

con lo previsto en los artículos 25, 26, 58, 83, 84, 89, 136, 150, 158, 165, 169, 333, 334 y 336 de la Constitución Política. Para sustentar su dicho, propuso nueve cargos de inconstitucionalidad.

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

3. **Corrección de la demanda** El 25 de abril de 2022, dentro del término de ejecutoria del auto que inadmitió la demanda, el accionante formuló la correspondiente corrección. Presentó copia de su documento de identidad con lo cual subsanó la deficiencia formal advertida. Preciso que a su entender la ley desconoce los artículos 25, 26, 58, 83, 84, 158, 333, 334 y 336 de la Constitución. Respecto de las deficiencias sustantivas, aclaró que sus reparos se refieren a la totalidad de la Ley 2181 de 2021. Además, corrigió los cargos primero, segundo, tercero, séptimo y noveno.

4. **Auto mixto de admisión y de rechazo** Mediante Auto del 10 de mayo de 2022, fueron admitidos los cargos primero (vulneración de los artículos 25 y 26 de la Constitución), y noveno (desconocimiento de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución) de la demanda, cuyo objeto se restringía a los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021. Los cargos cuarto, quinto, sexto y octavo no fueron subsanados, de manera que fueron rechazados. A pesar de haber sido subsanados, los cargos segundo, tercero y séptimo fueron rechazados por no cumplir con los requisitos sustantivos requeridos por la jurisprudencia.

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

6. **Rechazo recurso de súplica** Por medio del Auto 750 del 2 de junio de 2022, la Sala Plena rechazó por extemporáneo el recurso de súplica. Siguiendo lo establecido en el numeral 1ª del artículo 50 del Acuerdo 02 de 2015, el recurso de súplica debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia que rechaza la demanda. El término de ejecutoria del Auto del 10 de

mayo de 2022 que rechazó los cargos segundo, tercero y séptimo de la demanda transcurrió los días 13, 16 y 17 de mayo de 2022 y el recurso de súplica se presentó el 18 de mayo de 2022. De manera que el recurso fue presentado un día después de haberse cumplido el término de ejecutoria, por consiguiente, este no cumplió con el requisito de oportunidad.

A. Normas demandadas

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

“Ley 2181 de 2021
(31 de diciembre)³

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

B. La demanda

8. Como contexto para la formulación de los cargos, el actor se refirió a la industria de la vigilancia y la seguridad privada y sus diferencias con la gestión de riesgos. Para sustentar su punto, señaló que antes de la expedición de la Ley 2181 de 2021, solo las empresas y personas que proporcionaban servicios relacionados con la industria de la vigilancia y seguridad privada debían contar con licencia expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Especificó que las

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

empresas que realizan auditoría, consultoría, asesoría o investigación en gestión integral de riesgos en términos generales no requerían tal autorización. Alegó que, a partir de la Ley 2181 de 2021, todas las personas naturales o jurídicas que quieran participar en el proceso de gestión de riesgos, deben contar con autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.⁴

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

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

11. En tercer lugar, alegó que la Ley 2181 de 2021 parte de una confusión respecto de lo que se entiende como análisis de riesgo en el programa de la DIAN de Operador Económico Autorizado (OEA) y el análisis de riesgo en general. El programa de OEA responde a una iniciativa de control aduanero internacional. Al respecto, alegó

⁴ Expediente electrónico. Demanda. Folio 15.

⁵ Expediente electrónico. Demanda. Folio 15.

que el hecho de que la DIAN haga uso de la palabra “seguridad” en sus requisitos no significa que se refiere a asuntos de seguridad privada en los términos de lo vigilado por la Superintendencia. Por lo tanto, considera que *“se ha creado erróneamente en el imaginario popular la idea de que solo las empresas de vigilancia y seguridad privada y sus miembros acreditados, cualquiera que sea su profesión o competencia, son los únicos idóneos para realizar las diversas tareas que impone la Gestión de Riesgos, creyéndose erróneamente que la Gestión de Riesgos es un tema subordinado de la vigilancia y seguridad privada cuando en realidad es todo lo contrario. (...) Por ello es inaudito que, a partir de la aparición de la ley 2181 de diciembre del año 2021 empresas avaladas por la SVSP pretendan crear un monopolio con estas argucias y argumentaciones y que lleguen al colmo de ejercer coacción, presión o amenazas sobre empresas no vigiladas por la SVSP con pseudo (sic) argumentaciones ‘jurídicas’ a fin de hacer prevalecer estos supuestos mandatos y ganar para sí todos los contratos de temas que no son de vigilancia y seguridad privada sino de la Gestión de Riesgos (...)”*⁶

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

13. Además, indicó que no es claro el ámbito de aplicación de la norma. En principio, esta recae sobre las empresas del sector de vigilancia y seguridad privada que tengan licencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a las personas naturales que tengan acreditaciones y a las entidades que estén sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Sin embargo, a su entender, el ámbito de aplicación de la norma se amplía cuando el artículo segundo demandado se refiere a todas las personas naturales y jurídicas relacionadas de manera directa e indirecta en la gestión de riesgos. En ese aparte no se hace distinción entre las entidades adscritas a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y las que no, y tampoco se aclara a qué tipo de certificaciones públicas o privadas que requieren “evaluaciones, análisis de riesgos” se refiere. Indicó que la falta de claridad de la norma, ha sido fundamento para que entidades públicas exijan la licencia a las empresas que participan en licitaciones para proveer cualquier servicio relacionado con la gestión de riesgos, aun cuando no se trate de temas de seguridad.

⁶ Expediente electrónico. Demanda. Folio 22.

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

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

16. Agregó que el artículo 6 de la ley acusada desconoce el derecho al trabajo “*al dejar sin fundamento las credenciales como auditores consultores e investigadores expedidas por la propia SVSP*”⁸ y “*obligar a las empresas públicas y privadas a que solo pueden contratar servicios de gestión de riesgos con las empresas sometidas a la SVSP bajo la figuración de que los nuevos temas introducidos a manera de micos en la precitada ley (artículos tercero, cuarto y quinto) son de exclusiva realización por los vigilados y acreditados por la SVSP.*”⁹ De igual forma se desconoce la libertad de escoger profesión u oficio porque “*la ley 2181/21 establece como únicos dignos de realizar las labores de gestión de riesgos, incluidas a manera de micos en dicha ley, a las empresas acreditadas ante la SVSP y a sus miembros asimismo acreditados dejando por fuera de este campo de trabajo a miles de profesionales en gestión de riesgos.*”¹⁰

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

⁷ Expediente electrónico. Demanda. Folio 40.

⁸ Expediente electrónico. Demanda. Folio 42.

⁹ Ibid.

¹⁰ Expediente electrónico. Demanda. Folio 43.

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

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

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

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

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

22. Respecto de la presunta vulneración al artículo 334, argumentó que *“la Ley 2181 de 2021, procura que toda persona natural o jurídica, cuyo objeto social sea*

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

¹³ Expediente electrónico. Demanda. Folio 20.

¹⁴ Expediente electrónico. Demanda. Folio 37.

el prestar servicios de consultoría, asesoría o investigación en análisis o gestión de riesgo se encuentre registrada y cuente con una licencia otorgada por la Supervigilancia, con la finalidad de crear un monopolio en cabeza de la misma Superintendencia. Sin embargo, pretender que exista un monopolio de los servicios de protección, gestión de riesgos y demás temas libres de consultoría o asesorías o investigaciones por el Estado, es desconocer las disposiciones constitucionales e incurrir en un lamentable anacronismo.”¹⁵

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

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

C. Intervenciones y conceptos

25. Mediante el Auto del 10 de mayo de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ordenó comunicar de manera inmediata, por medio de la Secretaría General, la iniciación de este proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, si lo consideran oportuno, dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la antedicha comunicación, presentaran directamente o por intermedio de apoderado, escrito en que expusieran las razones que justificaran la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

¹⁵ Ibidem, p. 47.

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

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

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

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

a) Intervención ciudadana y conceptos en los cuales ~~solicita~~ solicita la exequibilidad

i) Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez y COSINTE LTDA.

29. El 13 de julio de 2022, la ciudadana Camila Julieta Gutiérrez Bermúdez, actuando en nombre propio y como representante legal de la sociedad COSINTE LTDA solicitó la declaratoria de **exequibilidad** de los artículos 6 y 7 de la Ley 2181 de 2021. La interviniente advirtió que la Ley 2181 de 2021 nació de la necesidad de establecer una “*cultura de cumplimiento y acciones relevantes en relación con el Sistema de Gestión de Riesgos*”¹⁸ en respuesta a las recomendaciones proferidas por

¹⁷ En este acápite se citan fragmentos de las intervenciones y conceptos disponibles en la página institucional de la Corte en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2022-11-08&todos=%25&palabra=14742

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

organizaciones internacionales como la OCDE, OMA y OMC. Agregó que la Ley 2181 de 2021 ha sido un instrumento esencial en la actualización del Estatuto de Seguridad (Decreto 356 de 1994).

30. A continuación, presentó sus argumentos respecto de la exequibilidad de los artículos 25, 26, 333, 334 y 336 de la Constitución. Primero, sostuvo que el derecho al trabajo es un derecho humano, que implica que las personas deben tener oportunidades para desarrollar actividades con las que puedan obtener un medio para su subsistencia. Sin embargo, cuando el oficio implica un riesgo social, el legislador podrá válidamente reglamentarlo y exigir que sobre este haya actividades de inspección, control y vigilancia. Para que la reglamentación sea legítima, y no constituya una restricción arbitraria e inequitativa, debe ser razonable y proporcionada.¹⁹ Alegó que ningún aparte del artículo 6 acusado limita el derecho al trabajo de las personas naturales. Concretamente, indicó que este *“lo que hace es dar una orden de carácter general, abstracta e impersonal, para que se diferencie de manera clara lo que es una habilitación legal a una persona natural, de la habilitación que se otorga a una persona jurídica, relacionando esta orden con cada uno de los riesgos que implica el haber otorgado la licencia en cada caso.//Ahora lo que realmente ordena el artículo sexto de la ley 2181 de 2021-actuando dentro de la capacidad legislativa propia del Congreso de las democracias- es que, siendo diferentes los requisitos para habilitar a una persona natural como consultor, asesor o investigador en seguridad privada, de los que se le exigen a una persona jurídica para ejecutar las mismas actividades, los roles que se puedan desempeñar también tengan algún diferencial. Estos son límites razonables y proporcionales, si se entiende lo razonable como lo que está de acuerdo con la lógica y lo proporcional con la equidad”*²⁰ No obstante, reconoció que *“sí impone una obligación para que dos habilitaciones legales, obtenidas con diferentes requisitos, no puedan ser equiparadas para el desarrollo de las actividades a desarrollar”*.²¹

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

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

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

²¹ Ibidem, p. 12.

iniciativa privada. Por lo anterior, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

ii) Asociación Colombiana de Seguridad ASOSEC

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

33. Respecto del segundo cargo admitido, indicó que la exigencia de licencia o permiso emitido por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a las empresas de seguridad para la prestación de los servicios de consultoría, asesoría e investigación, no constituye una afectación al modelo de economía social de mercado. Al respecto, citó la Sentencia C-032 de 2017, en la que la Corte dictaminó que la economía social de mercado reconoce que la iniciativa privada es el motor de la economía, pero que esta puede ser limitada razonable y proporcionalmente con el fin de cumplir fines constitucionalmente valiosos. Concluyó que “[a]dvertimos que el planteamiento del demandante resulta errado a la luz de la interpretación de la CP, por cuanto el texto del Artículo 7 de la Ley 2181 de 2021 no impone una carga a las personas que se desempeñan de manera general en el universo de la gestión de riesgos, sino únicamente en aquellos eventos establecidos en el marco de la Ley demandada, exclusivamente para las personas jurídicas que se encuentren vigiladas por la Supervigilancia.//De suerte que, lo aquí mencionado, no cobija a las personas naturales y a las personas jurídicas que se desempeñan en el mundo de la gestión de riesgos, sino que la regulación está enfocada a las personas que, encontrándose en el espectro de relacionamiento de vigilancia ante la Supervigilancia, deban contar con la respectiva autorización exclusiva y vigente de la entidad.”²³

iii) Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

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

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

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

35. Para sustentar su afirmación, se refirió a los antecedentes y finalidad de la norma. Indicó que la Organización Mundial de Aduanas desarrolló un programa internacional para estandarizar procesos de seguridad para sus miembros. Este programa se adoptó por el gobierno nacional en la Circular 006 de 2016 de la DIAN. En esta se fijaron los “*Requisitos mínimos de seguridad para asociados de negocio*” adoptando lo establecido por la OMA y se introdujeron los requisitos que debe cumplir cualquier asociado de negocio²⁴ para la acreditación, implementación y funcionamiento de medidas de control y seguridad como Operador Económico Autorizado.

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

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

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

para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, lo anterior, en virtud con lo establecido por el artículo 9 de la Constitución Política de Colombia.”²⁶

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

b) Intervención de ciudadanos de la Universidad Libre, que solicitan la exequibilidad condicionada de la norma

38. El 18 de julio de 2022, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros integrantes del Observatorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las normas acusadas bajo el entendido que la *“norma no aplica para aquellas personas y empresas que desempeñan actividades que se encuentran por fuera de las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.”²⁷*

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

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

²⁶ Ibidem.

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

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

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

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

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

44. No obstante, advirtieron que la norma no se restringe a las actividades relacionadas con los OEA. Reseñaron que *“el artículo segundo especifica que no importa si se encuentran involucradas de manera indirecta en las evaluaciones,*

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

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

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

c) Intervención oficial del Ministerio de Justicia y del Derecho que solicita la inhibición y en subsidio la exequibilidad

47. El 11 de julio de 2022, el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia intervino y solicitó que la Corte se declare inhibida para pronunciarse respecto de los cargos admitidos por ineptitud

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

²⁹ Ibidem, p. 14.

³⁰ Ibidem, p. 15.

sustantiva de los mismos. De manera subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad de la Ley 2181 de 2021.

48. Luego de exponer los requisitos establecidos por la jurisprudencia para la procedencia de una acción de constitucionalidad, concluyó que la demanda no es clara, cierta y argumentada respecto de la vulneración de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política. A su entender, el actor no demostró con suficiencia por qué exigir una licencia por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es un límite desproporcionado e irrazonable para el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones estables, en especial si se tiene en cuenta que el artículo 3° del Decreto Ley 356 de 1994, establece que todas las actividades de vigilancia y seguridad privada deben contar con permiso de la mencionada Superintendencia. Agregó que en el cargo por la presunta vulneración de los artículos 333, 334 y 336 de la Constitución, el actor no desarrolló cómo la norma en cuestión afecta la libre competencia, la libertad económica y permite que haya un monopolio por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por lo anterior, solicitó desestimar el cargo por carecer de suficiencia, certeza y claridad.

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

50. En segunda medida, señaló que el legislador tiene amplia libertad de configuración normativa para regular el ejercicio de profesiones u oficios. Para sustentar tal afirmación citó la Sentencia C-530 de 2015, en la cual la Corte se pronunció respecto de la validez de limitar o restringir un oficio que implique un riesgo social. Al respecto, indicó que le *“compete al Congreso fijar las reglas concretas para el ejercicio de una profesión u oficio, [esto] implica la adopción de ciertas restricciones, las cuales “encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1° y 2° de la*

³¹ Al respecto, mencionó i) la Ley 61 de 1993, la cual le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar el estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada; ii) el Decreto 2355 de 2006, el cual derogó al Decreto 2453 de 1993 y reglamenta la estructura orgánica de la SVSP, y iii) el Decreto Ley 356 de 1994, por medio del cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y reglamenta la prestación por particulares de servicios de vigilancia y seguridad privada.

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

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

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

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

53. El interviniente continuó refiriéndose a la exposición de motivos de la norma. Del debate resaltó que *“la necesidad de regular esta actividad, va encaminada a la disminución de actividades ilegales, tales como el contrabando; siendo de especial interés el narcotráfico”*³⁶. Recalcó que el Estado debe regular y fortalecer la

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

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

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

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

seguridad de la cadena logística, en especial indicó la necesidad de que las entidades involucradas en el proceso de certificación de los OEA estén debidamente vigiladas y cuenten con la autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

D. Concepto del Ministerio Público

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

55. Respecto del artículo 26 de la Constitución, recordó que este establece que toda persona es libre para escoger su profesión u oficio y faculta al legislador para establecer requisitos o títulos de idoneidad. A partir del último aparte del artículo, recordó que la Corte ha establecido que el Legislador puede i) exigir la debida certificación de idoneidad de quienes han de realizar una actividad que acarree un riesgo social, y, ii) establecer distinciones sobre cuándo se debe comprobar la idoneidad en las actividades que impliquen un riesgo social. No obstante, también ha aclarado que la reglamentación de las profesiones no puede privilegiar a grupos, sino que debe controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas sociales.³⁷

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

57. Continuó analizando las normas siguiendo los pasos de dicho juicio. Primero, estableció que la cadena logística se refiere al conjunto de actividades que se desarrollan en la importación y exportación de mercancías. Para asegurar la legalidad en el comercio estas actividades están sujetas a controles. En Colombia, en el marco de convenios suscritos por recomendación de la Organización Mundial del Comercio, la Organización Mundial de Aduanas, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se han adoptado mecanismos de certificación para facilitar el control aduanero. Uno de estos es la certificación de

comercialización y transporte de sus productos, lo cual pone en entredicho el Good Will de las empresas al desatender los parámetros normativos internacionales de seguridad en la cadena de suministro (Espinosa Acuña, 2019)."

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

Operador Económico Autorizado (OEA), que exige que se realicen rigurosas evaluaciones de seguridad y riesgos, con miras a evitar que la flexibilización de los controles aduaneros sean aprovechados para la comisión de conductas ilícitas. En el marco de lo anterior, nace la ley objeto de reproche.

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

59. Según su concepto, las fallas en la gestión de riesgos de seguridad en la cadena logística internacional son un motivo razonable para restringir el ejercicio de un oficio con exigencias de formalización, que no impiden su desarrollo *“si no que están dirigidas a que los prestadores de servicios de seguridad que pretendan contratar en el mercado de las compañías certificadas para el comercio internacional constituyan sociedades que, por su naturaleza, están sujetas a un régimen de vigilancia e inspección especial enfocado en asegurar la calidad.”*³⁹ Lo mismo ocurre, a su entender, con las exigencias contenidas en el artículo 7 acusado, por lo que las restricciones que afectan las libertades económicas son proporcionales.

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

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

³⁹ Ibidem, p. 5.

su entender esto permite que se reduzca la informalidad que “*generó las referidas fallas que afectaron el comercio*”.⁴⁰

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

E. Resumen de las intervenciones y conceptos

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

Intervención y/o concepto	Solicitud
COSINTE LTDA	Exequibilidad
Asociación Colombiana de Seguridad-ASOSEC	Exequibilidad
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Exequibilidad
Ministerio de Justicia y del Derecho	Inhibición/exequibilidad
Universidad Libre	Exequibilidad condicionada
Procuraduría General de la Nación	Exequibilidad

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

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

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

B. Análisis de la aptitud sustantiva de los cargos

65. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia⁴¹ y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.⁴² El ejercicio de esta acción, sin embargo, no está desprovisto de

⁴⁰ Ibidem, p. 7.
⁴¹ Esto en atención a lo previsto en los artículos 1, 2, 3 y 40.6 de la Constitución Política.
⁴² Artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

exigencias orientadas a garantizar (i)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-008 DE 2023

Expediente: D-14.742

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

Demandante: César Augusto Cardona Ortiz

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

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

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

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2022, el ciudadano César Augusto Cardona Ortiz presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los nueve artículos que integran la Ley 2181 de 2021². El actor señaló que las disposiciones demandadas son incompatibles

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

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