



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero de Estado ponente: Juan Manuel Laverde Alvarez

---

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre del dos mil veinticinco (2025)

**Número Único:** 11001-03-06-000-2025-00336-00

**Radicación:** 2545

**Referencia:** Facultades de la Policía Nacional y las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística en eventos deportivos con aglomeraciones de público (fútbol profesional)

El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que, en ejercicio de la función establecida en el artículo 112, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, emita concepto sobre la definición de responsabilidades entre la Policía Nacional, las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o logística, en eventos que involucren aglomeraciones de público, en los términos de las Sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018 de la Corte Constitucional.

#### I. ANTECEDENTES.

1. El ministro del Interior refiere que los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016-Código Nacional de Policía y Convivencia fueron objeto de demanda de inconstitucionalidad. Estas normas regulan la colaboración de la Policía Nacional en eventos con aglomeraciones en público y la participación de la seguridad privada en dichas actividades, y establece las responsabilidades de los organizadores y los límites de actuación de las autoridades. Su interpretación y aplicación fueron objeto de la Sentencia C-128 de 2018 de la Corte Constitucional.
2. Indicó que el artículo 52 de la Ley 1801 de 2016 disponía que la Policía Nacional podría colaborar en la intervención de actividades que implicaran aglomeraciones de público, tanto complejas como no complejas. Asimismo, el artículo 62 de la misma norma establecía que la seguridad interna y externa en este tipo de eventos era responsabilidad de los organizadores, quienes, en consecuencia, debían contratar empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresas de logística debidamente constituidas conforme a la normativa vigente.

3. Explicó que, la interpretación y aplicación de las normas mencionadas fueron objeto de análisis en la Sentencia C-128 de 2018 de la Corte Constitucional, en la cual se definieron los alcances de la intervención de la Policía Nacional en este tipo de eventos. En dicha decisión, se precisó que las disposiciones referidas no eximían a esta autoridad de su deber constitucional en materia de seguridad, sino que establecían una distribución de competencias entre los organizadores del evento y la fuerza pública.
4. Preciso que, si bien el objeto de la consulta se centra en la Sentencia C-128 de 2018, se evidencia una aparente contradicción con lo resuelto en la Sentencia C-223 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexecutable de varios artículos de la Ley 1801 de 2016, entre ellos los artículos 52 y 62. Dicha decisión se fundamentó en que, a juicio de la Corte, tales disposiciones vulneraban la reserva de ley estatutaria consagrada en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política. No obstante, la declaratoria de inexecutable fue diferida hasta el 20 de junio de 2019.

En este contexto, manifestó que resulta confuso que la misma Corte, en la Sentencia C-233 de 2017 haya declarado la inexecutable de los artículos 52 y 62 del Código Nacional de Policía y Convivencia, y en la Sentencia C-128 de 2018, haya realizado un análisis de fondo sobre los alcances de la intervención de la Policía Nacional en los eventos regulados por los mencionados artículos, y que, además, en la Sentencia C-128 de 2018, haya declarado la executable de las expresiones «De manera excepcional» y «podrá» del parágrafo 1º del artículo 52, así como las expresiones «podrá» contenidas en los incisos 3º y 4º del artículo 62 de la misma ley.

5. Advirtió que, ciertos eventos de aglomeración, como los partidos de fútbol profesional, generan un alto impacto social debido a la fuerte identidad colectiva y territorial que representan. Tal es su trascendencia que, entre los años 2004 y 2018, se registraron al menos 154 muertes asociadas a conflictos ocurridos en el marco de este tipo de espectáculos públicos.
6. En consecuencia, se ha suscitado un amplio debate entre la División Mayor del Fútbol Colombiano –DIMAYOR–, la Federación Colombiana de Fútbol y la Policía Nacional en torno al marco operativo para la gestión de la seguridad en los estadios del país. Este debate ha girado en torno a la definición de responsabilidades entre los actores involucrados —como los encargados de la acomodación, la seguridad privada y el mantenimiento del orden público—, lo cual ha obstaculizado la actualización del Protocolo de Seguridad por parte de la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.
7. En ese orden de ideas, concluyó que el objeto de la consulta consiste en esclarecer la interpretación adecuada de la Sentencia C-128 de 2018, con el fin de evitar decisiones erróneas que generen vacíos de seguridad que puedan derivar en graves afectaciones al orden público e incremento de los niveles de

violencia al existir incertidumbre sobre los límites de la intervención de la Policía Nacional y el alcance de la seguridad privada en eventos deportivos de gran magnitud con el fin de prevenir, con el fin de que pueda comprometerse la capacidad del Estado para garantizar un espectáculo seguro.

Con fundamento en lo antes reseñado, el ministro del Interior formuló las siguientes

## II. PREGUNTAS:

1. Teniendo en cuenta la discrepancia existente entre las sentencias C-223 de 2017 y C-218 de 2018, ¿cuál es el estado de la vigencia de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016?
2. ¿Quién debe ser el responsable de la seguridad en los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (fútbol profesional) a partir de lo dispuesto en la sentencia C-128 de 2018, y cómo debe ser ejecutado?
3. ¿Cuáles son las competencias de la Policía Nacional, de las empresas de seguridad privada y de las empresas de logística en los eventos de fútbol profesional o que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (Fútbol profesional), según la Sentencia C-128 de 2018?
4. ¿Cuál es la interpretación respecto del alcance de la Policía Nacional en la seguridad que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (Fútbol profesional) a la luz de la sentencia, considerando las responsabilidades a los organizadores? ¿Cuáles son los escenarios de riesgo para la convivencia y la seguridad ciudadana que justifican la intervención de la Policía Nacional o participación parcial?

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. Aclaración previa y delimitación del problema jurídico. Alcance de la función consultiva

En el contexto de los antecedentes mencionados, la Sala entiende que el núcleo esencial de la presente consulta se refiere a la aparente discrepancia e interpretación de las Sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018 proferidas por la Corte Constitucional y a la delimitación del alcance de las funciones constitucionales y legales de la Policía Nacional y de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística en los eventos que involucren aglomeraciones de público, como ocurre en los partidos del fútbol profesional colombiano.

Por lo anterior, y previo a la delimitación del problema jurídico, la Sala se referirá al alcance de la función consultiva frente a decisiones judiciales. Para esto, en primer lugar, hará una referencia a las providencias expedidas por la Corte Constitucional relacionadas en la solicitud de la consulta.

### 3.1.1 Sentencia C-223 del 20 de abril de 2017.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Jorge Keneth Burbano Villamarín, Jorge Ricardo Palomares García, Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón demandaron la inconstitucionalidad de los artículos 47, 48, 53, 54, 55 y 162 de la Ley 1801 de 2016, *Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*, por la eventual violación de los artículos 28; 37; 150, numerales 1 y 2; 152 literal a) y 153 de la Constitución Política, (Expediente D-11604). De igual manera las ciudadanas Edith Casadiego Ortega y María Nelcy Delgado Villamizar demandaron la inconstitucionalidad del artículo 162 (parcial), de la Ley 1801 de 2016, por la eventual vulneración de los artículos 28, 32, 250 numeral 2 y 315 de la Constitución Política, (Expediente D-11611).

La Corte declaró la unidad normativa de la totalidad del Título VI del Libro Segundo (artículos 47 a 75) de la Ley 1801 de 2016, en el sentido que dicho título contiene la regulación integral, completa y sistemática de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública pacífica; que dicha normativa refiere los elementos estructurales de esos derechos fundamentales, relacionados con los límites, las restricciones, las prohibiciones y los principios básicos de esos derechos, y que no existe una norma legal distinta a la Ley 1801 de 2016, que regule esos derechos.

Consideró que las normas del Título VI de la Ley 1801 de 2016, son inconstitucionales por la ausencia del procedimiento legislativo agravado que se exige para las leyes estatutarias, con violación de la reserva de ley dispuesta en la Constitución, respecto de una materia específica como es la regulación de derechos fundamentales. De la misma manera, para la Corte, el Título VI sobre el *Derecho de reunión*, artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 69, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75 de la Ley 1801 de 2016, consagraba la regulación integral de los derechos fundamentales de reunión y protesta pública pacífica, con incidencia sobre los derechos interrelacionados y concurrentes de libertad de expresión y los derechos políticos.

La sentencia precisó que las citadas normas versaban sobre el núcleo esencial, los elementos estructurales y los principios básicos de esos mismos derechos, en el sentido de haber consagrado límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afectan la estructura y los principios de tales derechos, lo que obligaba a que esa regulación se expidiera por los procedimientos de la ley estatutaria y no por los de la ley ordinaria, como en efecto sucedió, razón por la cual, declaró la inexecutable de las referidas normas, defiriendo los efectos de dicha declaración por un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del **20 de junio de 2019**, en los siguientes términos:

**Primero.** - Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 y 75, contenidos en el Título VI del Libro Segundo de la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*", por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política. Los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** se difieren en un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, **hasta antes del 20 de junio de 2019**

### **3.1.2 Sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018**

El ciudadano Jorge Fernando Perdomo Polanía, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda contra los artículos 52 (parcial) y 62 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia.

Expuso que la expresión «*podrá*» contenida en el párrafo 1º del artículo 52 y en los incisos 3º y 4º del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016, denota una facultad, potestad o posibilidad en el actuar de la autoridad de Policía para los casos excepcionales en los cuales esté en riesgo grave la seguridad ciudadana, el orden público y la convivencia pacífica en el marco de actividades que involucren aglomeraciones complejas.

Por lo tanto, indicó el accionante, la intervención de la Policía es apenas potestativa y complementaria vulnerando los artículos 2 y 218 de la Constitución, en tanto permite la desatención del deber constitucional de preservar el orden público y mantener la convivencia ciudadana, el cual es de obligatorio y de permanente cumplimiento. Máxime si se trata de situaciones excepcionales de grave afectación a la comunidad, sus dinámicas y bienes, lo cual podría perjudicar los derechos fundamentales a la vida e integridad personal (art. 11 C.P.) de los asistentes a dichos eventos, así como de los vecinos de los lugares donde se desarrollan, pues a pesar de que se trata de escenarios propicios para que se presenten episodios violentos que generen muertes y lesiones personales, la protección de la Policía no es obligatoria y, por ende, la entidad puede decidir no cumplir su misión.

Para el accionante, la consecuencia de facultar a la Policía Nacional para ejercer sus funciones constitucionales, se ve reflejada en el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 porque trasladan la responsabilidad en materia de seguridad a los organizadores de este tipo de eventos quienes si bien tienen una carga en materia de seguridad, no son los principales responsables del mantenimiento de la convivencia y el orden público, dado que ese rol le corresponde a la Policía Nacional. Manifestó que la norma cuestionada invierte las obligaciones constitucionales y les exige a los organizadores de estas actividades garantizar la seguridad general de la población que participa y de la que no. En este sentido, permite que la función de mantener el orden público y garantizar la convivencia ciudadana y la convivencia pacífica, que la Constitución consagró en cabeza de la

Policía de manera constante y principal (art. 2 y 218 C.P.), se traslade por designio legal a los organizadores.

La Corte, previamente a resolver de fondo, se pronunció sobre la cosa juzgada con relación a las normas demandadas, con el fin de examinar su operancia de la cosa frente a decisiones de inexecutable diferida. Preciso que la cosa juzgada puede ser<sup>1</sup>: i) *constitucional formal*, cuando ante la Corte Constitucional se pone en consideración el estudio de executable de un texto legal sobre el cual existe un fallo de constitucionalidad<sup>2</sup>; ii) *material*, cuando en un pronunciamiento jurisprudencial se estudio un contenido normativo similar al demandado pero la nueva controversia se enmarca en un texto legal diferente<sup>3</sup>; iii) *absoluta* que acaece cuando la decisión concluye que la norma demandada se estudio de conformidad con la totalidad de la Carta Política y en esa medida se impide la admisión de más demandas sobre el mismo texto normativo<sup>4</sup>; iv) *relativa*, cuando este Tribunal estudia la executable de un texto normativo únicamente a la luz de determinados cargos, motivo por el cual la disposición podrá ser abordada desde una nueva perspectiva constitucional.<sup>5</sup>

Con tal propósito cito la Sentencia C-088 de 2014 en la que dispuso que en asuntos donde se declara la inexecutable diferida, la norma sigue vigente, y puede producir efectos jurídicos por el término de dicho diferimiento, luego, sería posible analizar su inconstitucionalidad a la luz de una nueva acusación. De este modo, preciso que:

Existe una diferencia constitucionalmente relevante entre los vicios de una y otra naturaleza, y que en la hipótesis examinada, la verificación de una falencia procedimental no excluye, ni debe excluir, el examen por vicios de orden sustantivo, comoquiera que mientras las exigencias formales y procedimentales para la validez de una disposición legal, se establecen en función del principio democrático y del principio de publicidad, las segundas se orientan a la

---

<sup>1</sup> Ver sentencias C-043 y C-059 de 2018.

<sup>2</sup> Sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional formal esta Corporación ha sido clara en señalar que se presenta cuando se pretende poner en estudio la constitucionalidad de una norma sobre la cual existe un pronunciamiento previo. Se pueden consultar las sentencias C-190 de 2017, C-007 de 2016 y C-178 de 2014.

<sup>3</sup> En ese sentido, la sentencia C-190 de 2017 señalo que la cosa juzgada constitucional material se configura "cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido normativo, es decir, la norma en sí misma, es sustancialmente igual a aquel que se examina en una nueva ocasión".

<sup>4</sup> Sobre la figura la sentencia C-774 de 2001 explico que se presenta cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, tanto en su parte resolutoria como motiva, es decir, se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional. Se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-1024 de 2004, C-007 de 2016 y C-190 de 2017.

<sup>5</sup> La sentencia C-287 de 2014 explica que "(...) el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro "se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado".

protección y defensa de los principios y valores contenidos en el texto constitucional que no tienen un vínculo directo con aquellos.

Consideró que cuando a la luz de un examen procedimental la Corte decide mantener la norma cuestionada durante un periodo determinado ello no impide emprender una nueva revisión sustancial y bien, se declare su exequibilidad, caso en el cual permanecerá vigente hasta que se agote el lapso temporal fijado en el fallo inicial, o se declare inexecutable, caso en el cual deberá ser retirada del orden jurídico inmediatamente.

Indicó cómo, en la Sentencia C-009 de 2018, la Corte Constitucional conoció una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley 1801 de 2016, por vicios de procedimiento (reserva de ley estatutaria) y de fondo (principio democrático y pluralismo, entre otros) y, en aplicación de la regla expuesta, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-223 de 2017 respecto de los vicios de procedimiento pero, a su vez, decidió pronunciarse sobre los cargos de fondo al no encontrar configurada la cosa juzgada constitucional, ni formal ni material, con relación a los apartados de los artículos 52 parcial y 62 parcial de la Ley 1801 de 2016 toda vez que no se dio un pronunciamiento de fondo en el cual se hayan contrastado las disposiciones acusadas con los derroteros constitucionales invocados por el accionante.

La Corte, en la Sentencia C-128 de 2018<sup>6</sup> resolvió lo siguiente. Por su importancia se extrae la parte pertinente de la parte resolutoria:

**Primero. DECLARAR EXEQUIBLES** las expresiones “De manera excepcional” y “podrá” contenidas en el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016, en los términos de esta sentencia.

**Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE** de manera condicionada el inciso primero del artículo 62 de la Ley 1801 de 2016 “La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada y/o empresa de logística legalmente constituidas”, y las expresiones “podrá” contenidas en los incisos tercero y cuarto de la misma disposición, en el entendido de que en ningún caso esa situación subordinará a la Policía Nacional, la desplazará o relevará de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política

De lo expuesto, la Sala advierte que, frente a las cuatro preguntas formuladas por el Ministerio del Interior, **existen pronunciamientos judiciales expresos** emitidos por la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018, por lo que resulta necesario delimitar el alcance de la función consultiva para el asunto objeto de la consulta formulada.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 se trata de una sentencia con efectos ex nunc, de aplicación general, inmediata y hacia el futuro en cuanto la Corte Constitucional guardó silencio sobre los efectos de la decisión.

### 3.2. Alcance de la función consultiva.

A la Sala de Consulta y Servicio Civil no se le ha atribuido la función o emitir juicios de valor de las decisiones judiciales o emitir orientaciones a la ciudadanía.

Al respecto, debe indicarse que el artículo 237, numeral 3, de la Constitución Política le asignó al Consejo de Estado la función de actuar como cuerpo consultivo del Gobierno «en asuntos de administración».

A partir de lo anterior, la Sala ha considerado, de manera reiterada, que la función consultiva «constituye una herramienta constitucional de colaboración interinstitucional, destinada a que el Gobierno nacional pueda contar con un criterio jurídico objetivo e independiente para el cumplimiento óptimo de las tareas administrativas a su cargo. En tal sentido, la Sala de Consulta, con base en el ordenamiento vigente, conceptúa jurídicamente frente a asuntos o materias administrativas que el Gobierno debe resolver dentro de su autonomía para la buena marcha de la Administración»<sup>7</sup>.

Sin embargo, si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil forma parte del Consejo de Estado<sup>8</sup>, la función consultiva se encuentra claramente **diferenciada de la función jurisdiccional** que ejercen las diferentes secciones de la misma corporación. Por lo tanto, sin perjuicio de que, al emitir sus conceptos, además de apoyarse en la Constitución y en las leyes, la Sala tenga como referentes la jurisprudencia vigente sobre la materia que se trate, no le corresponde emitir juicios de valor sobre las sentencias expedidas por las secciones del Consejo de Estado o, en general, por otras autoridades judiciales, para el caso, las sentencias de la Corte Constitucional que resolvieron las acciones públicas de inconstitucionalidad contra algunas de las disposiciones contenidas en el Código de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.

El fundamento de esta limitación radica en que la función consultiva no puede interferir ni superponerse con la función judicial, y como en el caso, a la acción pública de inconstitucionalidad, ni afectar el principio de autonomía e independencia de los jueces. Además, emitir un concepto sobre un asunto o tema decidido por vía jurisdiccional, como en este caso, o que esté pendiente de pronunciamiento, podría implicar una afectación al principio de cosa juzgada, generar inseguridad jurídica y exceder la naturaleza no vinculante y general de los conceptos proferidos por esta Sala.

Dicho lo anterior, en el contexto de los antecedentes, de las preguntas formuladas por el Ministerio del Interior y de la aclaración previa mencionada, la Sala plantea el siguiente problema jurídico, advirtiendo que el concepto que se emite los abordará

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2047 del 16 de febrero de 2011. Reiterado en Concepto 2066 del 10 de agosto de 2011, y en Concepto 2098 del 3 de mayo de 2012.

<sup>8</sup> Artículo 34 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 14 de la Ley 2430 de 2024.

de manera general y abstracta, y a la luz de lo ya decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-128 de 2018:

¿Cuál es el alcance de las competencias de la Policía Nacional y de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística en los eventos de fútbol profesional o que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas, como ocurre en los partidos de fútbol que se realizan en los estadios o escenarios deportivos del país, a la luz del marco jurídico vigente, en razón a lo dispuesto en los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las Sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018?

Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: i) marco legal de la realización de espectáculos deportivos. Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y el Estatuto del Aficionado al Fútbol; ii) marco constitucional y legal de la Policía Nacional; iii) marco normativo y jurisprudencial de las empresas de vigilancia y seguridad privada. Decreto Ley 356 de 1994; iv) el principio de exclusividad de la fuerza pública.

**I. Marco legal de la realización de los espectáculos deportivos. Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. El Estatuto del Aficionado al Fútbol**

Con el fin de velar por la seguridad y la comodidad de las personas en los espectáculos deportivos y de coordinar la toma de medidas preventivas que impidan la perturbación de la normalidad deportiva y ciudadana, la Ley 1270 de 2009<sup>9</sup> creó la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol en Colombia como un organismo asesor del Gobierno nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en **la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad**, comodidad y convivencia en los espectáculos deportivos<sup>10</sup>.

Por considerarlo de la mayor relevancia para la consulta formulada se extraen los aspectos más relevantes de la exposición de motivos de la citada ley:

Aunque es claro que el presente proyecto de ley pretende normalizar todos los eventos deportivos en Colombia, también es claro que la situación tipo se presenta en los partidos profesionales de fútbol, razón por la cual, en muchos

---

<sup>9</sup> Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD, COMODIDAD Y CONVIVENCIA EN EL FÚTBOL.** Créase la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de políticas, planes y programas, así como en la ejecución de estrategias dirigidas a mantener la seguridad, comodidad y convivencia en la organización y práctica de este espectáculo deportivo. La Comisión tendrá su sede en Bogotá, D. C., estará bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia, quien contará con la asesoría y asistencia técnica del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes-.

aportes de esta exposición de motivos, se harán referencias a este deporte en particular, que esperamos sirvan de ejemplo para tipificar situaciones y encausar las discusiones que se generarán a partir de esta iniciativa legislativa.

La asistencia a competiciones deportivas y particularmente entre equipos profesionales de fútbol constituye una actividad importante en Colombia, como en muchas partes del mundo. La violencia que se suscita alrededor de los eventos deportivos en los cuales participan los hinchas no es un problema aislado, pues actualmente presenta características y causas que permiten explicar sus orígenes. Colombia no posee legislación específica para prevenir estos hechos, ni para judicializar los mismos, como sí existe en países más desarrollados deportivamente, como Brasil, Argentina, Inglaterra y España, entre otros.

Podemos decir que hay diferentes tipos de comportamiento entre las personas que asisten a espectáculos deportivos: en Brasil Reis (1998), los clasificó así: espectadores, torcedores (hinchas), torcedores uniformados y torcedores organizados (ultras). En Colombia se han venido formando las denominadas "barras bravas" quienes tomando el ejemplo de las de los equipos argentinos (y algunos ingleses), quienes han venido teniendo auge en los escenarios colombianos con sus cánticos, colorido y movimientos rítmicos que indudablemente son un bello espectáculo que engalana la fiesta del fútbol. Pero, al igual que lo ocurrido en España, Argentina, Brasil, Inglaterra y otros países, algunos de ellos han desvirtuado su esencia, pasando a ser protagonistas de hechos de violencia dentro y fuera de los estadios, inclusive en las vías por las cuales transitan, cuando los equipos que animan, se desplazan a otras ciudades diferentes a las de su origen para disputar los partidos de torneos nacionales, pasando algunos de ellos a ser detectados por los cuerpos de seguridad como "individuos potencialmente peligrosos". A esto se le suma, que en algunos casos estas personas consumen grandes cantidades de alcohol y sustancias psicoactivas en los preámbulos y después de los juegos de fútbol.

Para que las medidas que se tomen a fin de prevenir hechos violentos alrededor de eventos deportivos sean efectivas, estas deben garantizar no solo lo anterior, sino también la comodidad, la convivencia y cuando sea posible el confort de los asistentes a estos eventos, toda vez que están pagando para poder disfrutar de un espectáculo en las mejores condiciones posibles. Esto solo será posible en cuanto los organizadores de los espectáculos (llámese clubes de fútbol y su asociación) garanticen a los espectadores la comodidad y ojalá el confort y que el Estado a través de su legislación, y la participación de los clubes organizadores de los eventos deportivos, garantice la seguridad de los mismos. Ello implicará realizar altas inversiones en los actuales escenarios (todos ellos, a la fecha, propiedad pública, ningún club posee escenario para competencias, solo el Deportivo Cali inaugurará uno propio a finales de 2007), para lo cual se requerirá convenir entre los clubes y las municipalidades, fórmulas que permitan lo anterior.

Los administradores son generalmente los dueños de unos derechos que no son títulos valores como las acciones que comúnmente conocemos sino son simplemente unos papeles que certifican una donación que no generan

patrimonio ni ningún tipo de rentabilidad. Solamente te dan voz y voto en una asamblea, por consiguiente, si tienen mayoría de derechos consiguen el control de la asamblea, de la administración, del manejo del presupuesto, de la contratación de jugadores y venta de ellos, etc. etc. Todo esto sin invertir ni arriesgar un solo peso. Un buen negocio personal para los administradores y "dueños actuales" de los derechos, pero un pésimo negocio para los clubes. Nunca conseguirán inversión ni capitalización.

A nivel internacional hemos consultado la legislación vigente, la cual hemos querido referenciar ya que países como España, Brasil, México, Perú y algunos países europeos, han obtenido muy buenos resultados frente a este tipo de situaciones, pues como en nuestro caso **es el Estado el responsable de velar por la vida, seguridad, honra, bienes tal como lo establece la Constitución Política de Colombia.**

## **ESPAÑA.**

### **PROTOCOLO DE ACTUACIONES CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LA INTOLERANCIA EN EL FUTBOL**

Ante la crítica situación de violencia entre seguidores de equipos españoles, y sus altos componentes de racismo y xenofobia, las autoridades auspiciaron la creación del llamado **"PROTOCOLO DE ACTUACIONES CONTRA EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LA INTOLERANCIA EN EL FUTBOL"**.

El protocolo en mención fue suscrito por:

1. Consejo Superior de Deportes.
2. Ministerio del Interior.
3. Dirección General de la Policía.
4. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
5. Comisión Nacional contra la Violencia.
6. Observatorio del Racismo y la Violencia en el Deporte.
7. Real Federación Española de Fútbol.
8. Liga Nacional de Fútbol Profesional.
9. Clubes de fútbol de Primera y Segunda División A.
10. Asociación de Futbolistas Profesionales.
11. Federación Española de Peñas.
12. Movimiento contra la Intolerancia.
13. Coalición Española contra el Racismo y la Xenofobia.

"La filosofía del Protocolo se basa en el importante papel que el deporte desempeña en la sociedad actual, en su función de integración social, de promoción de la diversidad, de educación y de contribución a la salud pública, así como los valores que emanan del mismo como son el respeto mutuo, la tolerancia, la deportividad y la no discriminación de las personas. Todo ello hace que el deporte se considere un elemento social que debe ser protegido.

Mediante el protocolo se pretende:

1. Desarrollar adecuadamente el ingente potencial que ofrece el fútbol para rechazar todo comportamiento discriminatorio.
2. Profundizar en la colaboración entre las instituciones y agentes implicados.
3. Adoptar medidas integrales tendientes a prevenir y erradicar la violencia<sup>2</sup>.

El protocolo contiene 31 medidas que giran en torno a los siguientes ejes:

- Medidas de prevención y de protección de la integridad física y moral de las víctimas de los actos racistas, xenófobos e intolerantes en el ámbito del deporte.
- Medidas de localización y control de participantes en incidentes racistas, xenófobos, intolerantes y violentos en el fútbol.
- Medidas de represión y sanción de los incidentes racistas, xenófobos, intolerantes y violentos en el fútbol.

## **EUROPA**

### **CONVENCION EUROPEA PARA LA PREVENCION DE LA VIOLENCIA EN ESPECTACULOS DEPORTIVOS EN PARTICULAR EN PARTIDOS DE FUTBOL**

El Consejo de Europa ha tenido un protagonismo muy especial respecto a las políticas de prevención de la violencia en los espectáculos deportivos pues en su seno se ha aprobado el principal instrumento de derecho internacional en este asunto.

**Tras la catástrofe de Heysel, es firmada en 1985 la "CONVENCION EUROPEA PARA LA PREVENCION DE LA VIOLENCIA EN ESPECTACULOS DEPORTIVOS EN PARTICULAR EN PARTIDOS** entrando en vigor el 1º de noviembre de 1985.

La Convención presenta como grandes directrices, las siguientes:

#### **Creación de un órgano de coordinación**

Principales organismos responsables:

Organismo gubernamental de deportes.

Organismo del cual dependa la policía.

- Colectividades locales e Instituciones deportivas.
- Identificar por escrito los ámbitos de responsabilidad de cada organismo

implicado a nivel nacional y local.

#### **-Adopción de un cuadro jurídico y judicial adecuado**

- Definir claramente las prohibiciones y prever las sanciones adecuadas.
- Actos prohibidos, por ej.: invasión del terreno de juego, actos y canciones racistas, arrojar objetos, etc.
- Prohibición de ingreso con armas, elementos pirotécnicos, drogas, bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas, etc. en los estadios.

- Sanciones: necesidad de una legislación especial tanto en lo penal, como en lo contravencional (exclusión y prohibición de concurrencia).
- Respecto de los partidos de alto riesgo, medidas judiciales de comparecencia inmediata.

## • BRASIL

En Brasil se creó la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia para la Seguridad en los Espectáculos Deportivos.

La misión de la comisión consiste en: "Preservar el espectáculo, garantizando la seguridad y el derecho a la ciudadanía"<sup>3</sup>.

La Comisión está integrada por el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, la Defensa Civil, la ONG de hinchas y las Universidades. Sus grandes lineamientos de trabajo se enfocan hacia los siguientes puntos:

### - INSTALACIONES DEPORTIVAS:

**Este aspecto incluye:**

- Seguridad
- Confort
- Acceso
- Aledaños
- Iluminación y Señalización
- Limpieza e Higiene
- Taquillas

### - EN TORNO DEL ESPECTACULO

- Vías y controles de acceso
- Medios de transporte
- Puntos de embarco
- áreas de estacionamiento
- Definición de responsabilidades
- Procedimientos operacionales
- Comportamiento de los atletas
- Procedimientos de seguridad

## MEXICO

El 15 de diciembre de 2005, la Comisión del Deporte presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) la iniciativa de la ley para prevenir la violencia en los Espectáculos Deportivos para el Distrito Federal.

Su finalidad se dirige a prevenir la violencia que se genera en torno a un partido de fútbol, antes, durante y después del mismo; dentro y fuera del estadio.

En dicho proyecto, se pretende delimitar las obligaciones de cada uno de los actores que intervienen en la celebración de un evento deportivo y se marca la responsabilidad de los organizadores de los eventos, de los clubes deportivos, ya que muchas en ocasiones son los principales promotores o generadores de violencia al acentuar la rivalidad entre los equipos por lograr mayor expectativa del encuentro y por ende una mayor entrada y audiencia”.

## PERU

El 1° de julio de 1997, se promulgó la Ley número 26830 sobre Seguridad y Tranquilidad Pública en los espectáculos deportivos.

Esta norma crea la Comisión Nacional contra la Violencia, establece un régimen sancionatorio para las conductas derivadas de actos violentos en el evento deportivo, determina las responsabilidades para los clubes deportivos, y consagra el catálogo de prohibiciones dentro del espectáculo deportivo.

El artículo 2° de la Ley 1270 de 2009 establece la composición de dicha Comisión de la que hacen parte, junto con otros organismos del Estado, el ministro del Interior, el ministro del Deporte<sup>11</sup> el director o subdirector de la Policía Nacional, o su delegado, el presidente de la Federación Colombiana de Fútbol o su delegado, el presidente de la División Mayor del Fútbol Profesional Colombiano, DIMAYOR o su delegado y el director General para la Prevención y Atención de Desastres o su delegado. Con los mismos fines y propósitos el artículo 7° permite la creación de Comisiones Locales en cada municipio o distrito bajo la supervisión de la Comisión Nacional.

A su vez, el artículo 13 *ibidem* faculta al Ministerio del Interior para instalar y poner en funcionamiento la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol<sup>12</sup>.

En cuanto a las funciones de la Comisión previstas en el artículo 3° se destacan las siguientes en lo que concierne a la seguridad del espectáculo deportivo:

**ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LA COMISIÓN.** Son funciones de la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, las siguientes:

1. Proponer e impulsar la elaboración de planes tipo para los escenarios deportivos destinados a la práctica de fútbol, en lo relacionado con **seguridad**, comodidad, organización interna y externa, cuerpos de atención de emergencias (públicos o privados), servicio de policía, **servicios de vigilancia privada con fines logísticos** y los demás que sean necesarios, de acuerdo con la estructura,

---

<sup>11</sup> La Ley 1967 de 2019 transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.

<sup>12</sup> **ARTÍCULO 13. INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.** El Ministerio del Interior y de Justicia dispondrá de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, para instalar y poner en funcionamiento la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.

aforo y ubicación de los escenarios. Estos planes deberán realizarse y ejecutarse incluyendo medidas que garanticen la perspectiva de género a fin de asegurar la igualdad y equidad de todos los asistentes a los encuentros futbolísticos. [negrillas no originales].

[...]

**8. Proponer los requerimientos mínimos sobre reglamentaciones técnicas en cuanto a las instalaciones de los escenarios deportivos dedicados al fútbol y la organización de sus eventos, en lo relacionado con la seguridad y la comodidad de los espectadores y terceros intervinientes.** [negrillas no originales].

[...]

**12. Elaborar de acuerdo con la categorización del espectáculo, protocolos para determinar los requisitos mínimos de seguridad,** a fin de garantizar el normal desarrollo del evento deportivo. Entre las medidas deberá contemplarse la ubicación de las barras que pudieren enfrentarse violentamente, en sectores separados, claramente determinados, en los que se impida materialmente la circulación de una a otra zona. [negrillas no originales].

[...]

En cuanto a la intervención de la Policía Nacional en los estadios de fútbol el artículo 9º de la Ley 1270, le asigna como función principal la de prevenir la aparición de hechos de violencia en estos y en sus alrededores, con la posibilidad de crear escuadrones especiales diferentes a los escuadrones antidisturbios.

**ARTÍCULO 9o. DE LA POLICÍA NACIONAL.** La Policía Nacional podrá con cargos a los recursos existentes, crear una estructura especializada, diferente a los escuadrones antidisturbios, cuya función principal sea la de prevenir la aparición de hechos de violencia en los estadios de fútbol y en sus alrededores. De igual manera, brindará seguridad coordinando los desplazamientos de los hinchas durante la programación de los partidos de fútbol profesional. Así mismo, promoverá la celebración de acuerdos de convivencia entre las barras y vigilará su cumplimiento, previa identificación de sus integrantes. [Destaca la Sala].

Posteriormente el Decreto 1717 de 2010 adoptó el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol en consideración a que los eventos futbolísticos son espectáculos deportivos de masas en los que se deben aplicar criterios mínimos y generales de seguridad, comodidad y convivencia, como pauta en la estandarización de todos los procesos administrativos y operativos, y como una guía en la creación de los Planes de Seguridad, Emergencia y Logística, entre otros, en los cuales se tiene en cuenta la problemática social, la estructura de los

escenarios deportivos, el entorno, el aforo y demás aspectos relevantes de los eventos futbolísticos.

Finalmente, mediante el Decreto 1007 de 2012 se crea en Colombia el «Estatuto del Aficionado al Fútbol», compilado en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015<sup>13</sup> que tiene como finalidad promover la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol profesional y aficionado en el país, así como la protección de los derechos de los aficionados y el cumplimiento de sus deberes.

El artículo 4.º del citado estatuto<sup>14</sup> establece que la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol y las comisiones locales de cada ciudad deben desarrollar estrategias que permitan el efectivo cumplimiento del decreto, de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 1270 de 2009. Igualmente, el artículo 38 regula la creación de un Plan Decenal para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.<sup>15</sup>

A su vez, el parágrafo 2.º del artículo 14 del Estatuto del Aficionado al Fútbol permite la articulación con la Policía en el conocimiento e implementación de los protocolos de seguridad en los estadios. Dispone este artículo lo siguiente:

**Artículo 14. Protocolo de manejo de estadio y barras.** El aficionado tiene derecho a que las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol implementen y mantengan actualizado semestralmente el Protocolo de Seguridad y Convivencia y los Planes Tipo de Emergencia, Contingencia y Evacuación, los cuales deben incluir la cuantificación y cualificación de los recursos humanos, técnicos y logísticos necesarios para la realización de los eventos deportivos.

**Parágrafo 1º.** Para la implementación de los mismos, las comisiones locales de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol deberán tener en cuenta las recomendaciones realizadas por la Comisión Técnica Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol.

**Parágrafo 2º.** El protocolo de Seguridad y Convivencia y los Planes Tipo de Emergencia, Contingencia y Evacuación contarán con la firma del respectivo alcalde, del comandante de la policía y del presidente del club o los clubes profesionales de la localidad. [Destaca la Sala].

---

<sup>13</sup> Los artículos 2.2.3.1.1 al 2.2.3.3.4 del Decreto 1066 de 2015 son los correspondientes a la compilación de las normas del Decreto 1007 de 2012.

<sup>14</sup> **Artículo 4º. De la aplicación.** La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol y las comisiones locales de cada ciudad deben desarrollar estrategias que permitan el efectivo cumplimiento de este decreto, de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 1270 de 2009

<sup>15</sup> **Artículo 38. Plan Decenal.** La Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, con la participación de las comisiones locales, promoverá la realización de un Plan Decenal para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. El aficionado y las barras tienen derecho a participar en la elaboración de dicho plan

**Parágrafo 3°.** Cuando no se cuente con el Protocolo de Seguridad y Convivencia y los Planes Tipo de Emergencia, Contingencia y Evacuación, la comisión local de seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol no podrá habilitar el escenario para partidos con asistencia de público, hasta cuando esté debidamente aprobado, en los términos que reglamenta este decreto.

El Estatuto dispone que el aficionado al fútbol tiene derecho a la presencia de la Policía Nacional y personal de logística en el espectáculo deportivo y dispone lo siguiente:

**Artículo 19. Seguridad y presencia policial y logística.** El aficionado tiene derecho a la seguridad dentro y fuera de los estadios y demás lugares de realización de los partidos. Los aficionados tienen derecho a que dicha seguridad se garantice con la presencia de la Policía Nacional y la logística dentro del escenario deportivo, a cargo del organizador, quienes deben disponer de personal capacitado y debidamente identificado.

A continuación, pasa la Sala a estudiar el marco constitucional y legal de la Policía Nacional.

## II. Marco constitucional y legal de la Policía Nacional

El inciso 2 artículo 2.º de la Constitución Política establece como que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 216 de la Constitución Política instituyó la Fuerza Pública conformada por las fuerzas militares y la Policía Nacional. Por su parte, el artículo 218 constitucional dispone que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación y tiene como objetivo principal mantener «*las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*».

La Policía Nacional fue creada mediante el Decreto 100 de 1891 como un organismo encargado de los «servicios del orden y seguridad». En su artículo 7.º, dicho decreto estableció su dependencia del Ministerio de Gobierno.<sup>16</sup>

En el mismo sentido, la Ley 41 de 1915, por la cual se organizó la Policía Nacional y se le asignaron funciones, estableció en su artículo 1.º que:

**Artículo 1.º** La Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba

---

<sup>16</sup> Sentencia C-453 de 1994

ejercer sus funciones; proteger las personas y las propiedades, y prestar el auxilio que reclame la ejecución de las leyes y las decisiones del Poder Judicial.

Posteriormente, el Decreto 1667 de 1966, que constituyó el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional, definió a esta institución como un cuerpo armado, eminentemente técnico, sometido a la dirección y mando del Ministerio de Defensa, integrante de la Fuerza Pública, y cuya función era prevenir la perturbación del orden y tutelar los derechos ciudadanos. Este estatuto fue adoptado como legislación permanente a través de la Ley 48 de 1967<sup>17</sup>.

Mediante Decreto Ley 1355 de 1970 se expidió el Código Nacional de Policía, derogado y sustituido completamente por la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual rige actualmente.

Esta Sala, en Concepto 1147 del 23 de septiembre de 1998, manifestó que con la expedición de la Ley 62 de 1993, que regula aspectos fundamentales sobre la Policía Nacional, se definió a esta institución en su artículo 5. ° como «un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.»

El artículo 1. ° de la Ley 62 de 1993<sup>18</sup> reafirma que su propósito es proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, así:

**ARTÍCULO 1°. (Reglamentado por el Decreto Nacional 1028 de 1994) *Finalidad.***  
La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para 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. [Destaca la Sala]

La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad Policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos Humanos.

---

<sup>17</sup> Sentencia C-453 de 1994

<sup>18</sup> 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.

Esta Ley definió la naturaleza de la Policía, como cuerpo armado de carácter permanente al establecer:

**ARTÍCULO 5. Definición.** La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. **Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.** [negrillas no originales]

La obligación de intervención de la Policía se reguló en el artículo 8 de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 8. Obligatoriedad de intervenir.** El personal uniformado de la Policía Nacional, cualquiera que sea su especialidad o circunstancia en que se halle, tiene la obligación de intervenir frente a los casos de Policía, de acuerdo con la Constitución Política, el presente Estatuto y demás disposiciones legales.

En cuanto a sus funciones generales, el artículo 19 dispuso:

**ARTICULO 19. Funciones generales.** La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de éstas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, respecto de los delitos y contravenciones: educativa, a través de orientación a la comunidad en el respeto a la ley; preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad, entre la Policía y la comunidad; de atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural.

Mediante la Ley 1801 de 2016 se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana<sup>19</sup>, el que define qué debe entenderse como actividad de policía en el marco de sus facultades constitucionales, a voces de su artículo 20:

**ARTÍCULO 20. ACTIVIDAD DE POLICÍA.** Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su

---

<sup>19</sup> El artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 derogó el anterior Código de Policía expedido a través del Decreto Ley 1355 de 1970 cuyo artículo 133 asignaba a la Policía Nacional la función de asegurar el orden en los espectáculos, en los que estaban comprendidos los realizados en los estadios.

finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren. [Destaca la Sala]

El concepto de actividad de Policía, a que alude el anterior artículo, se complementa con el concepto de poder de Policía, que se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social.

A su vez, el concepto de función de Policía se encuentra supeditado al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía y el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al presidente de la República. En las entidades territoriales corresponde a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

El Código, en el marco de sus disposiciones, en consonancia con el artículo 216 de la Constitución<sup>20</sup>, otorga a la Policía Nacional la utilización de la fuerza legítima del Estado, aspecto que se encuentra desarrollado en el artículo 22 como se indica a continuación:

**ARTÍCULO 22. TITULAR DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL.** La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar. (Destaca la Sala).

En desarrollo de lo anterior, el Código Nacional de Policía de 2016 otorga diversos instrumentos jurídicos a las autoridades de Policía para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, así como para la imposición de medidas correctivas desarrolladas en dicho estatuto legal. Al respecto, el artículo 149 establece los medios de policía que permiten y garantizan el cumplimiento efectivo de la actividad de policía<sup>21</sup>.

En desarrollo del uso de la fuerza legítima del Estado, se destaca lo previsto en el artículo 150 ibidem en cuanto define qué son las órdenes de las autoridades de

---

<sup>20</sup> **ARTICULO 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación de este.

<sup>21</sup> De acuerdo con el artículo 149 son medios de policía el traslado por protección; el retiro del sitio; el traslado para procedimiento policivo; el registro, el registro a una persona; el registro de medios de transporte; la suspensión inmediata de la actividad; la incautación; el uso de la fuerza; la aprehensión con fines judiciales; el apoyo urgente a los particulares y la asistencia militar.

policía con el fin de prevenir el acaecimiento de hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.

**ARTÍCULO 150. ORDEN DE POLICÍA.** La orden de Policía es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.

Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes. (Subraya la Sala).

[...]

De manera expresa, en cuanto al medio de policía del registro a personas y a sus bienes, el artículo 159 otorga esta facultad a la Policía Nacional. Sin embargo, permite el registro de personas por parte de empresas de vigilancia y seguridad privada, las que solo podrán hacer el registro a personas para el ingreso a espectáculos o eventos de conformidad con lo previsto en este artículo, o cuando se solicite su apoyo, para lo cual se podrá hacer uso de los medios tecnológicos respectivos.

Dispone este artículo lo siguiente:

**ARTÍCULO 159. REGISTRO A PERSONA.** El personal uniformado de la Policía Nacional podrá registrar personas y los bienes que posee, en los siguientes casos:

1. Para establecer la identidad de una persona cuando la persona se resista a aportar la documentación o cuando exista duda sobre la fiabilidad de la identidad.
2. Para establecer si la persona porta armas, municiones, explosivos, elementos cortantes, punzantes, contundentes o sus combinaciones, que amenacen o causen riesgo a la convivencia.
3. Para establecer si la persona tiene en su poder un bien hurtado o extraviado, o verificar que sea el propietario de un bien que posee, existiendo dudas al respecto.
4. Para establecer que la persona no lleve drogas o sustancias prohibidas, de carácter ilícito, contrarios a la ley.
5. Para prevenir la comisión de una conducta punible o un comportamiento contrario a la convivencia.
6. Para garantizar la seguridad de los asistentes a una actividad compleja o no compleja o la identidad de una persona que desea ingresar a un lugar.

**PARÁGRAFO 1o.** El registro de personas y sus bienes podrá realizarse en las vías públicas, en los espacios públicos, en establecimientos de comercio o de otra naturaleza abiertos al público, en espacios privados con acceso o con servicios al público, y en las zonas comunes de inmuebles de propiedad

horizontal o similares, o dentro de domicilio privado si el propietario, poseedor o inquilino, así lo autoriza.

**PARÁGRAFO 2o.** El registro de personas y sus bienes podrá incluir el contacto físico de acuerdo a los protocolos que para tal fin establezca la Policía Nacional. El registro deberá ser realizado por persona del mismo sexo. Si la persona se resiste al registro o al contacto físico, podrá ser conducido a una unidad de Policía, donde se le realizará el registro, aunque oponga resistencia, cumpliendo las disposiciones señaladas para la conducción.

**PARÁGRAFO 3o.** El registro de personas por parte de las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privada no se realizarán mediante contacto físico, salvo que se trate del registro de ingreso a espectáculos o eventos de conformidad con la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, o salvo que el personal uniformado de la Policía Nacional lo solicite, en apoyo a su labor policial. [negrillas fuera de texto original].

**PARÁGRAFO 4o.** El personal uniformado de la Policía Nacional y el personal de las empresas de vigilancia y seguridad privada, podrán utilizar medios técnicos o tecnológicos para el registro de personas y bienes tales como detector de metales, escáner de cuerpo entero, sensores especiales y caninos entrenados para tal fin. El Gobierno nacional reglamentará el uso de ese tipo de medios y sus protocolos. (subrayado fuera de texto original)

En coherencia con los principios constitucionales, el derecho de policía se encuentra estrechamente vinculado a la protección de los derechos de los ciudadanos, al aseguramiento de la convivencia pacífica y a la garantía de un orden justo. Estos fines también se alinean con los propósitos esenciales del Estado colombiano<sup>22</sup>, que incluyen la preservación de la integridad territorial, la garantía de la vigencia de un orden justo y el aseguramiento de la convivencia pacífica. Para ello, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todos los habitantes en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En esta línea, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-024 de 1994, precisó lo siguiente:

La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. **El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos**

---

<sup>22</sup> Art 2° Constitución Política de Colombia

**constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía.** La preservación del orden público-lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público. [Destaca la Sala]

En la Sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional reitera la función que cumple la Policía Nacional en el Estado Social de Derecho. Se citan, por su importancia jurídica los aspectos más relevantes de esta providencia:

La Corte Constitucional ha definido en qué consiste la función constitucional de la Policía Nacional<sup>23</sup>. En la sentencia C-453 de 1994 la Corte consideró que “la misión de la Policía es eminentemente preventiva y consiste en evitar que el orden público sea alterado”. También ha dispuesto que “de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana”<sup>24</sup>. En términos similares ha concluido que “[e]l servicio público de Policía tiene entonces como fin primordial, la garantía de bienes comunitarios esenciales, presupuesto de la convivencia, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad que transfieren ese carácter esencial a la actividad encaminada a preservarlos, en función de atribuciones ordinarias señaladas en el artículo 213 de la Carta Política”<sup>25</sup>.

En un Estado Social de Derecho, la preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de Policía. Al referirse al orden público, la Corte lo ha definido “*el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”<sup>26</sup>, y en esa medida ha considerado que este deber de protección es función, principalmente, de las autoridades de Policía por ser las encargadas de garantizar el derecho constitucional fundamental a la salvaguarda de todas las personas dentro del territorio de la República<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver sentencias C-1214, C-421 de 2002, T-1206 de 2001 y C-453 de 1994, entre otras.

<sup>24</sup> Sentencia C-525 de 1995 reiterada en la sentencia C-1214 de 2001. En la sentencia T-552 de 1995 la Corte consideró que “La actividad que cumple la Policía es, entonces, de vital importancia para sostener las condiciones mínimas de convivencia, sobre la base de la persecución material al delito, merced a las acciones y operativos indispensables para la localización y captura de quienes lo perpetran y para la frustración de sus antisociales propósitos”.

<sup>25</sup> Sentencia C-020 de 1996.

<sup>26</sup> Sentencias C-813 de 2014, C-889 de 2012, C-179 de 2007, C-825 de 2004, C-251 de 2002, SU-476 de 1997 y C-024 de 1994, entre otras.

<sup>27</sup> En la sentencia C-020 de 1996, la Corte estableció que “el servicio público de Policía está íntimamente ligado al orden público interno, y únicamente puede estar a cargo del Estado, a fin de garantizar su imparcialidad. Resulta además claro que a la prestación del servicio público de Policía no pueden concurrir los particulares, y así lo precisa el artículo 216 de la Carta Política al estipular que ‘la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (subraya fuera del texto)”. Ver sentencia C-252 de 1995.

Recientemente, en la sentencia C-225 de 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional se ocupó de definir el concepto de orden público, así: “la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016<sup>28</sup>, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”<sup>29</sup>, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, **el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental<sup>30</sup>, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales<sup>31</sup>, al amparo del principio de dignidad humana<sup>32</sup>** [negritas no originales].

La Corte reafirma en la sentencia citada el carácter preventivo del Código Nacional de Policía y Convivencia como instrumento que vela por la convivencia ciudadana en procura de la protección de derechos y libertades constitucionales. Por su importancia jurídica se cita el extracto relevante de las conclusiones de la Corte:

Según lo dispuesto en el actual Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) este tiene carácter preventivo y busca “establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional” propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones las personas y reglamentando el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía. La misma regulación acoge los conceptos de poder<sup>33</sup>, función<sup>34</sup> y actividad<sup>35</sup> de Policía estructurados por la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, divide las categorías de convivencia en: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública<sup>36</sup>. Sobre la primera indica que se orienta a garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional y la tranquilidad buscando que las personas ejerzan sus derechos sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. Dispone además que los fines de las normas de convivencia social previstas en este Código son los siguientes: “1. Que el ejercicio de los derechos

---

<sup>28</sup> Artículo 5 de la Ley 1801 de 2016: “Definición. Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-024/94, fórmula reiterada, entre otras, por las sentencias C-824/04, C-117/06 y C-435/13.

<sup>30</sup> Bajo el entendido de que la sanidad medioambiental integra la salubridad pública, pero es un concepto más amplio.

<sup>31</sup> orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

<sup>32</sup> “El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos”: Corte Constitucional, sentencia C-024/94.

<sup>33</sup> Artículo 11, Ley 1801 de 2016.

<sup>34</sup> Artículo 16, Ley 1801 de 2016.

<sup>35</sup> Artículo 20, Ley 1801 de 2016.

<sup>36</sup> Artículo 6, Ley 1801 de 2016.

y libertades sean garantizados y respetados en el marco de la constitución y la ley. 2. El cumplimiento de los deberes contenidos en la Constitución, la ley y las normas que regulan la convivencia. 3. El respeto por las diferencias y la aceptación de ellas. 4. La resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia. 5. La convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico. 6. Prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz<sup>37</sup>.

En síntesis, **la Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas.** Las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía, cada uno ejercido por distintas autoridades, las cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley. [negritas no originales].

En ese orden de ideas, se puede concluir que le corresponde a la Policía Nacional, en ejercicio de la actividad de policía, cumplir un papel fundamental en el Estado Social de Derecho al ser garante del orden público, la convivencia pacífica y la protección de los derechos y libertades ciudadanas.

### III. Marco normativo y jurisprudencial de las empresas de vigilancia y seguridad privada. Decreto Ley 356 de 1994

El Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 61 de 12 de agosto de 1993<sup>38</sup>, profirió el Decreto Ley 356 de 11 de febrero de 1994, en cuyos artículos 1.<sup>o</sup><sup>39</sup> y 2.<sup>o</sup><sup>40</sup>, se regula la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada por particulares, entendiendo por *«servicios de vigilancia y seguridad privada»*, aquellas 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.

---

<sup>37</sup> Artículo 7, Ley 1801 de 2016.

<sup>38</sup> Por la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”.

<sup>39</sup> «[...] ARTÍCULO 1o. OBJETO. El presente decreto tiene por objeto establecer el estatuto para la prestación por particulares de servicios de vigilancia y seguridad privada [...]»

<sup>40</sup> «[...] ARTÍCULO 2o. SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. Para efectos del presente decreto, entiéndese por servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin [...]»

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 3.<sup>41</sup> del Decreto Ley 356 de 1994, los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, *«[...] con base en **potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana [...]**»* potestad que faculta al Superintendente para **conceder, suspender o cancelar** las mencionadas licencias o credenciales.

El Decreto Ley en mención, en sus artículos 4.º y 6.º, regula los servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego o con cualquier otro medio humano, animal, tecnológico o material; los servicios de transporte de valores; los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales, públicas o privadas; finalmente, los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada; los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada; los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad; la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada; y por último, la utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada, los cuales pueden ser autorizados en cuatro (4) modalidades, a saber: i) servicios de vigilancia fija; ii) servicios de vigilancia móvil; iii) servicios de escolta y servicios de transporte de valores, bajo el entendido de que todos ellos estarán sometidos al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia del ramo.

Asimismo, el referido Decreto Ley, en su artículo 7.º, establece que: *«[...] la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada **ejercerá control, inspección y vigilancia sobre todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de vigilancia y seguridad privada** y sus usuarios de conformidad con lo establecido en la ley [...]*».

De conformidad con lo previsto en el artículo 8º del Decreto Ley 356 de 11 de febrero de 1994, se entiende por empresa de vigilancia y seguridad privada, la sociedad de responsabilidad limitada legalmente constituida, cuyo objeto social consista en la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas, mediante la utilización de cualquiera de los medios establecidos en la misma.

Las empresas debidamente autorizadas, cuando requieran establecer una nueva sucursal o agencia dentro del territorio nacional, deberán obtener previamente autorización de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para lo cual deberán acreditar la información sobre el personal directivo de dicha sucursal o agencia, licencia de funcionamiento de la alcaldía, certificado de existencia y representación legal.

---

<sup>41</sup> «[...] ARTÍCULO 3o. PERMISO DEL ESTADO. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con base en esa misma potestad, podrá suspender o cancelar la licencia o credencial expedida [...]

En la misma línea, las empresas de vigilancia y seguridad privada deberán contar con instalaciones para uso exclusivo y específico del servicio de vigilancia y seguridad privada, las que serán adecuadas para el funcionamiento y desarrollo de la actividad a que se refiere la normativa comentada, de manera que brinden protección a las personas, las armas, municiones, equipos de comunicación, de seguridad y demás elementos utilizados en el servicio. Las instalaciones, la documentación, los medios que se utilizan, y cualquier otro elemento empleado para la prestación de los servicios, podrán ser inspeccionadas en todo momento por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

La finalidad de los servicios de vigilancia y seguridad privada, en cualquiera de sus modalidades, conforme al artículo 73 del Decreto Ley 356 de 11 de febrero de 1994, es la de *«disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección»*, sin alterar o perturbar las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas de la ciudadanía y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades.

En efecto, los servicios prestados por estas personas y empresas que prestan los servicios de vigilancia y seguridad privada, en virtud de la respectiva licencia de funcionamiento, tienen una estrecha y particular vinculación con la disminución y la prevención de amenazas contra la vida, la integridad personal y el tranquilo ejercicio legítimo de los derechos de quienes habitan el Estado colombiano, sin que se invada la órbita de las autoridades públicas ni se perturbe los derechos y las libertades públicas de la ciudadanía.

Sobre las empresas de vigilancia y seguridad privada, la Sala, en el Concepto 2513 del 13 de diciembre de 2023, realizó un análisis sobre la normativa aplicable a los servicios de vigilancia y las empresas de seguridad privada, bajo el estudio de las siguientes premisas:

- i) Los servicios de vigilancia y seguridad privada **sólo podrán utilizar para el desarrollo de sus actividades** aquellas armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (artículo 5 D.L. 356/94);
- ii) El artículo 2.º del Decreto Ley 356 de 1994 indica que son servicios de vigilancia y seguridad privada, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.

- iii) Las empresas de vigilancia y seguridad privada son sociedades de responsabilidad limitada, con objeto social único que consista en la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas, y que pueden facilitar como servicios conexos los de asesoría o investigación en seguridad (artículo 8º).
- iv) Los servicios de vigilancia y seguridad privada sólo podrán utilizar para el desarrollo de sus actividades aquellas armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (artículo 5 D.L. 356/94).

Con todo, como expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-199 de 2001 la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada comporta un riesgo social y no es un oficio de libre ejercicio. Dijo la Corte en dicha ocasión:

Tratándose del control a la actividad de vigilancia, es razonable que el legislador, atendiendo a la naturaleza del servicio, a los derechos que son materia de protección, a los principios de Estado que se encuentran involucrados y a los medios que son utilizados en el cumplimiento del objetivo social, haya asignado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y no al Ministerio de Educación Nacional, la función de ejercer el control sobre los "*Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada*". En mayor medida, si se tiene en cuenta que el entrenamiento en el uso de armas y la instrucción en técnicas y tácticas defensivas, comporta una actividad que genera riesgo social y, en esa medida, exige del Gobierno un control especial y restrictivo, que impida a los particulares sobrepasar el ámbito de las competencias que en esa área le han sido transferidas.

Posteriormente, mediante Sentencia C-530 de 2015 consideró lo siguiente:

Es claro que el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) a través del porte o tenencia de armas de fuego, implica un riesgo social. Ello, lleva a la conclusión de que conforme al artículo 26 Superior, no es un oficio de libre ejercicio. Es allí donde cobra importancia la libertad de configuración normativa del legislador en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones y, concretamente, de oficios. Sin embargo, como ya fue señalado, toda limitación establecida por el legislador para el ejercicio de una profesión o un oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales, esto es, que atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En este contexto, la prestación del servicio y el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad privada conllevan un riesgo social significativo, en cuanto al peligro que pueden generar a la vida, la integridad física o los bienes de las personas, además

de que podrían comprometer el principio de exclusividad del uso legítimo de la fuerza, que corresponde exclusivamente al Estado, asunto que será analizado por la Sala a continuación.

#### IV. El principio de exclusividad de la fuerza pública

El principio de exclusividad de la fuerza pública está consagrado en el artículo 216 de la Constitución Política el cual prescribe que la fuerza pública estará integrada **en forma exclusiva** por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Mediante Sentencia C-082 de 2018 la Corte Constitucional desarrolló los elementos que estructuran este principio constitucional del Estado en cuanto (i) solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos; razón por la cual ninguna persona podrá poseerlos ni portarlos sin el uso de autoridad competente; (ii) dicho permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporación públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas; y (iii) los miembros de organismos de seguridad y cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.

De conformidad con lo anterior, mientras las fuerzas militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Art. 217 Superior), la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo objetivo esencial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz (Art. 218 Superior).

En la Sentencia C-083 la Corte precisó que la ley puede autorizar el funcionamiento de empresas de vigilancia y seguridad privada **en materia de seguridad de las personas y la propiedad**, en el ámbito en que ofrezcan sus servicios, sin que involucre el ejercicio de actividades de conservación del orden público, funciones de inteligencia, ni tareas vinculadas al conflicto armado, sin perjuicio del principio de solidaridad previsto en el artículo 95 constitucional. Dijo la Corte en esta ocasión lo siguiente:

Esta posición, en todo caso, es compatible con la posibilidad que la ley autorice el funcionamiento de empresas que presten servicios de seguridad privada. En estos casos, la operación de las mismas opera por ministerio de la ley y bajo la estricta inspección, vigilancia y control del Gobierno. **Asimismo, su objeto está dirigido a la protección de la seguridad de la propiedad y de las personas,**

**incluso a través del uso de la fuerza armada<sup>42</sup>, pero exclusivamente en el ámbito en que ofrezcan sus servicios, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público, funciones de inteligencia, ni mucho menos aquellas tareas vinculadas al conflicto armado<sup>43</sup>.** Ello sin perjuicio de la potencial colaboración a las autoridades por quienes prestan el servicio de vigilancia privada, en cumplimiento de los deberes constitucionales de que trata el artículo 93-sic- de la Constitución y vinculados a obrar conforme al principio de solidaridad a través de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Ello siempre y cuando ese deber de colaboración no involucre las actividades mencionadas anteriormente y privativas de la fuerza pública. [negrillas no originales].

Finalmente, en la Sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional sentó las premisas fundamentales sobre la función constitucional de la Policía Nacional y el **principio de exclusividad de la fuerza pública como límites para la prestación del servicio de vigilancia por parte de empresas privadas.** Por su importancia para el objeto de esta consulta se citan los extractos relevantes de esta decisión:

[...]

En esa dirección el artículo 216 de la Constitución consagra el principio de exclusividad de la Fuerza Pública. **En tal virtud, existen funciones y facultades que son propias de la Policía Nacional, las cuales en ningún momento pueden ser atribuidas a los particulares, como lo es la preservación del orden público.** Tampoco podría el Estado atribuir a los particulares la posesión y uso de armas que pongan en duda la naturaleza exclusiva de la Fuerza Pública. El principio implica que la ley colombiana no puede amparar la existencia de

---

<sup>42</sup> "...los servicios de vigilancia y seguridad privada comprenden actividades relacionadas con la utilización de armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, todos ellos encaminados a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad en lo concerniente a la vida y los bienes propios o de terceros. || Su ejercicio está ligado a la utilización de la fuerza en sus diversas manifestaciones, donde el manejo de armas de fuego y de otros implementos ligados a la seguridad hace que el riesgo de atentar contra la vida e integridad de seres humanos o de afectar sus bienes materiales esté siempre latente. En otras palabras, la vigilancia y seguridad privada es una actividad que por su naturaleza involucra elevadas dosis de riesgo social." Sentencia C-123 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>43</sup> "El objeto de la regulación de la vigilancia y seguridad a que se refieren tanto el Decreto 2453 de 1993, como el Decreto 356 de 1994, es la seguridad ciudadana ordinaria, no asociada al conflicto armado. Se trata de la regulación de ciertas actividades realizadas por los particulares, dirigidas a disminuir los riesgos personales que puedan amenazar la vida, la integridad física o los bienes de las personas, y cuyo empleo no implica una modificación de su estatus de población civil de conformidad con el principio de distinción que consagra el derecho internacional humanitario. También es preciso recordar que de conformidad con el artículo 223 Constitucional, el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y los particulares sólo pueden poseer o portar armas con permiso de la autoridad competente. Tal autorización no incluye en ningún caso, la posibilidad de que los particulares tengan o porten de armas de guerra, o de uso exclusivo de la Fuerza Pública. Por ello, ningún servicio de vigilancia privado puede desplazar o sustituir la actividad de defensa y seguridad desplegada por las fuerzas armadas del Estado. Por lo mismo, tales servicios de seguridad privados se adelantarán siempre en los términos del régimen legal vigente y dentro del pleno respeto a la Constitución." Sentencia C-995 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

organismos armados no oficiales o de carácter privado que actúen en forma paralela para cumplir las funciones que la Constitución asigna exclusivamente a las fuerzas militares y a la Policía Nacional<sup>44</sup>. (Destaca la Sala)

[...]

Así las cosas, la Corte Constitucional considera que la seguridad prestada por las empresas de vigilancia y seguridad privada es no intrusiva y, por lo tanto, deben cumplir con ciertas condiciones para entender que no desconocen el principio de exclusividad de la fuerza pública, a saber: (i) que no usen armas de uso exclusivo de la Policía Nacional, (ii) que su objetivo no sea el de defender una comunidad, ni restablecer el orden público, ni generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos y libertades -tareas de competencia exclusiva a la fuerza pública-, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieren de este servicio, (iii) que no se trate de admitir el ejercicio de la fuerza por parte de particulares, en situaciones en las cuales existe un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas, (iv) que la autorización para utilizar armas no desplace la función de la fuerza pública y (v) que se ejerza el poder de vigilancia y supervisión del Estado previsto para las armas de uso civil. (Destaca la Sala)

De acuerdo con las consideraciones de la citada providencia, el servicio público de Policía no pugna con el servicio de vigilancia y seguridad privada, sea este prestado por empresas de vigilancia y seguridad privada o por empresas logísticas. Observa la Sala que, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional, la ley no puede delegar o transferir a los particulares la función pública de mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas o el aseguramiento de la paz, es decir, la conservación del orden público interno, pues, se trata de un objetivo propio de la fuerza pública, entendiendo como tal, a las fuerzas militares y a la Policía Nacional.

Para la Sala, aunque los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional con efecto diferido hasta el 20 de junio de 2019, según la Sentencia C-223 de 20 de abril de 2017, y por lo tanto no existen en el ordenamiento jurídico, la Sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018, durante el periodo de vigencia de estos dos artículos, emitió sentencia de constitucionalidad-como se explicó en la aclaración previa de este concepto-En la parte resolutive de esta providencia, el artículo 52 fue declarado executable en los términos de las consideraciones efectuadas, y el artículo 62 es declarado executable condicionadamente en el entendido de que la seguridad que prestan las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística, en grandes eventos con aglomeraciones de público complejas, no desplaza a la Policía Nacional de sus deberes constitucionales, de acuerdo con los artículos 2 y 218 de la Constitución Política.

---

<sup>44</sup> Ver sentencias C-082 de 2018, C-404 de 2003, C-251 de 2002 y C-572 de 1997.

Para la Sala, aunque en la C-223 de 2017 la Corte Constitucional haya declarado la inexecutable de los artículos 52 y 62, es importante resaltar que los fundamentos y criterios establecidos en la Sentencia C-128 de 2018 mantienen plena vigencia y relevancia. Dichos criterios jurisprudenciales constituyen pautas interpretativas esenciales orientando la aplicación de las normas vigentes sobre las facultades de la Policía Nacional y las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística dentro del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, aunque los artículos en cuestión hayan sido retirados del ordenamiento jurídico, las consideraciones de la sentencia incorporan criterios para la interpretación de las normas sobre seguridad en eventos deportivos con aglomeraciones de público complejas.

De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia C-128 de 2019 se delimitó el alcance de las funciones de la Policía Nacional en contraste con las funciones y límites de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística. En esta última providencia se reafirma que la Policía no puede eximirse de su función constitucional, dado que su presencia en este tipo de eventos es imprescindible para el ejercicio de sus competencias, con el fin de prevenir conductas que constituyan amenazas al orden público o que afecten la convivencia ciudadana. Por lo tanto, esta sentencia establece los parámetros de interpretación de las funciones que el ordenamiento jurídico asigna a la Policía Nacional en el marco de la realización de los partidos de fútbol profesional colombiano.

En consecuencia, la Sala encuentra que los parámetros para la participación de la Policía Nacional en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas han sido precisados por la jurisprudencia constitucional en la C-128 de 2018. En este sentido, es un deber de la Policía Nacional prestar sus servicios en dichos eventos cuando:

- i) Los eventos impliquen riesgos de afectación a la comunidad y a sus bienes, los cuales podrían ser no solo privados sino también públicos;
- ii) generen una alta afectación del orden público y de la convivencia ciudadana en el territorio donde se desarrollan los eventos; [Destaca la Sala]
- iii) requieran de vigilancia por parte de la autoridad que autoriza el evento y de los miembros de la Policía Nacional para verificar el cumplimiento de los comportamientos e imponer las amonestaciones que considere necesarias.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-223 de 2017, señaló que los desfiles, las actividades cívicas o deportivas, **los partidos de fútbol**, y los eventos artísticos, etc., podrían considerarse una aglomeración de público compleja. Conforme a la citada sentencia, se trata de eventos públicos que sugieren el posible acaecimiento de estampidas, disputas, salidas obstruidas, disturbios, entre otros, lo cual «implica

de manera evidente un riesgo para el libre discurrir de la comunidad (convivencia y seguridad ciudadana) así como para la integralidad de los bienes (públicos y privados)».

En cuanto a los parámetros de intervención de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística en eventos que involucren aglomeraciones de público complejas, se sujetan a las siguientes reglas fijadas en la Sentencia C-128 de 2018:

- i) La seguridad que presten las empresas de vigilancia privada y/o de logística deberán responder a las competencias y límites establecidos por la legislación para la prestación de dicho servicio;
- ii) las empresas de seguridad privada y/o de logística<sup>45</sup> (i) no pueden ser responsables de asegurar el orden público, la seguridad ciudadana, ni la convivencia pacífica en actividades que involucren aglomeraciones de público complejas;
- iii) pueden complementar la seguridad prestada por la Policía Nacional solamente cumpliendo funciones diferentes a las prevenir los riesgos de afectación a la comunidad o a los bienes;
- iv) tienen competencias logísticas y de seguridad privada que en ningún caso involucran uso de la fuerza, exclusivo de la fuerza pública, es decir, prestan un servicio de seguridad no intrusivo.

En consecuencia, la participación total o parcial de la Policía Nacional en los eventos deportivos que involucren aglomeraciones de público complejas, como los partidos del fútbol profesional colombiano, se encuentra fundada en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, y en atención al principio de exclusividad de la fuerza pública en los términos expuestos.

Por su parte, la contratación de empresas de vigilancia y seguridad privada y/o logística, no tiene el efecto de subordinar, desplazar o relevar a la Policía Nacional de sus deberes y funciones constitucionales y legales.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

### III. RESPONDE

---

<sup>45</sup> La Corte en su providencia precisa el alcance y límites de las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística.

1. «Teniendo en cuenta la discrepancia existente entre las sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018, ¿cuál es el estado de la vigencia de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016?»

La Sentencia C-223 de 2017 declaró la inexecutable de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019. En consecuencia, a partir de dicha fecha, tales disposiciones fueron retiradas del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, actualmente no se encuentran vigentes.

2. «¿Quién debe ser el responsable de la seguridad en los eventos que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (Fútbol profesional) a partir de lo dispuesto en la sentencia C-128 de 2018, y cómo debe ser ejecutado?»
3. «¿Cuáles son las competencias de la Policía Nacional, de las empresas de seguridad privada y de las empresas de logística en los eventos de fútbol profesional o que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (Fútbol profesional), según la Sentencia C-128 de 2018?»

Por corresponder a la misma unidad temática se responderán de manera conjuntas las preguntas 2.º y 3.º

La Sentencia C-128 de 2018 se pronunció exclusivamente sobre las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, así como a la intervención de la Policía Nacional y de las empresas de seguridad privada y/o de logística en dichos eventos. No abordó lo relacionado con las aglomeraciones de público no complejas.

Según esta sentencia, las competencias de la Policía Nacional y de las empresas de seguridad privada y/o de logística, en materia de seguridad, en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, como es el caso de los partidos de fútbol profesional, fueron definidas así:

La Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas, en los términos de los artículos 2 y 218 de la Constitución Política.

Las empresas de vigilancia y seguridad privada pueden actuar en el ámbito en que ofrezcan sus servicios, con el fin de «disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección» de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 del

Decreto Ley 356 de 1994, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público en los términos expuestos en este concepto.

La seguridad que prestan las empresas de vigilancia privada y/o de logística deberá responder a las competencias y límites establecidos por la legislación para la prestación de dicho servicio. De igual forma, no pueden ser responsables de asegurar el orden público, la seguridad ciudadana, ni la convivencia pacífica en actividades que involucren aglomeraciones de público complejas en los términos expuestos.

4. «¿Cuál es la interpretación respecto del alcance de la Policía Nacional en la seguridad que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas (Fútbol profesional) a la luz de la sentencia, considerando las responsabilidades a los organizadores? ¿Cuáles son los escenarios de riesgo para la convivencia y la seguridad ciudadana que justifican la intervención de la Policía Nacional o participación parcial?».

El alcance de las facultades de la Policía Nacional y los escenarios de riesgo para la convivencia y la seguridad ciudadana que justifican la intervención o participación parcial de esta Institución, se deben sujetar a lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-128 de 2018, en los siguientes términos:

La Policía Nacional, en atención al principio de exclusividad de la fuerza pública, tiene el deber de prestar sus servicios en los eventos deportivos con grandes aglomeraciones de público, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, de acuerdo con los artículos 2º y 218 de la Constitución Política.

Los escenarios de riesgo para la convivencia y la seguridad ciudadana que justifican la intervención de la Policía Nacional o participación parcial, están constituidos por aquellas conductas que constituyan o generen amenazas de afectación del orden público o que impidan la convivencia ciudadana, generen riesgos a la comunidad y sus bienes en el territorio donde se realizan los eventos deportivos, casos en los cuales la Policía Nacional, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, debe intervenir para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Consecuente con lo anteriormente expuesto, el artículo 9.º de la Ley 1270 de 2009, mediante el cual se creó la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, asignó a la Policía Nacional la función de prevenir la aparición de hechos de violencia en los estadios de fútbol y en sus alrededores, en el marco del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

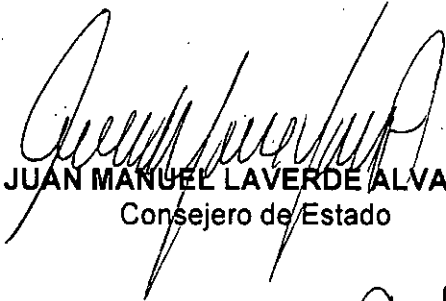
Remítase copia al ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA**  
Presidenta de la Sala



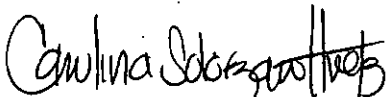
**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado  
(Con aclaración de voto)



**JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ**  
Consejero de Estado



**JOHN JAIRO MORALES ALZATE**  
Consejero de Estado



**REINA CAROLINA SOLORZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala