 1993 y 356 de 1994, es incompleta e insuficiente, pues deja por fuera otro tipo de actividades distintas a los servicios de seguridad prestados con armas de fuego y uniformes, con lo cual desconoce el artículo 365 de la Carta.

El Procurador, por su parte, señala que el artículo 365 constitucional no impone al legislador la obligación de regular de manera exhaustiva, precisa y detallada la prestación de los servicios públicos, por lo cual, la regulación contenida en los Decretos 2453 de 1993 y 356 de 1994 en materia de servicios de seguridad y vigilancia privadas, resulta conforme a la Carta.

De conformidad con lo que establece el artículo 2 superior, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Por lo tanto, garantizar la seguridad para la vida y los bienes de las personas es un deber primordial del Estado. Ello no impide que bajo ciertas condiciones, y siempre bajo la vigilancia y control del Estado, la seguridad sea prestada por servicios de seguridad y vigilancia a cargo de particulares.

En materia de regulación de servicios públicos, y según lo establece el artículo 365 Superior, en concordancia con el artículo 150, numeral 23 constitucional, el Constituyente dejó en manos del legislador la determinación del régimen jurídico general de los servicios públicos, para garantizar que fueran prestados eficientemente, ya fuera directamente por el Estado o por los particulares.¹² En ejercicio de tal potestad de configuración, el legislador puede regular un determinado servicio público con el grado de precisión que considere necesario y

adecuado para garantizar la eficiencia del servicio y el ejercicio del control y vigilancia estatales teniendo en cuenta la política pública diseñada por él. La norma constitucional no le impone al legislador un determinado nivel de detalle y complejidad al regular un servicio público. Es imposible prever todas las hipótesis de regulación de una materia, por lo que si la Carta exigiera que la regulación de los servicios públicos tuviera el máximo nivel de detalle posible, se restringiría en exceso el ejercicio de la potestad de configuración del legislador. Una regulación que garantice tanto la eficiencia en la prestación del servicio como el ejercicio de las facultades de control y vigilancia, no tiene que referirse hasta el detalle a los distintos aspectos de la prestación de un servicio público.

Por lo anterior, no prospera el cargo por violación del artículo 365 de la Carta.

VII. DECISION

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

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 24 del Decreto 2453 de 1993.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Ley 356 de 1994, por los cargos analizados en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fue creada mediante la Ley 62 del de 1993, artículo 34. Con el fin de determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia, el artículo 35 numeral 7 de la Ley 62 de 1993, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para regular estos aspectos, y en desarrollo de esas facultades el Presidente expidió el Decreto 2453 de 1993. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es un organismo de orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera (Artículo 1 Decreto 2453 de 1993). Tiene entre sus funciones, de conformidad con lo que establecen los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 2453 de 1993, ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada, y el cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) Asegurar la confianza pública en la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada; (ii) Velar porque quienes prestan estos servicios mantengan en forma permanente los más altos niveles de eficiencia técnica y profesional para atender sus obligaciones; (iii) Garantizar el cumplimiento de las normas legales y procedimientos para la adecuada prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. (iv) Velar porque las entidades sometidas a su vigilancia y los equipos o elementos autorizados no sean empleados para fines distintos a los autorizados por la Ley, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe. (v) Asegurar que en cumplimiento de las actividades de vigilancia y seguridad privada se respeten los derechos y libertades de la comunidad. (vi) Adoptar políticas de inspección y vigilancia y dirigidas a permitir y estimular el desarrollo tecnológico y profesional de la industria de la vigilancia y seguridad privada. Adoptar correctivos e imponer sanciones en los casos en que se violen las normas que regulan los servicios de vigilancia y seguridad privada, o cuando se ejerza esta actividad sin las autorizaciones legales vigentes. (vii) Adoptar correctivos e imponer sanciones en los casos en que se violen las normas que regulen los servicios de vigilancia y seguridad privada, o cuando se ejerza esta actividad sin las autorizaciones legales correspondientes.

2 Este decreto fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1º de 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.”

3 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002, MM:PP: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

4 Sentencia C-225 de 1995, fundamento 30.

5 Constitución Política, Artículo 223. Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. † Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-572 de 1997, MP: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero. Ver también las sentencias C-038 de 1995 y C-296 de 1995.

7 Decreto 2453 de 1993, artículo 24, Decreto 356 de 1994, artículo 2, demandados.

8 Artículo 3o. Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con base en esa misma potestad, podrá suspender o cancelar la licencia o credencial expedida.

9 Corte Constitucional, C-572 de 2001, precitada.

10 Corte Constitucional, C-572 de 2001 y C-038 de 1995. Fundamento Jurídico No 11.

11 Corte Constitucional, C-296 de 1995, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte precisó que no existía un derecho individual de los particulares a poseer armas de fuego; C-572 de 1997, MP: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero, en donde la Corte rechazó en forma absoluta el empleo de la fuerza contra el derecho, reafirmó su condena a todos los grupos armados que actúan al margen de la ley, y reconoció el derecho de la comunidad a organizarse para defenderse de la delincuencia y apoyar a las autoridades legítimas, con estricta sujeción a las leyes vigentes. Igualmente precisó los elementos constitucionales de la legítima defensa colectiva y señaló el tipo de armas cuyo uso puede ser autorizado a los particulares; C-252 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas, en donde se declaró inexecutable un modelo de seguridad y defensa establecido por la Ley 684 de 2001, por desconocer el diseño constitucional que garantizaba el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos.

12 Ver entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-493 de 1997, MP: Fabio Morón Díaz, C-389 de 2002, MP: Clara Inés Vargas Hernández.