



Vialuris

ISSN: 1909-5759

Los Libertadores Fundación Universitaria

Díez, Ingrid Estíbaliz Sánchez

Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para la configuración de su modelo normativo: El caso colombiano en relación con el caso español\*

Vialuris, núm. 26, 2019, Enero-Junio, pp. 1-38

Los Libertadores Fundación Universitaria

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273963938002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para  
la configuración de su modelo normativo:  
El caso colombiano en relación con el caso español\***

Ingrid Estíbaliz Sánchez Díez\*\*

**Fecha de recepción:** 25 de agosto de 2017  
**Fecha de evaluación:** 28 de mayo de 2018  
**Fecha de aprobación:** 14 de diciembre de 2018

Para citar este artículo

Sánchez Díez, I. E. (2019). Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para la configuración de su modelo normativo: el caso colombiano en relación con el caso español. *Revista Vía Iuris* (nº 26), pp. 1- 38.

---

\* Este artículo de reflexión forma parte del estudio desarrollado durante la estancia de investigación postdoctoral en la Universidad de Antioquia (“Un análisis normativo del sector de la seguridad privada en Colombia”) que tuvo lugar de febrero a noviembre de 2018. Las labores de investigación fueron auspiciadas y tutorizadas por el profesor Pablo Emilio Angarita Cañas, quien ha propiciado la adscripción al grupo interdisciplinario de investigación sobre Conflictos, Violencias y Seguridad Humana, INER, de la Universidad de Antioquia (clasificado en Colciencias en la categoría A1).

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca., Miembro titular de Flacso, España. Salamanca (España). Orcid: 0000-0003-3114-6179. Correo electrónico: [sigrid@usal.es](mailto:sigrid@usal.es)

**Definición de la naturaleza jurídica de la seguridad privada para  
la configuración de su modelo normativo:  
el caso colombiano en relación con el caso español**

**Resumen**

El análisis jurídico dedicado a la regulación del sector de la seguridad privada en Colombia se centra en este trabajo en la concreción de cuál es la naturaleza que el ordenamiento colombiano atribuye a la actividad.

El objetivo es demostrar la relevancia que tiene la adopción de una postura clara y definida a este respecto, teniendo en cuenta el modo en el que la determinación de la naturaleza de la actividad va a afectar a la relación que se establece entre los operadores públicos y privados de la seguridad —¿cómo se articula?— y, esencialmente, al modelo normativo que dotará de legitimidad y seguridad jurídica al sector de la seguridad privada en Colombia.

España será tomada como referente debido a que la evolución que se advierte en este país tanto en la concepción del legislador como en la de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español respecto a la naturaleza de la seguridad privada ilustra adecuadamente el análisis propuesto. El presente trabajo constituye un estudio normativo que, por su naturaleza esencialmente jurídica, se sustenta en el análisis de las normas y está guiado por las directrices básicas que a estas y a los poderes con capacidad para emitirlos ofrece la jurisprudencia.

**Palabras clave:** marco normativo, modificación legislativa, naturaleza, prevención, relación seguridad pública, seguridad privada.

**The legal nature of private security.  
Its importance in the configuration of de normative model. Colombia  
and Spain**

**Abstract**

The determination of de nature of private security is one of the most important tasks which must be borne by the legislator when wants to regulate the sector. The aim of this study is to determine the nature attributed to private security in Colombia.

We must demonstrate the importance of having a defined position in this regard. The nature of de activity influences the regulatory framework design and affects the relationship between public security and private security.

The normative study analyzes Colombian laws and jurisprudence and takes Spanish regulation as a benchmark for comparative law. This work constitutes a normative study. This article analyzes the regulation and the jurisprudence the regulate the proposed topic.

**Keywords:** legal reform, legislation, nature, prevention, private security, relationship public security.

**Definição da natureza jurídica da segurança privada para a  
configuração de seu modelo regulatório:  
o caso colombiano em relação ao caso espanhol**

**Resumo**

A análise jurídica dedicada à regulamentação do setor de segurança privada na Colômbia focaliza esse trabalho na concretização da natureza que o sistema jurídico colombiano atribui à atividade.

O objetivo é demonstrar a relevância de se adotar uma posição clara e definida a esse respeito, levando em consideração a maneira pela qual a determinação da natureza da atividade afetará a relação estabelecida entre operadores públicos e privados. Privado de segurança — como se articula? — e, essencialmente, ao modelo normativo que dotará o setor de segurança privada na Colômbia de legitimidade e segurança jurídica.

A Espanha será tomada como referência porque a evolução observada neste país, tanto na concepção do legislador como na jurisprudência do Tribunal Constitucional espanhol sobre a natureza da segurança privada, ilustra adequadamente a análise proposta. Este trabalho é um estudo normativo, pela sua natureza essencialmente jurídica, é baseado na análise de padrões e é guiado pelas diretrizes básicas que esses poderes e a capacidade de emitir-lhes oferece jurisprudência.

**Palavras-chave:** marco regulatório, alteração legislativa, natureza, prevenção, relação de segurança pública, segurança privada.

**Définition de la nature juridique de la sécurité privée pour la  
configuration de son modèle réglementaire:  
L'affaire colombienne en relation avec l'affaire espagnole**

**Résumé**

L'analyse juridique consacrée à la réglementation du secteur de la sécurité privée en Colombie se concentre sur ce travail dans la concrétisation de la nature que le système juridique colombien attribue à l'activité.

L'objectif est de démontrer la pertinence d'adopter une position claire et définie à cet égard, en tenant compte de la manière dont la détermination de la nature de l'activité affectera la relation établie entre opérateurs publics et privés. Privé de sécurité — comment est-il articulé? — et, essentiellement, au modèle normatif qui dotera le secteur de la sécurité privée en Colombie de légitimité et de sécurité juridique.

L'Espagne sera considérée comme une référence car l'évolution constatée dans ce pays tant dans la conception du législateur que dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle espagnole concernant la nature de la sécurité privée illustre bien l'analyse proposée. Le présent ouvrage constitue une étude normative qui, de par sa nature essentiellement juridique, est fondée sur l'analyse des normes et est guidée par les principes fondamentaux que la jurisprudence offre à celles-ci et aux pouvoirs qui en ont la capacité.

**Mots-clés:** cadre réglementaire, modification législative, nature, prévention, relation de sécurité publique, sécurité privée.

## Introducción

Cuando nos referimos a la determinación de ¿cuál es la naturaleza que se atribuye a la seguridad privada?, lo que pretendemos es definir adecuadamente si las actividades y servicios adscritos a su ámbito se consideran (conforme a la clasificación realizada por Torrente Robles (2016): 1) de naturaleza pública (pertenecen al núcleo de la seguridad que el Estado se compromete a garantizar y proveer), 2) de naturaleza estrictamente privada (se considera una actividad económica con entidad propia que produce bienes de consumo conexos al bien público seguridad, pero al que solo afectan en aquellos supuestos en los que los actores privados se extralimitan o ejecutan la actividad y prestan los servicios con la finalidad de vulnerar las normas y los pactos sociales de convivencia); y 3) de naturaleza mixta (reconociendo que el ámbito de la seguridad privada incluye prestaciones que son propias del servicio público de seguridad y otras que competen exclusivamente a la esfera privada de los particulares).

La determinación de cuál es la naturaleza que se le reconoce al ámbito privado de la seguridad es relevante porque constituye el factor que va a influir definitivamente en el tipo de relación que se establezca entre el operador privado y los responsables y actores de la seguridad pública, y es el elemento esencial de la configuración del modelo normativo<sup>1</sup>.

Un Estado que, a través de sus normas, considere las actividades y servicios que presta la seguridad privada como bienes de consumo destinados exclusivamente a la obtención de protección adicional en el entorno privado o a la satisfacción de necesidades de cobertura profesional o empresarial extraordinaria, más allá de la seguridad que provee adecuadamente la seguridad pública, será probable que establezca un mercado libre en el que se dé a este la iniciativa de crear empresas de seguridad, sin que el Estado imponga sus condiciones.

Aquellos países en los que, sin embargo, la seguridad privada se entienda como una dimensión de la seguridad concebida integralmente, asumirán una naturaleza mixta

---

<sup>1</sup> La clasificación de los modelos normativos que se incluye en este apartado está basada en la que realiza el profesor Torrente Robles (2016) en el capítulo dedicado a la regulación del sector en su libro *Análisis de la seguridad privada*.

y tenderán a diseñar un mercado libre condicionado, mercado en el que el Estado exigirá a los agentes que ofertan los servicios el cumplimiento de determinados requisitos, aunque no pondrá límites cuantitativos a su creación ni intervendrá en la fijación de los precios.

Por último, los poderes públicos que definan la seguridad privada como parte integrante de la seguridad pública (prácticamente reconociendo la existencia exclusivamente de la seguridad pública, aunque permitan la prestación de concretos servicios de seguridad a operadores privados) serán partidarios de la creación de mercados reservados en los que el Estado limite el número de agentes y supervise su actuación, llegando incluso a fijar las tarifas.

En este último supuesto también es posible que el Estado se decante por ser el proveedor exclusivo de los servicios de seguridad, negándose a la posibilidad del florecimiento de un mercado privado de la seguridad.

Vemos que, por lo tanto, la determinación de la naturaleza que se atribuye a las actividades de seguridad privada es una de las labores esenciales que debe asumir el legislador cuando enfrenta la misión de regular el sector.

Si se elude, la tarea de establecer la relación entre la seguridad pública y la privada se complica y puede dar lugar a incongruencias, puesto que la naturaleza de la actividad es la que debe guiar la selección de los caracteres básicos del marco normativo.

La identificación de la naturaleza que el ordenamiento jurídico colombiano otorga a la dimensión privada de la seguridad exige la inmersión en la regulación de la actividad. Un estudio normativo que —completado con las pautas de guía e interpretación que ofrece la jurisprudencia y el análisis doctrinal— será enfrentado a la observación jurídica del caso español para poder comparar la propuesta colombiana con la evolución de esta materia en un marco jurídico cuyo desarrollo ha sido tomado como referente en Colombia a causa de los paralelismos existentes entre la implantación y el despliegue de la regulación de la seguridad privada en ambos países.

### **Metodología**

El trabajo realizado en esta investigación tiene un carácter esencialmente doctrinal y hermenéutico. El conocimiento obtenido y las conclusiones a las que se ha llegado son



consecuencia de la labor de estudio e interpretación de las normas y la jurisprudencia que regulan las materias objeto de atención del trabajo, así como de la aproximación, consideración e incorporación de las reflexiones realizadas por otros juristas.

El análisis de las disposiciones legales se ha basado en el estudio de su legalidad (la adecuación a los principios generales que rigen el ordenamiento jurídico colombiano) y en la indagación acerca de si esta regulación constituye una arquitectura normativa completa y coherente.

Como complemento a los resultados obtenidos del análisis normativo de la regulación vigente en Colombia y de las sentencias emitidas por su Corte Constitucional se ha recurrido a la técnica del estudio comparado, tomando como referencia el derecho español por las conexiones jurídicas de carácter histórico existentes entre ambos países y la evolución paralela que las actividades estudiadas han seguido en ellos.

### **Resultados y discusión**

#### **Determinación de la naturaleza que se atribuye en Colombia a la seguridad privada**

Acudimos a las normas que regulan el sector en Colombia y no hallamos una referencia expresa a la naturaleza del mismo. Sí encontramos, a lo largo de los articulados, disposiciones que pueden ser tomadas como referencias a una vinculación de la seguridad privada a la seguridad pública, pero no nos atreveríamos a afirmar —basándonos exclusivamente en su contenido— que comprenden una concepción de la primera como parte integrante de la segunda.

Así, en el artículo 3 del Decreto 356 de 1994 —Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada— se determina que los servicios definidos en la norma únicamente podrán prestarse con permiso del Estado —mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, órgano creado con la finalidad de controlar al sector— con base en su potestad de protección de la seguridad ciudadana.

Esta disposición podría interpretarse fundamentándonos en el control que los poderes públicos proyectan sobre la actividad y en la referencia al papel de estos como garantes de la seguridad ciudadana, como una integración del ámbito privado de la seguridad en un concepto global y extensivo de la seguridad pública. Sin embargo,

también podría ser observada como mera expresión de la desconfianza en los operadores privados por parte de los públicos.

Lo mismo ocurre con toda la batería de disposiciones que regulan el control y la supervisión que serán ejercidos por parte de la Superintendencia<sup>2</sup>; podemos vincularlos a la convicción de que los operadores privados son habilitados para el ejercicio de una competencia estatal al tratarse la seguridad de un bien jurídico especialmente valorado y, como tal, considerado un servicio público, pero no debemos olvidar que lo que más evidentemente transmiten estos artículos es el temor a que los servicios de seguridad prestados por los actores privados sean fuente de inseguridad, tapadera para la comisión de infracciones o generen fuerzas paralelas a las públicas con fines y prioridades privativos que actúen en detrimento de la seguridad común de los ciudadanos.

En todo caso, los artículos citados constituyen la expresión de la labor ordenadora de la administración respecto de la actividad económica de los particulares en aras a preservar los intereses de la comunidad. Lo cual no nos aporta un criterio eficaz para el objetivo de determinar la naturaleza de la seguridad privada puesto que, tal y como explica Santofimio Gamboa (2017), la potestad interventora y limitadora de la administración que surge por razones de interés general puede darse tanto en relación con la explotación de bienes o la prestación de servicios de titularidad pública (concesión) como respecto a los bienes o servicios de titularidad privada (autorización).

La falta de preámbulos en las normas que se refieran expresamente a la naturaleza de la actividad y definan cuál será su vínculo y su relación con la seguridad pública, y la no inclusión de definiciones precisas de los conceptos de seguridad pública o seguridad ciudadana puestos en relación con esta materia, nos impulsan a buscar fuera de los textos normativos la respuesta que precisamos.

Acudimos a la jurisprudencia de la Corte Constitucional porque, como advierte Gil Barrera (2017), en Colombia la jurisprudencia es considerada fuente vinculante de derecho y es —concretamente la emanada de la Corte Constitucional— la que, en un

---

<sup>2</sup> En el Decreto 356 de 1994, por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, serían los artículos 7, 74.4, 74.4, 74.8, 74.9, 74.21, 106, 107 y 109. En el Decreto 2187 de 2001, por el que se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, hemos identificado los artículos 3, 4, 5, 6, 35, 38, 39, 40, 44, 45 y 47.

número estimable de sentencias, determina que, efectivamente, en Colombia la seguridad privada es considerada parte integrante de la seguridad pública<sup>3</sup>.

La Sentencia C-572 de 1997 prácticamente zanja el debate<sup>4</sup> cuando en su consideración quinta establece que “la seguridad es un servicio público primario. La seguridad de la sociedad, como supuesto del orden, de la paz y del disfrute de los derechos, es un fin del Estado” y alude al inciso segundo del artículo 2 de la Constitución Política en el cual impone a las autoridades de la República, al poder público, el fin de proteger a los ciudadanos.

En un paralelismo respecto a los términos en los que se produjo un debate similar en España, es pertinente traer a colación la postura de Parejo Alfonso (2008) —compartida por Izquierdo Carrasco (2009) y, más recientemente, por Terrón Santos (2017)— que estima que en el ordenamiento constitucional español solo existe la seguridad pública, puesto que solo a esta (sin delimitarla ni describir su ámbito concreto) se refiere el texto constitucional.

Algo semejante podría afirmarse de la conclusión extraída por la Corte Constitucional al asumir una única seguridad y definirla como un servicio público con base en la atribución que de esta el artículo 2 de la Constitución hace al Estado.

Hay, sin embargo, una diferencia con el caso español. En España la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —en la STC 148/2000 de 1 junio— reconoce la posibilidad de que no toda la seguridad de personas y bienes sea necesariamente seguridad pública, ya que permite sustraer del concepto de seguridad pública a numerosas normas del ordenamiento jurídico que hacen referencia a la protección de personas y bienes en la industria, la edificación, el consumo, etc.

---

<sup>3</sup> Haremos referencia a las sentencias de la Corte Constitucional de la República de Colombia C- 572 de 1997, C-199 de 2001, C-760 de 2002, C-995 de 2004 y C-123 de 2011, sentencias que dirimen otros aspectos relacionados con la regulación de la seguridad privada, pero que construyen sus argumentaciones con base en la determinación de que la seguridad, toda seguridad, es considerada en Colombia un servicio público competencia del Estado.

<sup>4</sup> Las restantes sentencias que se pronuncian acerca de la constitucionalidad de diferentes artículos de las normas de seguridad privada y aluden a la naturaleza o régimen jurídico de la seguridad utilizan la misma argumentación que la Sentencia C-572 de 1997.

Así, la Sentencia C-199 de 2001 alude expresamente a la jurisprudencia constitucional citando un párrafo del considerando cinco de la Sentencia C-572 de 1997. Y las sentencias C-760 de 2002, C-995 de 2004 y C-123 de 2011 de nuevo se refieren expresamente a la jurisprudencia constitucional citando el párrafo señalado de la Sentencia C 572 de 1997.

De este modo, tal como hemos defendido en otros trabajos —Sánchez Díez (2016a y 2016b)—, en España es posible asumir que —aunque la Constitución de 1978 no se refiere a ella— hay otra seguridad que no tiene carácter público.

Según la citada sentencia, se encuadrarán dentro del concepto de seguridad pública las medidas dirigidas a la protección de personas y bienes “que tengan como finalidad específica evitar graves riesgos de alteraciones del orden ciudadano y de la tranquilidad pública” (STC 148/2000 de 1 de junio).

Y, ni en España ni en Colombia, todas las actividades y servicios previstos en las normas que regulan la seguridad privada tienen la finalidad descrita.

La interpretación del Tribunal Constitucional español dista en ese aspecto, concreto pero sustancial, de lo que mantiene la Corte Constitucional colombiana marcando una diferencia entre los dos países; mientras en España es posible considerar que no todos los servicios que presta la seguridad privada implican el ejercicio de una función pública, en Colombia es preciso asumir que las funciones relacionadas con la seguridad serán siempre consideradas de carácter público, con independencia de que, conforme a lo establecido en el artículo 365 de la Constitución política, puedan ser asumidas o ejercidas por los particulares.

La concepción propuesta por el constitucional español es compartida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual, tal y como nos recuerda Ridaura Martínez (2015) en su obra *Seguridad privada y derechos fundamentales*, ha fallado repetidamente “que las actividades de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público” (Ridaura Martínez, 2015, p. 63).

Asimismo, en sus decisiones,<sup>5</sup> el Tribunal europeo reconoce la existencia de diferencias fundamentales entre la seguridad privada y la seguridad pública basándose en que las empresas y el personal de seguridad privada no están investidos de poderes coercitivos dado que la seguridad privada no constituye ejercicio de autoridad.

Este elemento es determinante en el marco jurídico europeo de la actividad debido a que el citado tribunal<sup>6</sup>, en la denominada Sentencia Reyners de 21 de junio de 1974, excluye los servicios de autoridad de las reglas de mercado, siendo que, precisamente, lo

<sup>5</sup> Estamos haciendo referencia, concretamente, a las sentencias Comisión/España, de 15 de marzo de 1998, Comisión/España, de 29 de octubre de 1998 y Comisión/Bélgica, de 9 de marzo de 2000.

<sup>6</sup> Entonces denominado Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea.

que pretenden las empresas de seguridad privada es ofrecer servicios de consumo dentro del mercado, constituyéndose como un sector económico.

El matiz introducido por la Sentencia STC 148/2000 —y la influencia de la visión que mantiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea— justifica que la ley española de 2014 —Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada— reconozca la doble naturaleza de la seguridad privada, al definirla como una “actividad con entidad propia pero, a la vez, como parte integrante de la seguridad pública” (Ley 5/2014, p. 28975) y que autores como Acosta Gallo (2014) estimen que las empresas de seguridad privada cubren una demanda social en materia de seguridad personal que no puede entenderse incluida en el núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

Se trata de una diferencia importante con efectos prácticos muy limitados que, aunque nos permite afirmar que en España se asume que la seguridad privada tiene naturaleza mixta y ello determina que se haya definido un mercado con características cercanas a lo que hemos denominado mercado libre condicionado, se reducen a la liberalización de los que la Ley 5/2014 denomina “aspectos accesorios”<sup>7</sup> y a un ligero giro de la relación entre la seguridad pública y la seguridad privada hacia la complementariedad, pero manteniendo el carácter preeminente y controlador de la seguridad pública y la correspondiente subordinación de la seguridad privada respecto a esta<sup>8</sup>.

En Colombia la interpretación de la Corte Constitucional, asumiendo una noción amplia de seguridad pública que solo denomina seguridad privada a la serie de actividades que prestan empresas y particulares por delegación del Estado, encuentra una respuesta coherente en la configuración de un mercado reservado que cumple cabalmente con lo que el artículo 365 de la Carta Magna dispone para los casos en los que un servicio público sea prestado por particulares: el poder público, a través de la Superintendencia de

---

<sup>7</sup> En el apartado III del Preámbulo de la ley el legislador establece —después de afirmar la irrenunciable preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada— que “los poderes de intervención y control público sobre la seguridad privada se focalizan en los aspectos verdaderamente esenciales para la seguridad pública, desregulando los aspectos accesorios que no tienen una directa relación con el servicio de seguridad” (Ley 5/2014, p. 28977). Concretamente, se refiere a las actividades compatibles recogidas por el artículo 6 y que declara fuera del ámbito de aplicación de la Ley 5/2014 y a las actuaciones de autoprotección que en el artículo 7 denomina como actividades excluidas.

<sup>8</sup> Como señala Sánchez Díez (2016a) en las pp. 234-236 de la obra *Evolución de la concepción de seguridad*.

Vigilancia y Seguridad Privada, mantiene la regulación, el control y la vigilancia de los servicios de seguridad ofertados por actores privados.

Ya no es posible aunar las visiones de ambos países respecto a la naturaleza de la seguridad privada.

Debemos aclarar que, aunque el reconocimiento de la naturaleza mixta que hace España determina la liberalización de conductas que la nueva ley considera accesorias (y la regulación anterior comprendía), sigue defendiendo —con la asunción de la tesis defendida por, entre otros, Velázquez López (2009)— la pertenencia al núcleo esencial de la competencia exclusiva de la seguridad pública atribuida al Estado de las actividades y servicios amparados en la norma<sup>9</sup>. Con lo cual, aquella parte de la seguridad privada a la que reconoce una naturaleza estricta y exclusivamente privada se organiza en una nueva categoría a la que denomina “actividades compatibles” que queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada, pero los servicios y actividades que recoge la norma son considerados componentes de la seguridad pública (todos ellos, aunque no tengan como finalidad específica evitar graves riesgos de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública, y por lo tanto, según la STC 148/2000 no se encuadren en el concepto de seguridad pública).

Nos podemos preguntar cuál es la razón por la que el legislador español realiza esta pirueta conceptual y cómo consigue que le salga bien. Esto es importante para el ámbito profesional colombiano puesto que, en un momento en el que se está a la espera de una modificación legislativa de la materia, le puede servir para calibrar la adecuación de las propuestas que el legislador colombiano haga al sector de la seguridad privada en este país.

El legislador español transige con el reconocimiento de la naturaleza mixta, de la entidad propia de la actividad, para congraciarse con el sector empresarial relajando la supervisión de aquellas materias que, estima, menor vínculo mantienen con el núcleo duro de la seguridad pública (directamente desregularizándolas); mientras se asegura el control, subordinación y cooperación del grueso de las actividades y servicios que prestan

---

<sup>9</sup> “La proyección de la Administración del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por entidades privadas y sobre su personal se basa en el hecho de que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva de la seguridad pública atribuida al Estado” (Ley 5/2014, p. 28975).

las empresas del sector de la seguridad privada<sup>10</sup>. Un recurso al que la seguridad pública tenía un acceso muy restringido.

Lo que le permite asegurar la jugada sin caer en contradicciones es la labor eminentemente preventiva que la Ley otorga a los servicios de seguridad privada<sup>11</sup>.

Al incorporar una visión que establece que la anticipación y la prevención han de orientar todas las acciones en materia de seguridad ejerce una potente vis atractiva hacia la seguridad pública puesto que, desde esa perspectiva, todas las actividades que la Ley reconoce a las empresas, operadores y personal de seguridad privada son susceptibles de aportar una ayuda esencial al sistema integral de seguridad pública.

¿Cómo negar la transcendencia de cualquiera de las actividades que realiza la seguridad privada para el mantenimiento y la promoción de la seguridad pública si, desde una óptica preventiva, todas ellas pueden constituir una inestimable fuente de información para la fuerza pública y una notable barrera de contención de actividades delictivas en el ejercicio de una función eminentemente disuasoria?

La regulación colombiana en materia de seguridad privada insiste también en la finalidad preventiva.

Encontramos esta ya al inicio del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada cuando, al definir los servicios en el artículo 2, determina que son actividades tendentes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual.

La hallamos muy presente en los principios que recoge el Título V, el cual se inicia con un artículo 73 en el que se dispone que la finalidad de los servicios objeto de la norma es la de disminuir y prevenir las amenazas.

Así mismo, son recurrentes las referencias a la prevención en el Decreto 2187, por el cual se reglamenta el Estatuto, que encontramos ya en el artículo 1 —donde se establece que son acciones esenciales de la vigilancia y seguridad privada las actividades que tienden a prevenir, detener disminuir o disuadir las amenazas— e, inmediatamente, en el artículo 2 —en el que se dispone que se entiende como vigilante a la persona a la que se

---

<sup>10</sup> Tanto es así que Palomar Olmeda (2014) identifica entre los fines de la vigente Ley de Seguridad Privada en España el de “completar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública” (Palomar Olmeda, 2014, p. 5 del apartado 5. Fines de la LSP del Capítulo 1).

<sup>11</sup> En el segundo párrafo del apartado I del preámbulo afirma que “la existencia de la seguridad privada se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles riesgos, peligros o delitos” (Ley 5/2014, p. 28975).

le ha encomendado una determinada labor con el fin de prevenir, detener, disminuir o disuadir atentados o amenazas.

Y el último proyecto de ley tramitado por el legislativo colombiano, el 195/2016C, no se aparta de esta concepción aludiendo de nuevo a la finalidad preventiva en las Disposiciones Generales contenidas en el Título I de la norma propuesta. Se consagra como finalidad de los servicios (artículo 1), se incluye como objetivo de las actividades que define el artículo 2 y se reitera como objetivo esencial en varios de los deberes y obligaciones que rigen la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada (artículos 3.4, 3.6, 3.29 y 3.32).

Si, como ocurre con el caso español a raíz de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, la concepción de seguridad que incorporan los Planes de Desarrollo Nacional es extensiva y eminentemente preventiva; casi cualquier actividad puede englobarse en el núcleo esencial de la seguridad pública gracias al adelantamiento de la barrera de protección estatal que promueve dicha concepción.

Que esto sea positivo o negativo para la provisión de seguridad al total de la población va a depender de cómo se definan —a través de las normas y de la aplicación práctica de las mismas— elementos a los que se ha dado tanto protagonismo como a la prevención.

Por el momento, contamos con un argumento para interpretar que los lazos entre la seguridad privada y el ámbito estatal de la seguridad están fuertemente constituidos en Colombia y que debemos concluir que los tres poderes esenciales la consideran parte integrante de la seguridad pública.

### **La relación con la seguridad pública**

Dado que ha sido la jurisprudencia la que ha establecido que hay una única seguridad y que los servicios prestados por los operadores privados son delegaciones del Estado de la provisión del servicio público al que está obligado, acudamos a ella para conocer cuál es su posición respecto a cómo debe articularse la relación y cuál será el modo en el que los actores de la seguridad privada van a relacionarse con los responsables de la seguridad pública.

De nuevo recurrimos a la sentencia de la Corte Constitucional C-572 de 1997 que, en su encabezamiento, define la seguridad como un servicio público cuya prestación el



Estado puede delegar en los particulares sin que ello implique la renuncia del mismo a su obligación de prestarlo. Este cumplirá con su obligación autorizando los servicios a través de las autoridades competentes y de conformidad con la ley; todos los servicios de vigilancia y seguridad privada estarán sometidos al control, a la inspección y a la vigilancia de las autoridades del Estado<sup>12</sup>.

Esto nos remite necesariamente a la advertencia que Ridaura Martínez (2015) realiza para el caso español. La autora refiere la distinción entre los conceptos de servicio de público y de función propia del Estado y nos recuerda que la noción del servicio público implica, precisamente, “la asunción de una actividad del sector privado por parte del público, en atención a su consideración de servicio esencial” (Ridaura Martínez, 2015, p. 30) —con lo que, según Martín Rebollo (1982), el Estado asume servicios que originariamente habían sido prestados por la iniciativa privada y que sujeta al Derecho Público mediante la técnica del servicio público—, mientras que la función propia del Estado implica una función de soberanía que queda reservada en exclusiva a la Administración pública y es, por lo tanto, indelegable.

En el caso de Colombia, y con base en la determinación que realiza la Corte Constitucional reconociendo la seguridad como un servicio público, debería considerarse si todas las vertientes y facetas de la seguridad se deben definir como tal o si alguna de las dimensiones de la seguridad es concebida como función propia del Estado.

Aunque no recurre a la distinción conceptual en la que insiste la doctrina española al manejarse posiciones de raíz italiana que conciben los servicios públicos como concreta expresión de las obligaciones que la Constitución impone al poder estatal —tal y como reflexiona Montaña Plata (2002) en su obra dedicada al concepto de servicio público en el derecho administrativo—, advertimos en la resolución de la Corte Constitucional colombiana cierta disposición en el sentido propuesto por la doctrina española: la delegación que estima posible tiene un alcance limitado, puesto que, además de la autorización, el control y la sujeción a las normas, los servicios de vigilancia y seguridad privada no pueden ejercer funciones propias y exclusivas de la fuerza pública, ni tener o portar armas consideradas de uso exclusivo de la fuerza pública.

---

<sup>12</sup> Consideración quinta de la sentencia de la Corte Constitucional C-572 de 1997.

A efectos prácticos es importante destacar que la sentencia únicamente cita esos dos criterios de delimitación (funciones y armas exclusivas de la fuerza pública) y que el primero nos genera ciertas dudas puesto que no tenemos un catálogo de cuáles son esas competencias exclusivas, y la sentencia no las detalla ni nos da una referencia normativa. Es más precisa, sin embargo, con el criterio de limitación que supone el tipo de armas permitidas a los profesionales de la seguridad privada, ya que directamente nos remite al artículo 8 del Decreto 2535, de 17 de diciembre de 1993, por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

Acudimos al texto constitucional y encontramos que en el capítulo 7, dedicado a la fuerza pública, atribuye a las Fuerzas Militares la “finalidad primordial de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución Política de 1991, art. 217) y a la Policía Nacional “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución Política de 1991, art. 218).

Obviamente la Carta Magna describe la finalidad de las instituciones con tanta amplitud que se está limitando a responsabilizar a las Fuerzas Militares de la Defensa Nacional y a la Policía Nacional de la Seguridad Ciudadana,<sup>13</sup> sin señalar a través de qué competencias concretas conseguirán cumplir con las misiones encomendadas y sin delimitar cuáles deberán asumir necesariamente sin que sea posible delegarlas en otras instancias públicas o en los particulares.

Partiendo de la reflexión de Ridaura Martínez (2015), y siguiendo el análisis que realiza para esta cuestión en el caso de España, deberíamos considerar que, en el caso de Colombia, aquellas funciones que la Constitución Política de 1991 atribuye a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional —respectivamente en los artículos 217 y 218— son funciones propias del Estado que comportan ejercicio de autoridad, consecuencia de la soberanía del Estado, y con respecto a las cuales no existirá la posibilidad de delegación

---

<sup>13</sup> La sentencia de la Corte Constitucional C-525 de 1995, en su introducción, vincula la función de la Policía Nacional con los fines descritos en el artículo 2 de la Constitución Política afirmando que los que destaca tocan directamente con la función que le corresponde cumplir a la Policía Nacional y determina que el deber de protección que el mismo artículo asigna a las autoridades de la República “recae también, en primerísimo lugar, en las autoridades de policía, que son las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la protección a todas las personas dentro del territorio de la República”.

en agentes externos. Debiendo coincidir, por lo tanto, con las funciones propias y exclusiva de la fuerza pública a las que se refiere la Corte Constitucional.

Pero apartémonos de la referencia española para seguir intentando determinar un catálogo de cuáles son estas funciones exclusivas e indelegables según lo establecido en el ordenamiento jurídico colombiano.

Acudimos a la Ley 62 de 1993 y encontramos una referencia genérica a las funciones en el artículo 19. En busca de mayor concreción nos dirigimos al Decreto 2203, de 2 de noviembre de 1993, por el que se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la policía nacional y, de nuevo, encontramos un artículo —el artículo 2— en el que se refiere a funciones generales sin especificar cuáles serán exclusivas de este cuerpo y cuáles podrán ser desempeñadas también por otros organismos o entidades, ya sean públicos o privados.

De hecho, en el artículo 2 se incluyen disposiciones tan amplias que considerarlas competencia exclusiva nos llevaría a tener que negar la posibilidad de la prestación de la mayoría de servicios que se autorizan actualmente al sector privado de la seguridad; siendo así que el numeral 8 atribuye a la Policía Nacional la función de prevenir la comisión de hechos punibles, que es precisamente el fundamento y la finalidad principal de la prestación de los servicios privados.

Para conseguir que la directriz de que los servicios de vigilancia y seguridad privada no puedan asumir funciones propias y exclusivas de la fuerza pública tenga valor como criterio delimitador que nos guíe en la determinación concreta de las funciones que le están vedadas al operador privado acudimos al concepto de *actividad de policía*.

Esta es la facultad que se otorga a concretos servidores públicos para aplicar la ley e impedir los abusos de derechos que puedan vulnerar los derechos y libertades de terceros, con el propósito de garantizar la convivencia. (Lo que, en un principio, se ajustaría bastante a la función de “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” que la Constitución Política le atribuye en su artículo 218) (CP, art. 218, 4 de julio de 1991, Colombia).

Como consecuencia de lo cual, el Cuerpo Nacional de Policía es el que detenta la fuerza pública para hacer cumplir la legalidad vigente<sup>14</sup>.

Por lo tanto, entendemos que, en principio, los servicios privados, con base en la finalidad preventiva y eminentemente disuasoria de su actividad y a la atribución del ejercicio de la fuerza al Cuerpo Nacional de Policía, tendrán vedadas las acciones de carácter reactivo que exijan la aplicación de la coerción a través de la fuerza.

Refuerza el sentido de esta interpretación lo dispuesto en las sentencias de la Corte Constitucional C-199 de 2001 y C-123 de 2011 en las que se destaca que la promoción de la participación de los particulares en la prestación de seguridad no constituye una abdicación del monopolio de la coerción material en cabeza del Estado ni una forma de sustituir la función de la fuerza pública en su obligación constitucional de mantener el orden público interno, pues estas competencias son del todo indelegables<sup>15</sup>.

Con lo que podemos concluir que la seguridad entendida como el mantenimiento del orden público interno y el recurso a la coerción material son potestades públicas que comportan ejercicio de autoridad y se acercan más al concepto de función propia del Estado que al de servicio público<sup>16</sup>.

Del análisis precedente obtenemos dos conclusiones:

Una: Que dentro de una necesaria concepción integral de seguridad es posible distinguir varias dimensiones, siendo para alguna de ellas adecuada la consideración de función propia del Estado, mientras que otras podrán ser definidas como servicios públicos. De este modo, el prestador público de seguridad tendrá primacía sobre el operador privado al atribuirse al primero funciones y medios que están vedados para el actor privado y suponen un auténtico criterio delimitador a la hora de definir cuáles serán las actividades y servicios que las empresas y sujetos de la seguridad privada podrán realizar y prestar.

<sup>14</sup> Según se recoge en la página 14 de la publicación de la Policía Nacional de Colombia: *Poder, función y actividad de Policía*. Cartilla n.º 5.

<sup>15</sup> Esta reflexión se introduce originalmente en la Sentencia C-199 de 2001 y es citada literalmente y traída a colación en el punto 5 de las consideraciones y fundamentos contenidos en la Sentencia C-123 de 2011.

<sup>16</sup> Los redactores del Proyecto de Ley 195/2016C parecen haber llegado a una conclusión semejante al establecer en el Artículo 1 (Objetivo de la vigilancia y seguridad privada) que estos servicios “en ningún caso podrán influir o participar en el manejo del orden público o las actividades de defensa y seguridad nacional”.

Dos: El papel subordinado de la seguridad privada frente a la autoridad pública que gestiona el servicio público seguridad.

Que el Estado y las autoridades por él designadas mantengan un control y vigilancia sobre los operadores privados que la propia Constitución Política le exige en virtud de su deber de prestarlos, determina que el poder público es el responsable de proveerlos y el operador privado un mero delegado cuya función será diseñada, dirigida y tutelada por la autoridad pública de control.

A pesar de lo expuesto, por el momento, el esfuerzo relativo a la determinación de la naturaleza de la seguridad privada atendiendo a toda su complejidad no se ha realizado.

Y, cuando acudimos a la normativa vigente y al último proyecto de ley, advertimos que la aplicación de la disposición constitucional por la que se otorga al Estado la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, parece más motivada por una fuerte desconfianza hacia el sector que por el celo en la consecución de su deber de garantizar seguridad efectiva a todos los habitantes del territorio nacional. Desconfianza no solo respecto a la capacidad de cumplir adecuadamente con la tarea encomendada, sino y fundamentalmente respecto al papel que el actor privado puede jugar como amenaza directa al bien jurídico al que se supone que contribuirá al prestar el servicio.

De la aproximación inicial a la materia extraemos la impresión de que se da una clara confrontación entre la percepción de unos gobiernos y autoridades públicas que ven en el sector un recurso adecuado al que acudir en refuerzo y complemento de la competencia estatal de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la evidente desconfianza que los autores de las normas muestran respecto a los actores privados, a los que más bien parecen considerar factores con capacidad para entorpecer la seguridad pública o generarle distorsiones.

Advertimos esta tensión en una producción normativa destinada al control y la supervisión de un sector al que parece más empeñada en “domar” (dejar de temer) que en “domesticar” (conseguir obtener del mismo un rendimiento que le sea provechoso).

Centrándonos en el estudio del Decreto 356 de 1994 —el Estatuto de Vigilancia y Seguridad privada— y del reglamento contenido en el Decreto 2187 de 2001<sup>17</sup> advertimos la voluntad de control y supervisión en los numerosos artículos que atribuyen competencias de este tipo a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada<sup>18</sup>; que van desde la concesión de permisos, autorizaciones previas y licencias, así como su renovación (para la aprobación de las cuales se otorgan al órgano de control amplias facultades de inspección e investigación)<sup>19</sup> hasta el registro de actores y usuarios (incluido el mantenimiento de archivos)<sup>20</sup>, pasando por la verificación de los procesos de formación en la que se incluye la posibilidad del órgano de control de acceder a los exámenes escritos realizados por los alumnos en las academias de capacitación<sup>21</sup>.

La profusión de articulado que encomienda a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada amplias y detalladas misiones destinadas a asegurar el cumplimiento de requisitos establecidos para garantizar la licitud y profesionalidad del sector se completa con la inclusión de disposiciones dirigidas a los propios prestadores privados, en las que se les insta a cumplir con las directrices impartidas por la Superintendencia, a respetar la legalidad vigente y a instaurar sus propios mecanismos de control interno con la finalidad de evitar que sus servicios sean utilizados como instrumento para la realización de actos ilegales<sup>22</sup>.

Acudiendo al último proyecto de ley<sup>23</sup>, advertimos que, aunque se mantiene la fuerte orientación controladora,<sup>24</sup> se aprecia una leve evolución. Se incorpora a los

---

<sup>17</sup> Así como en algunas disposiciones relevantes de inferior jerarquía normativa como la Resolución 2852 de 2006, por la que se unifica el régimen de Vigilancia y Seguridad Privada, y sus posteriores modificaciones.

<sup>18</sup> Decreto 356 de 1994. Artículo 7. Control. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ejercerá el 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.

<sup>19</sup> Nos referimos a los artículos 9, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 22, 27, 31, 33, 34, 37, 39, 40, 45, 48, 50, 51, 52, 54, 58, 60, 64, 65, 67, 70, 71 y 106 del Decreto 356 de 1994, y a los artículos 3, 4, 5, 6, 35, 38, 40, 44, 45 y 47 del Decreto 2187 de 2001.

<sup>20</sup> Artículos 55 y 109 del Decreto 356 de 1994 y artículo 39 del Decreto 2187 de 2001.

<sup>21</sup> Artículo 45 de la Resolución 2852 de 2006 (que, aunque fue parcialmente modificado por el artículo 2 de la Resolución 0598 de 2012, no ve afectada la disposición comentada en el cuerpo del trabajo).

<sup>22</sup> Son concretamente las disposiciones contenidas en los artículos 74.4, 74.7, 74.8, 74.9 y 74.21 del epígrafe dedicado a los principios, deberes y obligaciones que rigen la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Decreto 356 de 1994.

<sup>23</sup> Proyecto de Ley 195/2016 C, archivado el 7 de junio de 2016.

<sup>24</sup> En el artículo 1 se advierte el mantenimiento de la desconfianza hacia el sector cuando establece que los servicios ejercerán sus funciones “sin alterar o perturbar las condiciones para el ejercicio de los derechos o libertades públicas”, también en el 3.5 cuando se les insta a tomar medidas de control interno para evitar que sus servicios sean utilizados como instrumentos ilegales o en el 82, al fijarse los objetivos de la

objetivos y a las labores que ha de desempeñar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la función de protección de los usuarios (artículos 82.6 y 82.7), centrándose en la calidad de los servicios y en la defensa de la libre competencia (artículo 85).

El matiz es importante; parece que ya no preocupan tanto los servicios como posibles generadores de amenazas a la seguridad pública, sino que son supervisados también en aras a que su papel en el mercado sea el adecuado, actuando en beneficio de los consumidores de sus productos y evitando prácticas desleales que puedan afectar al desempeño de sus competidores.

La insistencia en la intensa supervisión y el fuerte control al que se somete a la actividad por parte del poder público, y que nos han llevado a mantener que la relación de la seguridad privada es de plena subordinación respecto al ámbito público de la seguridad, no es la única referencia a la relación entre seguridad pública y seguridad privada que hayamos en los textos normativos.

También hemos podido advertir que estos contienen artículos destinados a intentar establecer una delimitación entre los ámbitos competenciales de los actores privados y de la fuerza pública, delimitación genérica que realiza con la misma falta de precisión que la jurisprudencia, limitándose a prescribir que no asumirán funciones exclusivas de la fuerza pública.

El Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, al fijar el objetivo del citado ámbito en su artículo 73, establece que las actividades que les competen se realizarán “sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades”.

De modo similar, el artículo 74.2 del mismo Decreto 356 de 1994 incluye entre las obligaciones que rigen la prestación del servicio la de abstenerse de “asumir conductas reservadas a la fuerza pública” y encontramos una redacción semejante en el artículo 40.3 de la Resolución 2946<sup>25</sup> cuando, en el artículo destinado a contener los deberes de los servicios de vigilancia y seguridad privada, proscribiremos a estos la posibilidad de “efectuar conductas reservadas a la fuerza pública”.

---

Supervigilancia (parágrafos 2 y 5). Artículos en los que se evidencia la fuerte voluntad de control: 2.7, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13 y 114.

<sup>25</sup> Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, por la cual se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Sí encontramos una disposición que establece una prohibición específica respecto a una actuación que entraría en franca colisión con las competencias públicas. Nos referimos a la que incorpora la redacción del artículo 49 del Reglamento del Estatuto en la que se proscribe la intervención armada como respuesta a los casos de alertas recibidas en las centrales de alarmas<sup>26</sup>.

Es el único artículo de la regulación vigente que establece la imposibilidad de asunción de un tipo de acción concreta que reserva al operador público y, como vemos, se trata de una prohibición específica y puntual.

Pese a su particularidad nos detenemos en él porque la inclusión de esta disposición abala la interpretación que proponíamos en el análisis jurisprudencial y legislativo de la cuestión cuando, acudiendo al concepto de Actividad de Policía, concluíamos que los servicios privados tendrán vedadas las acciones de carácter reactivo que exijan el ejercicio de la fuerza coercitiva.

Sin embargo, la presencia del término *detener* al lado del verbo *prevenir* en la definición que el artículo 2 del Estatuto ofrece de los servicios de vigilancia y seguridad privada, junto con la autorización que las normas otorgan al porte y tenencia de armas y dispositivos precisamente diseñados para el ejercicio de la fuerza, nos lleva a matizar nuestra interpretación distinguiendo entre la aplicación de la fuerza defensiva, recurso destinado a repeler un ataque, y la utilización de la coerción en la que intervendría la fuerza con intención o finalidad ofensiva.

Aún con las matizaciones que desdibujan su eficacia como elemento delimitador del ámbito funcional de actores públicos y privados, es el único criterio con el que contamos para determinar cuál será el marco competencial que no podrá, en ningún caso, ser invadido por el actor privado.

Y esto es así porque hemos perdido algunos de los criterios de valoración de los que nos habíamos servido tradicionalmente.

El criterio básico de orientación que manejábamos era tan fácil de aplicar como la determinación del ámbito espacial en el que se llevaba a cabo la actividad. La expansión de la actuación de la seguridad privada a los edificios e instalaciones públicos e, incluso,

---

<sup>26</sup> Decreto 2187 de 2001. Artículo 49. “En ningún caso las empresas de vigilancia y seguridad privada podrán organizar grupos de reacción armada para atender el accionar de las alarmas de usuarios que utilicen medios tecnológicos de seguridad privada”.



a la vía pública supone, en opinión de Izquierdo Carrasco (2009) que compartimos, el traspaso de una frontera cuya vulneración dificulta el establecimiento de otros criterios de limitación razonables.

Colombia no incorpora —ya en 1994— el límite espacial que no solo no aparece en ninguna de las normas, sino que se descarta al incluir disposiciones como la contenida en el artículo 15 del Decreto 2187 de 2001 cuando describe la prohibición de prestación del servicio de vigilancia con caninos en lugares cerrados, y la redacción e interpretación de la expresión “lugares cerrados” que añade el párrafo<sup>27</sup> prácticamente determina que, salvo excepciones muy precisas como determinados campus universitarios, exclusivamente se podrá prestar en la vía pública.

Importante es en este sentido la aclaración que incorpora el Manual de Doctrina de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada de 2011 (2012) cuando, en relación con la determinación del rango de acción de las actividades de las empresas, cooperativas y servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, establece que las acciones propias de los mismos deben desempeñarse en un lugar fijo o un área delimitada, pero que esta podrá ser pública o privada “toda vez que la disposición antes citada —el artículo 2 del Decreto 2187 de 2001— no señala alguna restricción sobre el particular” (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 2012, p. 124).

Cierto es que la línea divisoria entre espacio público y espacio privado se ha difuminado con la proliferación de los espacios de naturaleza privada, pero de acceso público (como los centros comerciales), o los espacios privados de uso colectivo (como los estadios deportivos); y que esto implica que la acción de los actores privados va a afectar directamente a colectividades que no son propiamente clientes o usuarios de los servicios de seguridad privada, pero, como mantenemos en nuestro trabajo *Evolución de la concepción de la seguridad* (2016a), consideramos que este criterio delimitador sigue siendo fundamental puesto que los espacios públicos son escenario del ejercicio de derechos y libertades fundamentales y que en la vía pública y en los espacios públicos los ciudadanos estamos en situación de igualdad. Una situación para cuyo mantenimiento y garantía solo es efectiva la presencia de una fuerza pública que, como advierte el profesor García-Pablos de Molina (2014), se rija por criterios generalistas y no discriminatorios.

---

<sup>27</sup> Decreto 2187 de 2001. Artículo 15. Párrafo. “Se entiende por lugares cerrados las áreas delimitadas que tengan controladas sus salidas y/o con una alta concentración de personas”.

La presencia de los operadores privados puede ser entendida como una extensión o complemento de la vigilancia pública cuando se ejerce por delegación directa del poder público (pongamos por caso, la contratación de actores privados para la vigilancia de edificios públicos), pero puede generar graves distorsiones en la afectación del servicio público seguridad cuando la presencia del trabajador de seguridad privada en el espacio público responde a los intereses privados del contratista. En ese último caso, las razones clientelares determinarán la priorización del objeto de protección, pudiendo generar un sistema de privilegios precisamente en el ámbito en el que estos serán siempre inadmisibles: el espacio público.

Ya hemos señalado que la regulación colombiana vigente ignora el criterio del límite espacial. Tampoco se ha considerado oportuno incorporarlo en el proyecto de ley, lo cual tiene lógica cuando —a pesar de la postura que mantenemos— advertimos que, como nos recuerda Torrente Robles (2016), en países en los que el espacio donde se realiza el servicio era esencial para la determinación de su legitimidad, ha sufrido una evolución tal, relajándose a través de la introducción de excepciones y permisos especiales, que en la práctica se da una presencia importante de los operadores privados en los espacios públicos.

De este modo, la ley española de 2014 incorpora en el preámbulo una referencia a lo que estima una actualización del principio general de exclusión de la seguridad privada de los espacios públicos al considerar que el alcance de la prohibición era demasiado amplio e impedía la autorización de servicios que el legislador español considera que pueden ser beneficiosos para el ciudadano. Matiza, pero no elimina, puesto que la Ley 5/2014 sigue incluyendo el límite espacial como criterio general para la prestación de los servicios de vigilancia y protección en su artículo 41.

Relajar el alcance del límite o la rigidez de su aplicación, introduciendo excepciones y matices, es muy diferente a prescindir por completo del mismo. Hacerlo supone renunciar a un útil criterio delimitador que, además, tiene una fuerte carga simbólica que contribuye a afirmar el papel preeminente del operador público respecto del privado.

A pesar de no contar con este elemento, la regulación colombiana, además de al intenso control administrativo y a la reserva de funciones y medios que se atribuyen en

exclusiva a la fuerza pública, recurre a otros elementos para evidenciar la subordinación del ámbito privado de la seguridad respecto a la vertiente pública de la misma.

Nos estamos refiriendo a cómo se articula la colaboración entre ambas.

Mejor dicho, a cómo se diseña la colaboración de los actores privados con la seguridad pública. Esta es esencialmente unidireccional y ni siquiera se establece como una obligación genérica del sector, sino como un deber de los sujetos habilitados que también podríamos vincular a obligaciones ciudadanas que incorpora tanto la Constitución Política<sup>28</sup> como el Código de Procedimiento Penal<sup>29</sup>; dado que ciertas obligaciones de colaboración que se imponen al personal de seguridad privada ni siquiera están exclusivamente ligadas al desempeño de su labor, ya que se extienden también a los hechos de los que tengan conocimiento fuera del servicio<sup>30</sup>.

Para justificar esta percepción acudimos a los artículos contenidos en la normativa vigente que se refieren de algún modo a la colaboración con la seguridad pública. Normalmente están ubicados entre los deberes y obligaciones.

Entre los consignados en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada se incluye el deber de contribuir a la prevención del delito en colaboración con las autoridades (artículo 74.6), la obligación de los trabajadores de informar a la autoridad competente y colaborar con las autoridades cuando tengan conocimiento de la comisión de actos delictivos o punibles (artículos 74.10 y 74.11) y la prescripción de prestar apoyo, a solicitud de las autoridades, en casos de calamidad pública (artículo 74.12).

Encontramos referencias semejantes en la Resolución 2946 de 2010 que incorpora su propio catálogo de deberes en el artículo 40: en el numeral 6 declara preceptiva la pertenencia a la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, en el siguiente punto, el 7,

---

<sup>28</sup> Tanto el deber de colaboración con la autoridad en el caso de tener conocimiento de hechos punibles, como el de apoyo a las autoridades en caso de calamidad pública pueden detraerse de los deberes de la persona y el ciudadano que el artículo 95 de la Constitución Política incluye como responsabilidad de todos los sujetos. En este artículo la Carta Magna hace referencia expresa a la respuesta humanitaria ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, propender al logro y mantenimiento de la paz y colaborar en el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

De hecho, este artículo es invocado por el manual emitido por la Policía Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el ABC de la RASCI (2008, p. 5), para promover la implantación y el funcionamiento de la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, como instrumento legal que respalda la creación de la misma.

<sup>29</sup> Por su parte, el Código de Procedimiento Penal colombiano (Ley 906 de 2004) en su artículo 67 incluye el deber de denuncia que afectará a toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito perseguible de oficio.

<sup>30</sup> En este sentido, encontramos varios preceptos con redacciones casi idénticas: en el artículo 74.11 del Decreto 356 de 1994 y en el artículo 3.7 del proyecto de ley archivado en junio de 2016 (195/106C).

establece la obligatoriedad de colaboración con la Superintendencia mediante el intercambio de información y en el apartado 10 incluye la colaboración con las autoridades entre las prioridades que deben regir en los mecanismos de selección, capacitación y entrenamiento de su personal.

Como vemos, no se encuentra ninguna referencia a mecanismos destinados a facilitar la colaboración y tampoco encontramos referentes o regulación de protocolos de actuación que deban ser seguidos por los prestadores públicos y privados conjuntamente.

La única institución u órgano creado para, en cierto modo, organizar una modalidad muy primaria de colaboración son las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana.

Pero estas, tal como establece el artículo 4 del Decreto 3222, de 27 de diciembre de 2002, por el que se instauran, tienen el limitado objeto principal de obtener y canalizar información destinada a evitar y disminuir delitos, especialmente los terroristas.

La colaboración se establece en una única dirección: de los servicios de seguridad privada a la fuerza pública. No se define un marco de colaboración recíproca en el que la fuerza pública esté receptiva a facilitar a los servicios de información, contrastar datos o colaborar en el análisis y/o interpretación de estos, lo que sería muy útil para que el operador privado diseñe sus prioridades de actuación, logrando ser más efectivo en su labor preventiva, y que redundaría en el intercambio de información de calidad, al contar los actores privados con criterios que les permitan calibrar la trascendencia de los datos que puedan aportar, discriminando la información útil de aquella que no siéndolo en absoluto solo contribuiría a sobrecargar el sistema.

A pesar de que el documento emitido por la Superintendencia y la Policía Nacional para colaborar en su implantación, el ABC de la RASCI (2008), incluye entre los objetivos de la red el de interactuar y, en su página 4, habla de una doble vía y de trabajo en equipo, no propone ningún elemento que propicie el intercambio ni la relación bidireccional.

Simplemente se prevé que los operadores privados aporten información que será evaluada y discriminada por la policía, sin que se dé intercambio de ningún tipo y sin que se haya generado un ámbito propicio para el mejor conocimiento y el contraste de ideas.

Como señala el profesor Torrente Robles en su estudio sobre el sector de la Seguridad Privada, “el pilar de la colaboración del sector privado con el público es la

cesión de la información” (2016, p. 109). Y, si bien es cierto que él llega a esa conclusión con base en el estudio del sector de la seguridad privada en España, el análisis de la legislación vigente avala la validez de esta conclusión también para Colombia.

Esto, unido a la falta de atribución de un papel colaborador cualificado, algo así como la asignación de una categoría auxiliar a través de una delimitación funcional que tienda a la complementariedad<sup>31</sup> y el establecimiento de cauces de coordinación y participación efectiva, nos lleva a corroborar la impresión de que, en la relación entre la seguridad pública y la seguridad privada en Colombia, prima el principio de subordinación de la segunda respecto de la primera, subordinación determinada por una regulación basada en el control y que concibe la colaboración de un modo restringido y unidireccional, reforzando la preeminencia del operador público sobre el privado.

### **La articulación de la relación entre la seguridad pública y la seguridad privada**

Para finalizar esta reflexión dedicada a cómo la naturaleza que se atribuye a la seguridad privada afecta la relación que se establece entre esta y la dimensión pública de la seguridad, vamos a centrarnos en uno de los caracteres esenciales de la seguridad privada en Colombia, al que ya hemos hecho referencia, y que, además de ayudarnos a entender cómo se concibe la acción privada de la seguridad, nos va a proporcionar una perspectiva esencial acerca de la relación entre ámbito público y ámbito privado.

Nos referimos a la orientación preventiva que la regulación otorga a la seguridad privada. Algo que ocurre de manera literal en Colombia, pero que no es exclusivo de este país.

La finalidad preventiva del servicio de seguridad privada la encontramos, como ya hemos señalado, en lugar preeminente de los textos normativos colombianos; está recogida en los artículos que definen las acciones y servicios de vigilancia y seguridad

---

<sup>31</sup> La única norma en la que apreciamos voluntad de colaboración recíproca entre la seguridad pública y los operadores privados, mediante el establecimiento de una delimitación funcional bien definida, es el Código de Policía aprobado por la Ley 1801 de 29 de julio de 2016. De este modo, en el artículo 58 parágrafo 1º, cuando regula acerca de la provisión de seguridad de las aglomeraciones de público no complejas, establece que la seguridad interior y exterior del evento será responsabilidad de los organizadores debiendo recurrir a la contratación privada de la misma. De igual forma, aunque con un matiz más completo, en el artículo 62 se asigna a la seguridad privada la provisión de la seguridad interna y externa de las actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, añadiendo un elemento que apunta a la colaboración con la fuerza pública al prever la posibilidad de que designen una persona específica que sirva de enlace con la autoridad policial para el caso de que se produzcan contravenciones.

privada, determinando que serán actividades tendientes a prevenir, disminuir y disuadir las amenazas que puedan afectar al objeto de protección<sup>32</sup>. Y se insiste en la finalidad preventiva a lo largo de los artículos contenidos en los textos y, principalmente, en aquellos que recogen los principios, deberes y obligaciones que rigen la prestación.

Así, recordamos que el artículo 73 del Decreto 356 de 1994, dedicado al objetivo de la vigilancia y seguridad privada, no deja lugar a dudas cuando determina que “la finalidad de los servicios de vigilancia y seguridad privada, en cualquiera de sus modalidades, es la disminuir y prevenir las amenazas”.

Y son varios los numerales del artículo 74 —que recoge los principios, deberes y obligaciones— en los que se reitera la referencia a la prevención como la finalidad esencial de los servicios<sup>33</sup>.

La convicción del poder público y el legislador respecto a que la labor de los servicios de seguridad privada es eminentemente preventiva se mantiene en los últimos tiempos, lo que se evidencia en las referencias continuas que incluyen documentos más recientes como son la Resolución 2946 de 2010<sup>34</sup> y el Proyecto de ley 195/2016C<sup>35</sup>.

Tal y como hemos señalado con anterioridad, la atribución preeminente de este rasgo a la vertiente privada de la seguridad se da también en otras legislaciones.

Aquella que estamos tomando como referente para el análisis en este trabajo, la española, afirma en el apartado I del preámbulo de la vigente ley de seguridad privada que “la existencia de la seguridad privada se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles y riesgos, peligros o delitos” (Ley 5/2014, p.28975).

Lo que más nos interesa en este punto es evidenciar como la finalidad preventiva es un pilar fundamental en la articulación de la relación entre la seguridad pública y la seguridad privada.

Esto, que en la legislación española viene determinado por la incorporación de las directrices de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 que concibe toda función

---

<sup>32</sup> Decreto 356 de 1994. Artículo 2. Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada.

Decreto 2187 de 2001. Artículo 1. Acciones esenciales de la vigilancia y seguridad privada y artículo 2. Vigilante y Escolta de Seguridad.

<sup>33</sup> Decreto 356 de 1994. Artículos 74.6 y 74.10.

<sup>34</sup> La Resolución 2946, de 29 de abril de 2010, insiste en el carácter preventivo de la seguridad privada en los numerales 3, 4, 8 y 10 del artículo 40, dedicado a los deberes.

<sup>35</sup> El Proyecto de Ley, denominado 072/2014S en el Senado y 195/2016C en el Congreso, prácticamente calca en su artículo 1 el artículo 73 del Decreto 356 de 1994 e incluye la Prevención entre los términos definidos en su artículo 2º (artículo 2. 21).

preventiva como esencial para el mantenimiento del sistema de seguridad nacional; conectando la labor eminentemente preventiva que la ley otorga a las actividades de seguridad privada con el mantenimiento y la promoción de la seguridad pública (Sánchez Díez, 2016a), en Colombia debemos argumentarlo para justificar el porqué de nuestra afirmación.

Partimos del trabajo de Torrente Robles (2016) dedicado al análisis de la seguridad privada y tomamos su tesis referente a que los estamentos policiales suelen estar más orientados a la reacción que a la prevención y que el producto fundamental que vende la vertiente privada es la prevención.

Y, aunque él mismo reconoce que la primera afirmación debe matizarse con base en la orientación comunitaria de algunos cuerpos policiales (Torrente Robles, 2016, p. 12), mantiene que el sector privado recurre más a las estrategias preventivas y el público a las reactivas (Torrente Robles, 2016, p. 62), lo que considera justificado por ser las fuerzas públicas de seguridad agentes al servicio de una concepción de seguridad muy vinculada a la capacidad coercitiva del Estado vinculada a la justicia penal que gira en torno a la culpa y el castigo, pero no tanto a la prevención.

Encontramos en la regulación colombiana elementos que nos llevan a considerar que el regulador nacional no está muy alejado de esta percepción.

Por un lado tenemos la reiterada insistencia en justificar el recurso al operador privado con base en la incapacidad del poder público de lograr una provisión completa y eficaz del servicio público seguridad<sup>36</sup>, lo que no haría descabellado concluir que el

---

<sup>36</sup> Nos referimos a reflexiones de personalidades tan relevantes como el viceprocurador general de la Nación, Dr. Eduardo Montealegre Lynett, que en el Concepto aportado a la sentencia de la Corte Constitucional C-572 de 1997 afirma que “ante la insuficiencia del Estado para prestar la seguridad que los habitantes requieren, el permanente estado de indefensión de la población, y el derecho que se tiene a una legítima defensa frente a agresiones ilegítimas, justifica la creación de cooperativas, grupos especiales y servicios de vigilancia que permitan a los particulares asumir una función que, si bien le corresponde al Estado, éste no ha podido ejercer plenamente: el control de la seguridad nacional”.

O la opinión vertida por la primera vicepresidenta del Senado, Nidia Marcela Osorio, que —en una entrevista concedida a Luis Fernando García Forero (Prensa- Senado) el 1 de diciembre de 2015— puntualiza a la afirmación del periodista:

“PS: Se entiende que el Estado tiene el monopolio de las armas.

NMO: Así es, pero ante la imposibilidad de prestar un servicio 100% efectivo, lo pueden hacer empresas privadas, pero debidamente reguladas”.

Nidia Marcela Osorio, con anterioridad, afirma también que “estas empresas —las de seguridad privada— han surgido debido a la incompetencia del Estado de garantizar la seguridad a los ciudadanos”, en el apartado de Prensa del Senado. Columna, I., Comisión Segunda busca reglamentar la Vigilancia y Seguridad Privada en el país, Bogotá D.C., marzo 25 de 2015 (Prensa Senado).

Estado decide aprovechar las potencialidades de los actores privados en aquella área en la que los considera más competentes para reforzar la labor preventiva de la fuerza pública que, aunque se ha intentado intensificar desde finales del siglo pasado y principios del actual con diferentes iniciativas<sup>37</sup>, ha sido tradicionalmente menos atendida en razón de las exigencias de intervención y actuación, una vez concretada la amenaza, que determinaba la situación general de la seguridad pública en el país.

El recurso a los servicios privados se justificaría en que estos serán destinados a labores preventivas que liberarán a los agentes públicos de la servidumbre de contribuir a la percepción de seguridad de determinados sectores, pudiendo centrarse en aquellas misiones que consideran más relevantes por exigir un mayor grado de capacitación y destreza de aquel con el que cuenta en la actualidad el grueso de los trabajadores de la seguridad privada.

Nos estamos refiriendo específicamente a objetivos como el perseguido a través de la implantación de las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana. El cuerpo de la Policía Nacional recurre a los operadores privados como elementos de recogida y transmisión de datos, aprovechando su presencia masiva en puntos muy determinados y ahorrándose realizar ese importante despliegue de observadores, reservándose el papel de análisis e interpretación de la información obtenida y, por supuesto, la misión de planificar la estrategia de actuación precisa y la capacidad de respuesta.

Y, por otro lado, encontramos en los textos normativos la vinculación de la finalidad preventiva a la advertencia de que todas las acciones deben realizarse “sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades”<sup>38</sup>.

Competencias exclusivas que, si nos retrotraemos unas páginas en este trabajo, encontraremos que hemos vinculado al mantenimiento matizado del monopolio del uso de la fuerza, muy vinculado con la actividad reactiva.

Siendo de tal manera que a la seguridad privada se le reserva la misión de prevenir amenazas a la seguridad de los particulares que tienen una inmediata repercusión en la

---

<sup>37</sup> Esfuerzos como el realizado por la Policía Nacional de Colombia, que ha emprendido un ambicioso proyecto en la línea de fortalecer su capacidad en materia de prevención, asumiendo un modelo vinculado a la llamada Policía Comunitaria plasmado en distintos programas como el Plan Nacional por Cuadrantes desarrollado por las Metropolitanas de Policía, y para cuyo fortalecimiento en el nuevo contexto securitario Ávila y Londoño (2017) realizan distintas propuestas en su libro *Seguridad y justicia en tiempos de paz*.

<sup>38</sup> Artículos 73 y 74.2 del Decreto 356 de 2014, artículo 40.3 de la Resolución 2946 de 2010 o artículo 1 del Proyecto de Ley 195/2016C.



seguridad colectiva (cuando menos en su vertiente subjetiva, aquella que conocemos como percepción), mientras que la seguridad pública asume una finalidad preventiva genérica, más vinculada a la planificación y diseño de estrategias, y la competencia exclusiva en el campo de la reacción<sup>39</sup>.

De este modo podemos concluir que la seguridad privada se considera parte integrante de la seguridad pública por la transcendencia esencial que para esta puede tener toda acción preventiva, al considerarse una capital fuente de información de la fuerza pública y una adecuada barrera de contención de actividades delictivas en el ejercicio de una función eminentemente disuasoria<sup>40</sup>.

### Conclusión

Las conclusiones extraídas a lo largo de este apartado acerca de la naturaleza que en Colombia se atribuye a la seguridad privada y acerca de cómo es la relación que se establece entre los dos ámbitos y sus actores, nos permiten esbozar cuáles son las características del modelo regulatorio de la seguridad privada en Colombia.

Recurriendo como referencia a la clasificación que Tina Weber realiza en su estudio de 2001 (Weber, 2001, citado por Torrente Robles 2016, pp. 28-29) relativo a la regulación de la seguridad privada en la Unión Europea, podemos establecer una línea

---

<sup>39</sup> Con la matización introducida con anterioridad al respecto de la previsión del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada que, además de prevenir, permite a los operadores privados actuar para detener la concreción de las amenazas, lo que hemos interpretado como una habilitación legal a estos para el uso de la fuerza y la reacción meramente defensiva.

<sup>40</sup> Introducimos por primera vez en este punto un término que, a pesar de aparecer en las normas (artículo 74.10 del Decreto 356 de 1994 o artículo 40.1 de la Resolución 2946 de 2010), hemos evitado en el discurso puesto que entendemos que, aunque en la regulación aparece como un término prácticamente sinónimo a la prevención, sus connotaciones son esencialmente distintas. Queremos señalar aquí únicamente, que lo que la normativa describe como prevención no es sino mera disuasión (actividad destinada a dificultar la concreción de los riesgos que puede provocar una amenaza, que está muy lejos de la labor de eliminación o control de la amenaza en sí, a través del trabajo sobre las causas o factores que la provocan, que supone la genuina prevención). Distinción esencial en la que insiste García-Pablos de Molina (2005) en las distintas ediciones de su manual de *Criminología*.

que va desde lo que consideraríamos un modelo de regulación mínima, con requisitos de entrada al mercado poco exigentes y principalmente de carácter financiero, hasta una regulación máxima con estrictos controles destinados a fiscalizar la actividad de las empresas, sistemas de licencias y habilitaciones tanto de las empresas como del personal y requisitos mínimos de formación.

Colombia, al asumir una seguridad privada que se considera parte integrante de la seguridad pública (lo que determina su subordinación a esta y la primacía del ámbito público, características reflejadas en el intenso control ejercicio por parte del Estado sobre los servicios de seguridad privada) tiene una normativa en la que encontraremos los elementos propios de las regulaciones más estrictas (como un órgano con amplias e intensas capacidades de investigación y fiscalización sobre las empresas, un preceptivo sistema de autorizaciones previas y licencias, un programa de carnetización de los trabajadores o un tutelado sistema de capacitación y formación) combinados, sin embargo, con dos de los elementos definitorios del modelo específico y particular de los países nórdicos, como son la gran implantación social de los servicios privados y las pocas restricciones para actuar en espacios públicos.

De esta manera, Colombia asume un modelo en el que destacan características del llamado modelo integracionista (1. El Estado otorga las concesiones que habilitan para el ejercicio de las actividades, limita el número de empresas y agentes a través de la concesión de licencias y supervisa su actuación, 2. La policía tiene la hegemonía y el control sobre el mantenimiento de la seguridad y el orden público) con una mayoría de elementos propios de un modelo de dirección o control a distancia (1. Regulación exhaustiva, 2. Relación vertical de subordinación, 3. La seguridad privada acepta controles para poder prestar sus servicios, 4. Debe mantener su actividad con profesionalidad y respeto a los derechos fundamentales)<sup>41</sup>, a través del cual el Estado tiene la posibilidad de extender su capacidad de intervención en la esfera jurídica de los ciudadanos, alentando la creación de actividades y servicios de seguridad que, aunque no prestará a través de sus efectivos, serán controlados por estos y tendrán la obligación de colaborar y contribuir con su misión.

---

<sup>41</sup> Según la descripción que establece el profesor García-Pablos en la página 143 de su artículo de 2014 “El proceso de privatización de la seguridad”.

### Referencias bibliográficas

- Acosta Gallo, P. (2014). *Derecho a la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*. Valencia: Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), “Criminología y educación social”. Tirant serie menor.
- Ávila, A. y Londoño, J. E. (2017). *Seguridad y justicia en tiempos de paz*. Bogotá: Debate, Penguin Random House Grupo Editorial.
- García-Pablos de Molina, A. (2005). *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- García-Pablos de Molina, A. (2014). "El proceso de privatización de la seguridad". En: Ferreira Maciel, A., Serrano Gómez, A. y Marlice Madlener, S. (Coods.) *Estudos de Direito Penal, Processual e Criminologia em Homenagem ao Prof. Dr. Kurt Madlener* (pp.139-152). Brasilia: Justica Federal.
- Gil Barrera, R. (2017). *Las fuentes del derecho en Colombia y criterios auxiliares de la actividad judicial*. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.
- Izquierdo Carrasco, M. (2009). "Aspectos del dilema seguridad pública-seguridad privada: el reparto de funciones". En: VV.AA. *Seguridad Pública-Seguridad Privada. ¿Dilema o concurrencia?* (pp. 27-38). Madrid: Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad.
- Martín Rebollo, L. (1982). De nuevo sobre el Servicio Público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica, *Revista de Administración Pública*, 100-102 (3), 2471-2542, (<https://goo.gl/VMzA19>)
- Montaña Plata, A. (2002). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palomar Olmeda, A. (2014). "Marco general de la seguridad privada". En: Palomar Olmeda (Dir.), *Comentario a la Ley de Seguridad Privada* (pp. 19-62). Pamplona: Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. (2008). *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ridaura Martínez, M. J. (2015). *Seguridad privada y derechos fundamentales. La nueva Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez Diez, I. E. (2016a). *Evolución de la concepción de la seguridad. Contribución de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y las Reformas legislativas de la X Legislatura*. Lisboa: Juruá Editorial.
- Sánchez Diez, I. E. (2016b). *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y las reformas legislativas en materia de seguridad de la X. Legislatura. Su contribución a la adopción de una nueva concepción de seguridad en España*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Torrente Robles, D. (2016). *Análisis de la seguridad privada*. Barcelona: Editorial UOC, (edición digital epub).
- Terrón Santos, D. (2017). *La regulación de los servicios privados de seguridad (Dirección, gestión e investigación: la nueva seguridad)*. Pamplona: Aranzadi.
- Velázquez López, F. J. (2009). *La seguridad privada en el sistema de seguridad pública*. En: VV. AA. *Seguridad pública-seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?* (pp. 17-24). Madrid: Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad.
- Weber, T. (2001). *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union*. Bruselas: Confederación Europea de Servicios de Seguridad.

### Documentos institucionales

- Departamento de Seguridad Nacional. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Un proyecto compartido (2013). Madrid: Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España.
- Policía Nacional y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (2008). *ABC de la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana*. Bogotá: Policía nacional y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Policía Nacional. (2011). *Poder, función y actividad de Policía*. Cartilla n.º 5, 2011, 3.<sup>a</sup> ed. Programa Departamentos y municipios seguros. Bogotá: Policía Nacional.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2012). *Manual de doctrina 2012-2013* (2012). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

### Legislación

- Constitución Política de Colombia (CPC). Artículo 2, artículo 217, artículo 218 y artículo 365. 4 de julio de 1991 (Colombia).
- Código de Procedimiento Penal (CPP). Ley 906 de 2004. Artículo 67. 31 de agosto de 2004 (Colombia).
- Código Nacional de Policía y Convivencia. Ley 1801 de 2006. Artículo 58 y artículo 62. 29 de julio de 2016 (Colombia).

Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. 12 de agosto de 1993. D.O. 40.987 de 12 de agosto de 1993. (Colombia).

Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE núm. 83, de 5 de abril de 2014. (España).

Decreto 2203 de 1993. Por el que se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional. 2 de noviembre de 1993. D.O. 41.104 de 5 de noviembre de 1993. (Colombia).

Decreto 2535 de 1993. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos. 17 de diciembre de 1993. D.O. 41.142 de 17 de diciembre de 1993. (Colombia).

Decreto 356 de 1994. Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. 11 de febrero de 1994. (Colombia).

Decreto 2187 de 2001. Por el cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada contenido en el Decreto-Ley 356 de 11 de febrero de 1994. 12 de octubre de 2001. D.O. 44.598 de 30 de octubre de 2001. (Colombia).

Resolución 2852 de 2006. Por la cual se unifica el Régimen de Vigilancia y Seguridad Privada. 8 de agosto de 2006. D.O. 46.382 de 5 de septiembre de 2006. (Colombia).

Resolución 2946 de 2010. Por la cual se modifica el Régimen de Control, Inspección y Vigilancia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 29 de abril de 2010. D.O. 47.700 de 5 de mayo de 2010. (Colombia).

Proyecto de Ley 195/2016 C. Por la cual se regula el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia y se dictan otras disposiciones. (Colombia).

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-572/97. (Arango Mejía, Jorge y Martínez Caballero, Alejandro; 7 de noviembre de 1997).

Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-199/01. (Escobar Gil, Rodrigo; 21 de febrero de 2001).

- Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-760/02. (Vargas Hernández, Clara Inés; 17 de septiembre de 2002).
- Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-995/04. (Cepeda Espinosa, Manuel José; 12 de octubre de 2004).
- Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-123/11. (Palacio Palacio, Jorge Iván; 1 de marzo de 2011).
- Tribunal Constitucional de España. Sentencia 148/2000, de 1 de junio. (Casas Baamonde, María Emilia; 1 de junio de 2000).
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea. Sentencia Reyners, de 21 de junio de 1974.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia Comisión/España, de 15 de marzo de 1998.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia Comisión/España, de 29 de octubre de 1998.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia Comisión/Bélgica, de 9 de marzo de 2000.